

## LA CONCEPCIÓN DEL SUFRAGIO DURANTE EL SIGLO XIX

Elisa GALÁN FELIPE

Estudiante de Grado en Geografía e Historia de la UNED

**Resumen:** A través de un análisis diacrónico de la concepción del sufragio desde el liberalismo de los años treinta hasta el restauracionista, veremos cómo desde una visión profundamente elitista los políticos decimonónicos, de uno u otro signo, despreciaban al electorado, al tiempo que se concebían a sí mismos como los líderes naturales de la sociedad. Por su parte, para el electorado, el sufragio era una cuestión práctica y local por la cual podían obtener algún beneficio de un estado por lo demás lejano mediante la competencia política de los diputados. De esta forma, y a pesar de que la élite política no concebía una verdadera representatividad, se acercaba la política a los intereses concretos y locales de la población.

**Palabras clave:** Sufragio. Liberalismo. Electorado. Siglo XIX.

**Abstract:** We are going to approach, from a deeply elitist point of view, how the 19<sup>th</sup> century politicians, from both wings, despised voters, as they considered themselves as the legitimate and natural leaders of society. This view will be developed throughout a diachronic analysis of the suffrage conception from the 1930s Liberalism to the Restoration period. On the other hand, for the electorate, suffrage was a practical and local question by which they could obtain some benefit from a distant state, through the political competence of delegates. This way, despite the fact that the political elite did not believe in a real representation, politics managed to reach the concrete and local interests of the population.

**Keywords:** Suffrage. Liberalism. Electorate. XIX century.

El sufragio constituyó el eje en torno al cual los sistemas liberales articularon el principio representativo que los caracterizaba. Era concebido no solo como la única forma admitida de participación política ciudadana, sino también como el medio de conferir legitimidad teórica al sistema parlamentario y una vía privilegiada de nacionalización y de pedagogía cívica a través de la cual “se creaban” ciudadanos.<sup>1</sup>

El interés por la cuestión de la representación se materializó en la España decimonónica en las frecuentes y debatidas leyes electorales, no así en una elaboración

---

1. Rafael Zurita, “La representación política en la formación del Estado español (1837-1890), en Salvador Calatayud Giner, *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*, Universitat, Valencia, 2009, p. 161.

teórica y ensayística como la que hubo en Francia o en Inglaterra<sup>2</sup>. Muy conscientes de la capacidad que tenía la legislación electoral para moldear todo régimen político, las diferentes tendencias del liberalismo español decimonónico elaboraron sus propios proyectos legislativos, según sus opuestas necesidades partidistas. En este sentido, en 1837, Salustiano de Olózaga afirmaba que “la Constitución, por sí sola, no puede nada si no va unida con una buena ley electoral”.<sup>3</sup> La proliferación de leyes electorales pone de manifiesto, además, las discrepancias que los liberales tenían sobre la cuestión: en cuanto a la forma de voto, directo o indirecto; al modo de restringir el sufragio, mediante una cuota fija o a los mayores contribuyentes; respecto a las circunscripciones electorales, plurinominales o uninominales; sobre las bondades de la injerencia gubernamental o el tema de las incompatibilidades.<sup>4</sup>

Estas divergencias derivaron más de los intereses concretos y prácticos de cada tendencia política –consciente de la opción que le beneficiaba– que de una auténtica diferencia de principios.<sup>5</sup> Porque, si algo compartió la élite política decimonónica, fuera de la tendencia que fuera, fue la concepción elitista y oligárquica de la política y, dentro de ella, de la representación y de su expresión concreta, el sufragio. Elitismo puesto de manifiesto, en primer lugar, por la preeminencia del sufragio censitario en el liberalismo decimonónico español y, en segundo lugar, en la injerencia gubernamental sobre los comicios.

La preeminencia del sufragio censitario resulta evidente si se observa la legislación electoral decimonónica: el sistema censitario se mantuvo desde el Estatuto Real de 1834 hasta la asunción del sufragio universal masculino en 1890, durante el gobierno liberal de Sagasta; con las únicas excepciones de las elecciones de octubre de 1836, que aplicaron la ley electoral de 1812, las del Sexenio Democrático y las de enero de 1876. No obstante, hay que decir que, dentro del marco censitario, en su aplicación práctica, el censo electoral experimentó un relativamente notable aumento, debido a la reducción progresiva de las exigencias económicas, así como a una multiplicación de las circunstancias contempladas para ser elector y al perfeccionamiento del sistema tributario. Progreso, hay que decir, que no estuvo exento de avances y retrocesos.

El principio que sustentaba y justificaba el sufragio censitario era la consideración de la propiedad como base de “capacidad” electoral. El liberalismo empleó el discurso de la “capacidad” para sortear el principio democrático por el cual el sufragio era concebido como derecho universal y, por tanto, inherente a todos los hombres, concibiendo, por el contrario, el sufragio como una “función” que debía ser ejercida solo por aquellos que tenían la “capacidad” para ello. La “capacidad”, para la mentalidad burguesa, se manifestaba en la riqueza porque –tal y como dijo

---

2. Rafael Zurita, M.<sup>a</sup> Antonia Peña y María Sierra, “Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1870)”, *Hispania*, vol. 66, N<sup>o</sup> 223, p. 668.

3. Citado por Rafael Zurita, “La representación política...”, p. 162.

4. Carmen Frías Corredor y Carmelo García Encabo, “Sufragio universal masculino y politización campesina en la España de la Restauración (1875-1923)”, *Historia agraria*, N<sup>o</sup> 38, 2006, p. 28-29.

5. Precisamente por ser una cuestión más práctica que teórica para los políticos españoles estos no generaron una ensayística al respecto.

la Comisión progresista encargada de redactar la Ley Electoral del 20 de julio de 1837– “la propiedad, cuando es patrimonial, supone una educación respectivamente más esmerada, y cuando es adquirida por la industria propia, prueba una inteligencia más que común”.<sup>6</sup> Desde la óptica censitaria, la propiedad era garantía “del saber, del interés y de la independencia” necesarios para emitir un voto “cualificado, responsable y consciente”.<sup>7</sup>

Inciendo en la importancia de la independencia –el argumento más frecuentemente esgrimido para limitar el sufragio a la gran propiedad– Andrés Borrego en 1836 afirmaba que

El hombre rara vez puede dominar el influjo de los intereses que de continuo le aguijan, y aunque sea muy virtuoso, expuesto está a caer en la seducción cuando su fortuna no es bastante a resistir las tentaciones del poder o de los partidos políticos. La independencia absoluta que debe tener un legislador es precisa para fundarla en la posesión de una renta capaz de cubrir sus más imperiosas necesidades.<sup>8</sup>

Este principio ya fue argumentado durante las primeras décadas del siglo XIX por Benjamin Constant:

En nuestras sociedades actuales, el nacimiento en un país y la mayoría de edad no bastan para otorgar a los hombres las cualidades propias a ejercicio de los derechos ciudadanos. Aquellos a los que la indigencia retiene en una eterna dependencia y a quienes condenan a trabajos de jornaleros, no son ni más cultos que los niños ni más interesados que los extranjeros, en los asuntos públicos y en una prosperidad nacional, de la que desconocen los elementos integrantes y de cuyas ventajas solo participan indirectamente. [...] Se requiere pues otra condición además del nacimiento o la mayoría de edad. Dicha condición es el ocio, indispensable a la adquisición de la cultura y el recto criterio. Solo la propiedad privada puede procurar este ocio, solo la propiedad hace a los hombres capacitados para el ejercicio de los derechos políticos.

Subyacía por debajo de tal concepción el desprecio y el temor a las masas:

“Cuando los no-propietarios obtienen derechos políticos, ocurre una de estas tres cosas: o no reciben impulso más que de sí mismos y entonces destruyen la sociedad; o reciben el del hombre o los hombres que están en el poder, siendo entonces instrumentos de tiranía; o reciben el de los aspirantes al poder y son entonces instrumentos de bandera”.<sup>9</sup>

Ya el Estatuto Real de 1834, prescindiendo de la tradición doceañista, introdujo en la práctica electoral una norma –principio básico del liberalismo doctrinario europeo y, más concretamente, inspirada en el modelo francés– consistente en condicionar la concesión del derecho electoral a la posesión de un determinado nivel económico, con el objetivo de “dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que (tienen) depositados grandes intereses en el patrimonio común de la

6. Citado por Margarita Caballero Domínguez, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, *Ayer*, N° 34, 1999, p. 48.

7. Carmelo Romero y Margarita Caballero, “Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II”, *Hispania agraria*, N° 38, 2006, p. 11 y Margarita Caballero, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, p. 47.

8. Citado por *Ibidem*, p. 10.

9. Las dos citas en Benjamin Constant, *Curso de política constitucional*, Taurus, Madrid, 1968 pp. 49-51.

sociedad”.<sup>10</sup> Se iniciará así una larga trayectoria del sufragio censitario durante la mayor parte del siglo XIX, que aunque variando en la práctica, no alteró dicho principio.

Durante el periodo isabelino no se cuestionó el sufragio censitario.<sup>11</sup> El debate estaba, por tanto, en cómo de restrictivo debía ser el criterio del mínimo de renta en la selección de los electores. Este criterio fluctuó entre posiciones muy restrictivas mientras dominó el liberalismo moderado, y más abiertas cuando eran los liberales progresistas los que legislaban.

El moderantismo abogó por un control estricto sobre la incorporación de nuevos electores al censo. Tal es así que la ampliación del sufragio buscada por los progresistas era confundida con la perturbadora opción demócrata. En este sentido, las muy diversas formas de justificar la propiedad para acceder al sufragio que establecía la ley electoral progresista de 1837 fueron cuestionadas por diputados y prensa de la oposición moderada, argumentando que personas de tan escasa propiedad o riqueza no eran independientes y por tanto eran “fáciles de corromper”, puesto que en el campo estaban sometidos a la presión de los ricos, y en la ciudad, por su condición de funcionarios muchos de ellos, quedaban a expensas de los dictados de la Administración.<sup>12</sup>

En el preámbulo a la ley electoral moderada de 1846 quedaba clara la opinión moderada respecto al sufragio:

Los demasiados electores solo sirven para que abunden aquellos que sin opinión propia, sin conocimientos de los negocios públicos, sin intereses que defender, obedecen ciegos a unos cuantos que los manejan a su antojo (...) Por esta razón, el proyecto, fijándose principalmente en la contribución, señala cuota que ni reducirán los electores a un número demasiado escaso, ni los multiplicarán tanto que subsistan los vicios que en esta parte se achacan a la ley vigente; admitiendo también algunas capacidades, no desconoce la influencia legítima que deben ejercer en tan importante asunto personas dignas de toda consideración por su posición social o sus talentos, y que ya la tienen muy grande en el Estado.<sup>13</sup>

El progresismo, por su parte, osciló, desde sus teóricos orígenes doceañistas hasta su desaparición como tal partido durante el sexenio revolucionario, entre la democracia y la restricción censitaria del voto. Su redefinición como partido de orden y de gobierno en la década de 1830 le llevó a un proceso de reordenación ideológica que conllevó, entre otras cuestiones, la aceptación del sufragio censitario, como pone de manifiesto que en las Cortes constituyentes de 1836 de mayoría progresista y elegidas con arreglo a la “democrática” Constitución de 1812 se estableció como signo de capacidad electoral la propiedad.<sup>14</sup> En sentido contrario, la creciente exclusión política de la última etapa isabelina le llevó a retomar la concepción democrática en un giro cuando menos forzado.

10. Estatuto Real para la convocatoria de las Cortes Generales del Reino, Madrid, 1834. Citado por Carmelo Romero y Margarita Caballero, “Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II”, p. 11.

11. Con excepción de la tercera de las elecciones de 1836 en la que se repuso el sufragio universal establecido por la Constitución de 1812, el resto de las 22 elecciones, que se sucedieron durante el reinado de Isabel II, se hicieron conforme a una ley electoral que establecía el sufragio censitario.

12. Carmelo Romero y Margarita Caballero, “Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II”, p. 16 y Rafael Zurita, “La representación política en la formación del Estado español (1837-1890)”, p. 163.

13. Preámbulo al proyecto de ley electoral, DSC, 16 de marzo de 1845. Citado por Rafael Zurita, “La representación política en la formación del Estado español (1837-1890)”, p. 164.

14. Margarita Caballero, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, pp. 47-49.

La ley electoral de 1856 fue la formulación del modelo electoral progresista articulado en torno a la idea de la ampliación ordenada, gradual y dirigida del derecho al voto, en consonancia con el carácter reformista del progresismo. En palabras de un diputado, López Grado, en nombre de la comisión encargada de redactar las Bases del Proyecto de Ley electoral de 1856 se debía ir “tendiendo siempre (...) a reducir la cuota según los progresos y adelantos de la sociedad” porque “deseamos ir poco a poco caminando al punto de parada: el sufragio para todos cuando el tiempo, las luces y las circunstancias políticas lo reclamen”.<sup>15</sup> Para el progresismo, el sufragio era una forma de encauzar de forma ordenada e institucionalizada la movilización política de la sociedad, que para ellos, a diferencia de lo que entendían los moderados, no era esencialmente negativa.<sup>16</sup> La apelación al sufragio universal para los progresistas tiene mucho de recurso discursivo “posiblemente los progresistas españoles abanderaron su defensa porque [...] estaban convencidos de que no iba a ser efectivamente implantado”.<sup>17</sup>

La Unión Liberal defendía también un sufragio censitario, aunque entendiendo que el cuerpo electoral debía ampliarse progresivamente, más por el incremento de la riqueza de la sociedad que por la reducción de la cuota exigida por la ley. Posada presentó en 1860 un proyecto de ley electoral en cuyo preámbulo señalaba que el disfrute de renta o pago de contribución actuaba como criterio de “capacidad política”, entendiendo que aumentar la cuota no era pertinente “cuando el espíritu de la época nos empuja hacia otro lado” pero reducirla tampoco ya que “nos acercaría al sufragio universal, incompatible con nuestras instituciones”.<sup>18</sup>

Los demócratas, apelando al mito de la Constitución de Cádiz, eran los únicos que concebían el sufragio universal como un derecho inherente al hombre. Para ellos, la concesión del voto a los pobres, tendría, además, efectos positivos, pues los representantes, por interés o por filantropía, legislarían en su favor, estableciendo así una relación directa entre situación económica y representación política. Y, frente a la crítica de que las personas sin recursos serían fácilmente manipulables, Orense esgrimía que “de todas maneras, ese amo que quiere el voto del pastor para él o para sus amigos, tendrá que quitarse el sombrero para pedirle ese favor, cuando de otro modo no tiene que contar con él para nada”. Pero incluso los demócratas entendían que la democracia no era algo que se conquistaba en “un momento de efervescencia popular”, sino que era fruto de “instituciones dadas y concebidas quieta y pacíficamente”.<sup>19</sup>

Los más drásticos criticando el sufragio universal era los tradicionalistas o neocatólicos. Por ejemplo, Aparisi, que situaba la religión católica en el centro de sus argumentaciones, entendía que era “una doctrina que se hace derivar de un principio falso, de la igualdad de todos los hombres en punto a intervenir en la gobernación del

---

15. DSC, 22 de enero de 1856, p.10.030. Referencia en Rafael Zurita, M<sup>a</sup> Antonia Peña y María Sierra, “Los artífices de la legislación electoral...”, p. 654.

16. *Ibidem*, p. 655.

17. *Ibidem*, p. 654.

18. DSC, 28 de junio de 1860, Ap. 1<sup>o</sup> al n<sup>o</sup> 26, pp. 643-651. Referencia en *Ibidem*, p. 659.

19. DSC, 22 de enero de 1856, p. 10.066 y 31 de enero de 1856. Referencia en Rafael Zurita, M<sup>a</sup> Antonia Peña y María Sierra, “Los artífices de la legislación electoral...”, p. 663.

país; Dios no ha querido esta igualdad; para gobernar o influir en la gobernación del Estado nacen muy pocos; para ser gobernados nacen casi todos”.<sup>20</sup>

La concepción elitista del principio de representación también se manifestó en la idea de la injerencia moral del Gobierno sobre las elecciones, entendiendo que el poder ejecutivo, “concebido como una especie de poder civilizador, garante de un interés verdaderamente global frente a los intereses fragmentarios que habría detrás de los partidos o de las demandas locales”, debía ejercer un imprescindible control social y político del régimen representativo. Dentro de las diferencias de matices, la mayor parte de las fuerzas políticas con representación parlamentaria “coincidieron en la consideración de que las elecciones no consistían en ningún caso en la libre concurrencia y competencia política –una percepción totalmente extraña en una cultura política elitista y dirigista– sino que eran un «negocio» que debía ser tratado –«influido»– por aquellos que podían conducirlo en beneficio de algún proyecto común”.<sup>21</sup>

En este sentido, el moderado Claros, en su intervención parlamentaria de 1864, consideraba legítima la “influencia moral del gobierno” con una paradoja que afirmaba que “las elecciones debían ser libres, pero la libertad no es la espontaneidad”.<sup>22</sup> Otro moderado, Rodríguez Vaamonde, afirmaba que “el elector ni conoce el uso y la importancia de su derecho, ni tiene voluntad propia, ni es más que el instrumento del poderoso o del intrigante”, justificando así que el voto se orientase desde arriba.<sup>23</sup> Y para Nocedal, la no injerencia gubernativa hubiera supuesto “entregar la sociedad a la anarquía”.<sup>24</sup>

Por su parte, los progresistas, aunque desarrollaron un discurso doblemente crítico contra la injerencia del gobierno central y contra los poderes locales, compartieron en la práctica la concepción intervencionista –de una u otra manera– del sufragio.

Durante el Sexenio Democrático, la mayoría parlamentaria –formada por la unión de muy diversas tendencias, desde la monárquica esencialista de los unionistas y progresistas, hasta la demócrata republicana accidentalista, que habían firmado en noviembre de 1868 el llamado “manifiesto de conciliación”, en virtud del cual se estableció una transacción entre los demócratas y los monárquicos: aquellos aceptaban la Monarquía a cambio de que estos aceptaran los derechos individuales<sup>25</sup>– estableció, con la Constitución de 1869, una Monarquía democrática, que proclama la soberanía de la nación, reconoce unos derechos individuales amplios y regula los poderes del Estado conforme al principio democrático.

El establecimiento de una Monarquía democrática se hizo frente a los republicanos, que entendían que el principio hereditario monárquico era incompatible con la democracia por cuanto esta exige que todos los poderes sean electivos. Y frente a

20. DSC, 4-7-1865, p. 3.019. Referencia en *Ibidem*, p. 665.

21. *Ibidem*, pp. 657 y 669.

22. *Ibidem*, p. 647.

23. DSC. 6 de febrero de 1846, p. 578. Citado en *Ibidem*, p. 647.

24. DSC, 25-5-1857, p. 169. Citado en Rafael Zurita, M<sup>a</sup> Antonia Peña y María Sierra, “Los artífices de la legislación electoral...”, p. 647.

25. Manifiesto citado en la sesión del 14 de abril diario de sesiones, p. 1011. Citado en Antonio M<sup>a</sup> Carlero Amor, “Los precursores de la monarquía democrática”, en José Luis García Delgado (coord.) y Manuel Tuñón de Lara (Dir.), *La España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura: I Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, Siglo XXI, 1985, p. 25.

los defensores de la monarquía doctrinaria o, más bien, el defensor, Cánovas, quien entendía que la debilidad de la Monarquía establecida por la Constitución suponía la configuración de un Estado también débil y que, además, con el sufragio universal, se abría la puerta al socialismo y la anarquía “porque la propiedad es el fundamento de toda sociedad libre y de toda sociedad civilizada”<sup>26</sup> y dar el voto a quien no la tiene sería dárselo a “quien no le conoce, ni le comprende, ni puede comprenderlo, ni conocerlo”.<sup>27</sup> En contestación a las acusaciones republicanas, la mayoría parlamentaria defendía que la potestad de hacer las leyes, la más clara expresión de la soberanía reside en las Cortes, elegidas por sufragio universal.<sup>28</sup>

La Constitución restauracionista de 1876, volvió a ser claramente no-democrática, al fundamentar la soberanía compartida por las Cortes y el rey, negando, implícitamente, la soberanía nacional. De esta forma, tras un breve paréntesis de sufragio universal masculino, se retomaba la tradición isabelina del sufragio censitario con la ley electoral de 1878, que tuvo como referente la isabelina de 1865. Esta reducción del censo electoral con respecto a 1868 por la imposición de la restricción censitaria fue justificada porque el sufragio universal masculino vino por una revolución y no como resultado de una progresiva emancipación del pueblo.<sup>29</sup>

En 1890, durante el llamado Parlamento Largo de Sagasta se estableció el sufragio universal masculino, así desde el punto de vista legal y teórico España era una monarquía democrática. El debate parlamentario sobre dicha ley giró en torno a dos temas: si el sufragio universal era beneficioso o perjudicial para la monarquía y cuál era el alcance jurídico-político de la ley, es decir, en qué medida afectaba a los poderes del Estado y, en particular, a los de la Corona.

La argumentación del Gobierno se centró en insistir que el sufragio universal no supondría perjuicio alguno para el sistema monárquico, sino al contrario su fortalecimiento. En este sentido Canalejas, ministro de Gracia y Justicia, lo argumentaba así:

Nosotros creemos que la Monarquía española está tan asociada a la conciencia pública que cuanto mayor sea el número de ciudadanos que intervengan en la dirección de los negocios públicos, cuanto más grandes sean las fuerzas que dirijan la política española, más arraigo, más firmeza, más prestigio, si pudiera haber más en institución que lo tiene tanto, alcanzará la Monarquía.<sup>30</sup>

La oposición conservadora insistía, por el contrario, en que el sufragio universal era un ataque directo contra la monarquía y contra el sistema en general. Lorenzo Rodríguez afirmaba, en este sentido, que “las instituciones democráticas son incompatibles con la Monarquía; la República es el corolario del sufragio universal”.<sup>31</sup>

---

26. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 20 de mayo de 1869, p. 2138. Citado en *Ibidem*, p. 30.

27. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 8 de abril de 1869. Nuevamente vemos el discurso de las “capacidades”.

28. Antonio M<sup>a</sup> Calero Amor, “Los precursores de la monarquía democrática”, pp. 24-32.

29. Rafael Zurita, “La representación política en la formación del Estado español (1837-1890)”, p. 166.

30. DSC, 14 de noviembre de 1889, p. 1255. Citado por Antonio M<sup>a</sup> Calero Amor, “Los precursores de la monarquía democrática”, p. 34.

31. DSC, 14 de noviembre de 1889, p. 1248. Citado por Antonio M<sup>a</sup> Calero Amor, “Los precursores de la monarquía democrática”, p. 36.

Sin embargo, el debate no trató el tema como si de un problema teórico se tratara, lo que estaba en cuestión era la naturaleza jurídico política que se atribuyera al sufragio y las consecuencias prácticas que se devinieran de tal concepción. Porque no era lo mismo considerar el sufragio como un derecho natural que como una función. Ni tampoco deducir que su implantación equivalía a proclamar la soberanía popular que la soberanía nacional, entendiendo esta bien al modo individualista, progresista, o a la manera orgánica, conservadora. Del sentido que se le diera podrían obtenerse unas consecuencias concretas, en cuanto a la organización de los poderes del Estado y, particularmente al alcance de la prerrogativa regia. Esta fue la clave de los debates parlamentarios, que respondían mucho más a motivos de táctica parlamentaria que a convencimientos doctrinales: si el sufragio universal equivalía o no a la afirmación de la soberanía popular, y por tanto se disminuiría o se anularía la soberanía del Monarca, alterándose en consecuencia la organización de los poderes del Estado.

Los republicanos accidentalistas tenían clara su posición: todo régimen parlamentario se basa en la soberanía nacional, manifestada a través del sufragio entendido como derecho universal, que es perfectamente compatible con la Monarquía, siempre que, entre otras condiciones generales, la Corona actuara como simple poder moderador.

Los partidos del turno, por el contrario, no podían admitir esta interpretación del sufragio universal. Para ellos, el sufragio no podía ser nunca un derecho universal, sino una función, la de designar los miembros de uno de los cuerpos colegisladores. Por tanto, veían en el sufragio universal tan solo la extensión del número de electores, algo que no podía alterar la doctrina de la soberanía ni la organización de los poderes del Estado, y particularmente, los poderes de la Corona. Cánovas argumenta esta posición afirmando que “delante de un sufragio universal de esta naturaleza –sinónimo de soberanía nacional en constante y permanente ejercicio– tengo que declarar que jamás lo reconoceré, y que siempre lo consideraré ilegítimo en derecho constituido y en derecho constituyente”, pero afirma que lo respetará “en el sentido de que no se trata sino de una simple ampliación del voto, que no separa ni poco ni mucho la soberanía nacional de donde está, ni añade absolutamente nada a la potestad y facultades de esta Cámara”.<sup>32</sup>

Los liberales, gobierno y miembros de la Comisión, aun con ciertas diferencias de criterio y no pocas imprecisiones conceptuales, compartieron con los conservadores esta argumentación –bien por convicción doctrinal, bien por conveniencia política: que los conservadores aceptasen la ley–. Ya el preámbulo del proyecto de ley se pronunciaba en este sentido: “La reforma no altera el equilibrio ni el sistema constitucional...”. El propio Sagasta insistía una y otra vez en que el sufragio universal no afectaba ni a la soberanía ni a la organización de los poderes del Estado, y defendía la interpretación del sufragio como función y de la ley como simple aplicación del derecho a ejercerla:

Me asustaba el sufragio universal en el concepto de que era el ejercicio inmanente, permanente y constante de la soberanía nacional, y yo entiendo que en un país constituido la

---

32. DSC, 15 de julio de 1889, p. 782. Citado en Antonio M<sup>o</sup> Calero Amor, “Los precursores de la monarquía democrática”, p. 40.

soberanía reside en las Cortes con el Rey, y por eso sostengo que en un país constituido el sufragio no puede ser más que la ampliación del derecho electoral ... de manera que las Cortes que vengan mañana con el sufragio universal no tendrán ni más ni menos facultades que tienen estas, y no podrán anular al Poder moderador, porque este es consustancial con la nación en su representación en Cortes, y por consiguiente, comparte con la representación nacional y con el pueblo la soberanía de la Nación.<sup>33</sup>

Subyacía a este debate la desconfianza —e incluso el desprecio— de los partidos dinásticos por la ciudadanía. Unos y otros pensaban que en España no existía una ciudadanía capaz de constituir un verdadero cuerpo electoral, por lo que estaba legitimada la injerencia gubernamental, tanto a través de la intervención continua de la Corona, aunque fuera indirectamente, mediante el libre nombramiento de los gobiernos, aun por encima de las Cortes y de los resultados electorales —esta era la clave del debate sobre qué tipo de soberanía implicaba el sufragio universal— como a través de la manipulación electoral. Cánovas lo plasmaba así: “la monarquía entre nosotros tiene que ser una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora, porque no hay otra en el país”<sup>34</sup>, mostrando su absoluta falta de fe en el cuerpo electoral.

Los liberales, por tanto no promovieron la ley del sufragio universal masculino por una verdadera convicción democrática, en la creencia de que la democracia es una necesidad lógica del sistema representativo liberal. Lo que el Gobierno liberal de Sagasta buscaba era integrar en la Monarquía a los republicanos accidentalistas y evitar la escisión de los demócratas de su propio partido; pero manteniendo a la Corona, a la vez como símbolo y garantía de la conservación del orden establecido.

Por tanto, la asunción del sufragio universal masculino no implicó un cambio en la concepción elitista de la política y del sufragio. Por ello, contrariamente a lo que cabría esperar, el sufragio universal masculino, aunque desde el punto de vista simbólico tuvo una importancia fundamental, en la práctica política concreta no alteró el sistema de la Restauración, como sin duda los promotores de la ley ya sabían. En este sentido, Margarita Caballero explica que “en 1890, con el turno bien asentado en un sistema representativo cuyas claves y mecanismos se sabía cómo controlar, la medida no parecía entrañar grandes peligros y, por el contrario, servía, entre otras cosas, para dar una mayor legitimidad a la Monarquía frente al republicanismo.” Por tanto, incluso con el sufragio universal masculino establecido “pervivirá en la práctica la «lógica» del censitario”.<sup>35</sup>

Hemos visto cual era la concepción que tenía la élite de la representación y del sufragio a lo largo del siglo XIX; ahora cabe preguntarse que significaban estos conceptos no para los elegibles, sino para los electores. Las elecciones fueron vistas por la mayoría del electorado, fuera durante el periodo isabelino, durante el Sexenio o durante la Restauración, como un asunto eminentemente local y personal, dirigiendo el voto más hacía las personas que hacía los partidos. Tengamos en cuenta que la España decimonónica era un mundo eminentemente localista, en el que las comuni-

33. DSC, 15 de julio de 1889, pp. 769 y 776. Citado en *Ibidem*, p. 39

34. DSC, 15 de julio de 1889, p. 766. Citado en *Ibidem*, pp. 41-42.

35. Margarita Caballero Domínguez, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, pp. 53 y 46.

caciones y la mentalidad acotaban los espacios vitales de la población. Para el electorado, las elecciones no eran una cuestión partidista ni ideológica, sino mucho más concreta, práctica y cercana: “Por voluntad e interés de los electores y adecuación de los candidatos, la cuestión electoral devenía en cada distrito en la búsqueda de un representante «idóneo» capaz de lograr para el distrito beneficios tan disputados como limitados”<sup>36</sup>. Por tanto, aunque ya desde la Constitución de 1812, se había proclamado que los diputados representan a la Nación y no a sus electores o a sus circunscripciones, en la práctica electoral, la realidad era totalmente distinta.<sup>37</sup>

A lo largo del presente trabajo ha quedado más que clara la concepción elitista que los políticos liberales, de uno u otro signo, en una u otra etapa del siglo XIX español, tenían de la política y concretamente de la representación. Tal concepción no debe sorprendernos si tenemos en cuenta que la propia legislación exigía del elegible un alto nivel de renta, mayor que el del elector en las primeras leyes, igual después, y que incluso cuando estas exigencias desaparecieron, las prácticas concretas de la política implicaban que solo aquellos que dispusieran de un nivel de renta apropiado fueran elegidos.<sup>38</sup>

Sin embargo, sorprende que la injerencia gubernamental sobre las elecciones fuera ejercida y argumentada de forma similar durante todo el siglo. Ya fuera dentro del marco del sufragio censitario o del universal masculino, el elector era para el político liberal un individuo sin los conocimientos, el interés o la independencia necesaria para decidir la suerte de la política nacional (véase la cita 23). Había, por tanto, no solo un temor a la “plebe”, sino una minusvaloración general del elector, fuera propietario o no. Los políticos liberales se consideraban a sí mismos los dirigentes naturales de la sociedad llamados a representar los intereses nacionales, incluso a pesar de la propia elección nacional manifestada en las urnas. Para ellos, el sufragio no era más que un ritual que caracterizaba a la ciudadanía, sin mayor contenido que el simbólico.

Por su parte, el electorado tenía una idea del voto radicalmente opuesta. Para ellos, el sufragio no era una cuestión abstracta sino práctica, no era teórica sino concreta y tampoco era nacional, sino local. Para la mayoría de los electores, el sufragio podía ser la forma de obtener beneficios de un Estado por lo demás lejano y que pedía más que lo que daba. Unos beneficios que eran además escasos y por los que los distintos distritos entraban en competencia, por lo que la elección del diputado idóneo era fundamental. Por tanto, y a pesar de que la élite política no concebía la existencia de una verdadera representatividad, en la práctica, la competencia política acercaba los diputados a los intereses concretos y locales de la población.

---

36. Carmelo Romero y Margarita Caballero, *Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II*, p. 22 y Carmelo Romero “La suplantación campesina de la ortodoxia electoral”, en Ignacio Peiro y Pedro Rujula (coords.) *La historia local en la España contemporánea: estudios y reflexiones desde Aragón*, 1999, p. 91.

37. Margarita Caballero Domínguez, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, p. 61

38. El hecho de que la política no fuera remunerada era una de las causas.

## BIBLIOGRAFÍA

CABALLERO, Margarita, “El derecho de representación: sufragio y leyes electorales”, *Ayer*, N° 34, 1999, pp. 41-64.

CALERO AMOR, Antonio M.<sup>o</sup>, “Los precursores de la monarquía democrática” en GARCÍA DELGADO, José Luis (coord.) y TUÑÓN DE LARA, Manuel (Dir.), *La España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura: I Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, Siglo XXI, 1985, pp. 21-54.

CONTANT, Benjamín, *Curso de política constitucional*, Taurus, Madrid, 1968.

FRÍAS CORREDOR, Carmen Frías Corredor y GARCÍA ENCABO, Carmelo, “Sufragio universal masculino y politización campesina en la España de la Restauración (1875-1923)” *Historia agraria*, N° 38, 2006, pp. 27-46.

ROMERO, Carmelo “La suplantación campesina de la ortodoxia electoral” en PEIRO, Ignacio y RÚJULA, Pedro (coords.) *La historia local en la España contemporánea: estudios y reflexiones desde Aragón*, 1999, pp. 80-98.

ROMERO, Carmelo y CABALLERO, Margarita, “Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II”, *Hispania agraria*, N° 38, 2006, pp. 7-26.

ZURITA, Rafael, “La representación política en la formación del Estado español (1837-1890)” en CALATAYUD GINER, Salvador, *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*, Universitat, Valencia, 2009, pp. 159-182.

ZURITA, Rafael, PEÑA, M.<sup>a</sup> Antonia y SIERRA, María, “Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1870), *Hispania*, vol. 66, N° 223, pp. 633-670.

Diario de Sesiones del Congreso (DSC).