

SIGNIFICADO POLITICO E IDEOLOGICO DE LA LEY DE SUFRAGIO UNIVERSAL DE 1890¹

Carlos Dardé
Universidad de Cantabria

"(...) doble tarea que todo historiador serio debe asumir: combinar la comprensión imaginativa de las concepciones y propósitos de sus *dramatis personae*, con la equilibrada apreciación del significado universal de la acción"

E.H. CARR, *Historia de la Rusia Soviética*. Tomo I, vol. I, Madrid, 1972, p. 9.

De acuerdo con la cita precedente, la presente conferencia, tiene un doble objetivo: conocer el significado -o mejor, los significados- que la ley de sufragio universal de 1890 tuvo para sus contemporáneos y los que tiene hoy para nosotros. No se pretende hacer un estudio de teoría política -el debate que se produjo en torno a la ley no da pie para nada semejante- sino un ensayo de historia de las ideas, acerca de la opinión que la minoría de participantes en la vida política tenía sobre la democracia y las posibilidades de su implantación en la España de la época, y acerca de la mentalidad preponderante en el mundo político de entonces.

1. La ley de reforma electoral de 1890, conocida como de sufragio universal -aunque en ninguna parte de la misma se contuviera semejante expresión- era para sus contemporáneos equivalente a la implantación de la democracia política. La ley establecía que todos los varones mayores de 25 años, que no estuvieran legalmente incapacitados, tenían derecho al voto en las elecciones de diputados para el Congreso de la nación. Esta era la gran novedad de la ley -novedad relativa, porque ya durante el sexenio 1868-1874 había regido una disposición semejante-; en los demás aspectos fundamentales del proceso electoral, la distribución territorial de la representación, y los procedimientos electorales, la ley de 1890 era completamente continuista con la anterior legislación sobre el tema².

¹ Conferencia pronunciada en el ciclo organizado por la Universidad de Alicante con motivo del centenario de la ley de sufragio universal

² La ley de 1890 incluía también la novedad absoluta de la implantación de una forma de voto corporativo, mediante la creación de colegios especiales formados por Universidades, Sociedades Económicas, Cámaras de Comercio, Industriales y Agrícolas, que podrían enviar su representación al Congreso siempre que contaran con más de 5.000 electores. Este procedimiento sólo fue utilizado en contadas ocasiones.

Hoy puede parecerse exagerado el que una ley que excluía del censo electoral a todas las mujeres, y a los varones mayores de edad, hasta los 25 años, fuera llamada de sufragio universal y considerada nada menos que la implantación de la democracia; pero si tenemos en cuenta las costumbres electorales del resto de Europa, entenderemos porque fue así. Como se sabe, durante el siglo XIX, las mujeres no pudieron votar en ningún país europeo. Un derecho electoral tan amplio como el que se implantó en España - otorgado a todo varón, sin ninguna condición de propiedad o conocimiento, más que su edad, de forma que implícitamente se reconocía el derecho a participar en la vida política como un derecho natural- sólo existía en Francia y Suiza, las dos únicas Repúblicas europeas del momento, además de en Grecia. En Gran Bretaña, por ejemplo, las últimas reformas electorales habían ampliado considerablemente el censo, aunque sin dejar de establecer condiciones de tipo económico. Todavía mayores limitaciones existían en la liberal monarquía italiana y en el resto de las monarquías del centro y el norte de Europa; en Alemania había sufragio universal para la elección del *Reichtag*, pero el sistema político lo hacía bastante ineficaz. En términos porcentuales, sobre el total de la población, los electores españoles, una vez aprobada la ley, eran el 24%, mientras que los franceses eran el 29%, los suizos el 22%, los ingleses el 16% y los italianos el 9,1%. En suma, por la amplitud del derecho electoral, España se colocó en 1890, legalmente, en la vanguardia democrática de Europa³.

No obstante, es preciso hacer algunas matizaciones. Ya se ha indicado que tanto respecto a la distribución territorial de la representación -es decir, la delimitación geográfica de las unidades electorales- como al procedimiento electoral, la nueva ley no introdujo novedades significativas en relación con la legislación anterior. Esta continuidad no era algo políticamente irrelevante, sino que, por el contrario, tenía importantes repercusiones prácticas.

En relación con la geografía electoral, la ley conservó la distinción establecida por los conservadores en 1878, entre distritos uninominales, rurales, -que eran la gran mayoría- y circunscripciones, que elegían un diputado por cada 50.000 electores, y que comprendían las principales ciudades y amplias zonas rurales en torno a las mismas. Este procedimiento podía ser interpretado como un compromiso entre la tradicional opinión moderada, partidaria de los pequeños distritos uninominales, y la progresista, que defendía las grandes circunscripciones. De hecho, sirvió para que, en la mayor parte de las ciudades de tipo medio, el voto urbano -el único voto auténtico- fuera sofocado por el voto rural, logrado por procedimientos caciquiles; es decir, tendió a desincentivar la ya de por sí escasa movilización política del país, y ello a pesar de que la forma establecida para efectuar la elección en estas circunscripciones, -escribir en la papeleta un número de candidatos menor que el de diputados a ser elegidos- pretendía asegurar una cierta representación a las minorías⁴.

³ R.J. GOLDSTEIN *Political Repression in the 19th Century Europe*. Londres, 1983, pp. 4-32.

⁴ J. VARELA ORTEGA and R. LOPEZ BLANCO, "Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain" en Serge NOIRET (ed), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*. Baden-Baden, 1990, pp. 185-259.

Respecto al procedimiento, lo más importante es que la nueva ley conservó la influencia que los alcaldes tenían en el mismo, al mantenerles como presidentes de las mesas electorales. Dada la dependencia que los alcaldes tenían de los gobernadores civiles y, en último término, del gobierno, esto era tanto como asegurar un poder muy considerable al ministro de la Gobernación correspondiente, encargado de 'hacer' las elecciones.

En definitiva, aunque la ley suponía un notable avance democrático por la amplitud dada al derecho electoral, también mantenía mecanismos antidemocráticos, en la medida que facilitaban la corrupción y la suplantación de la voluntad popular por la acción del gobierno.

Por otra parte, el sufragio universal se insertaba en un sistema constitucional que no era democrático, cuyas bases y equilibrio no pretendía alterar, como afirmaban explícitamente los liberales, para hacer la ley más aceptable a los conservadores. La Constitución declaraba la soberanía compartida por las Cortes con el Rey, y establecía con las mismas atribuciones que el Congreso, un Senado en el que la aristocracia, la jerarquía eclesiástica y la gran propiedad, tenían una representación privilegiada. Que la Constitución no era democrática, lo proclamaba Cánovas en el Congreso, indignado por la afirmación de Castelar en sentido contrario⁵. Estas limitaciones institucionales, no eran exclusivas de España: en Gran Bretaña, por ejemplo existía la Cámara de los Lores, y en Francia el Senado. Pero, en cualquier caso, indican que la democracia, incluso legal, que establecía el sufragio universal era sólo relativa y limitada.

2. La "Crónica de la tarde" de un periódico madrileño de la época, resulta muy expresiva del ambiente en que se discutió la ley de sufragio universal.

"Mientras que en el salón de sesiones del Congreso se andaba a vueltas con el sufragio universal -se decía- dos hombres ilustres, Cánovas y Martos, se encontraron en el Salón de Conferencias y, como buenos amigos, comenzaron a departir en estilo familiar, sobre las futuras contingencias de la política. Como tema de discusión se había planteado el sufragio universal, y el Sr. Cánovas decía:

- Yo no le temo al sufragio universal, porque estoy convencido de que los gobiernos harán siempre lo que quieran, mientras no se transformen nuestras

Ejemplos de cómo funcionó este procedimientos con el sufragio universal en ciudades de tipo medio en S. FORNER y M. GARCIA: *Cuneros y caciques*. Alicante, 1990. C. DARDÉ: "El sufragio universal en la práctica: la candidatura de José del Perojo por Santander en 1891 y 1893", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea. Homenaje a Federico Suárez Verdeguer*. Madrid, 1991, pp. 111-123

⁵ *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados* (en adelante DSC), legislatura 1888-89, apéndice 1 al n. 3.

"La Constitución vigente no es una Constitución democrática, gracias a Dios; -decía Cánovas en el Congreso el 8 de febrero de 1888- será preciso bastardearla, será preciso corromperla, será preciso violarla para que resulte una Constitución democrática ¡No faltaba más! (8 de febrero, 1888). A. CANOVAS, *Discursos Parlamentarios*. Madrid, 1987, p. 405

costumbres públicas. Con sufragio universal, y de oposición, he sido yo diputado nueve veces, y la experiencia me ha enseñado a conocer que en España, mientras haya gobernadores y alcaldes a disposición de los gobiernos, la moralidad en las elecciones toda será siempre un mito. Sobre todo, aquí hace falta moralizar la administración municipal y, mientras que ésto no se consiga, los caciques serán siempre los dueños del país. Uno de esos caciques me decía una vez: 'Desengáñese Vd. don Antonio, aquí, si yo soy alcalde riego, y si no soy alcalde, no riego' (grandes risas). Y es verdad: los que vivimos en la oposición, no somos más que alcaldes de secano, porque el único que riega siempre es el gobierno.

- Tienes razón, Antonio -exclamó el Sr. Martos-; nuestro cuerpo electoral tiene corrompidas todas sus raíces, por eso yo espero que el sufragio universal aplicado con buena ley de garantías, habrá de regenerar nuestro país.

- No lo dudo -replicó el Sr. Cánovas-, pero antes habrá que regenerar nuestra administración municipal, o yendo a su autonomía, o volviendo a la centralización de 1845. Yo aseguro que no hay hoy en España cien Ayuntamientos que resistan una inspección gubernativa en vísperas de elecciones.

- En tu vida habrás dicho una verdad mayor -dijo el Sr. Martos-; pero contra los malos alcaldes y contra los malos gobiernos, siempre habrá el recurso de una coalición electoral.

- Siempre han sido fatales esas coaliciones, Cristino -exclamó el Sr. Cánovas-, pero comprendo que es el único remedio que pueden ejercitar con garantías de éxito los partidos políticos, cuando los Gobiernos hacen política de expoliación y de guerra. En fin, allá veremos qué sucede mañana con el sufragio universal; y si estás en el poder, Cristino, desde luego, te suplico que tengas compasión con nosotros.

- Lo mismo digo -exclamó el Sr. Martos-.

Y entre risas de todos los que vimos este cambio ingenioso de impresiones, se disolvió el corro y cada cual se fue a donde mejor le pareció⁶.

En la narración destacan el reconocimiento por ambos interlocutores de la corrupción electoral existente, basada en el control gubernamental de la administración local -y la connivencia con dicha corrupción, porque ambos eran beneficiarios de la misma y, además, Cánovas era el político con mayor poder e influencia del país-; la falta de confianza absoluta en la reforma electoral que se estaba llevando a cabo, o, en el mejor de los casos -no hay que olvidar que Martos era entre los monárquicos el político más identificado con la democracia-, una vaga esperanza sobre la bondad de sus efectos; en el fondo, la más completa tranquilidad, resignación o fatalismo, y hasta un cierto buen humor: aquello no parecía tener excesiva importancia.

Este ambiente entre los políticos era conforme con la indiferencia total que en el país existía respecto a la ley. No hubo, en absoluto, el más mínimo movimiento de opinión en favor, ni en contra, del sufragio universal o de cualquier tipo de

⁶ *La Unión Católica*, 10 de febrero 1890

ampliación del derecho al voto; no se crearon asociaciones, ni tuvieron lugar manifestaciones o mítines, o se desarrolló campaña alguna de prensa, a favor o en contra del mismo. Los periódicos escribieron las habituales crónicas políticas sobre los debates parlamentarios, pero sólo en contadas ocasiones dedicaron artículos de fondo o insertaron colaboraciones especiales sobre el tema. Todos los políticos reconocieron esta falta de presión popular, que utilizaron dialécticamente en favor de sus posiciones⁷.

Incluso, los partidos que contaban con un cierto apoyo popular -el socialista y, sobre todo, los republicanos- miraron la ley con la mayor indiferencia u hostilidad, a pesar de que en pura lógica democrática habría de darles mayor fuerza política, al conceder el derecho electoral a las clases populares que les apoyaban. Y esta actitud no era debida sólo a la elemental táctica de no reconocer mérito alguno a su enemigo político básico, el partido en el gobierno, sino a una común preferencia, aunque con matices importantes, por el procedimiento revolucionario sobre el electoral. El partido socialista proclamaba su voluntad de apoderarse "revolucionariamente" del poder y despreciaba las leyes que "no son hechas por todos y para beneficio de todos, antes al contrario, son elaboradas por la clase burguesa en beneficio exclusivo de la misma". "La elección ya sea por medio de un sistema restrictivo, por otro más amplio, o por el sufragio universal, -decía *El Socialista* en 1886- la verifican siempre los burgueses. Como la libertad política no lleva consigo la libertad económica, el obrero, políticamente libre para votar a quien le parezca, no lo es por su esclavitud del taller o de la fábrica". Al discutirse la ley, los socialistas declararon que "la dependencia del salario hace casi irrisorio el derecho electoral de las muchedumbres", además de que no se había extinguido "la raza de ministros de la Gobernación que manejan el voto universal con igual arte que el restringido". No obstante, manifestaron que no despreciaban en absoluto el sufragio universal y que "aunque instrumento roto, procuraremos que los obreros, le saquen punta para herir al capital"⁸.

⁷ Las únicas colaboraciones sobre el tema del sufragio universal, publicadas en los periódicos madrileños más importantes, durante el período de discusión parlamentaria del proyecto de ley, fueron "Sobre un Proyecto de ley de sinceridad electoral", firmado por *Publícola* y "El sufragio universal y los católicos" de Damian Isem en *La Unión Católica*, 7 de noviembre 1889 y 14 de febrero 1890, respectivamente. Y los artículos firmados por Miguel Moya en *El Liberal* sobre "La representación de las minorías", los días 1 y 3 de febrero de 1890 -contestados el día 4 de febrero por Juan N. Montejo- y sobre "Democracia y Privilegio", en contra de los colegios especiales establecidos en la ley, los días 27 de febrero y 6 de marzo de 1890. Fuera de Madrid, dos artículos de sentido conservador, tuvieron cierta repercusión: "¿Será Ley?", firmado por J. Mañé y Flaquer en el *Diario de Barcelona*, el 15 de diciembre 1889, y "El partido conservador y el sufragio universal", publicado en *Las Provincias* de Valencia el 16 de febrero 1890.

⁸ *El Socialista*, número preliminar, marzo 1886, 2 de abril 1886, 22 de noviembre 1889.

Con motivo de la primera manifestación celebrada el 1 de mayo de 1890, recién aprobado el sufragio universal, *El Imparcial*, 2 de mayo 1890, consideraba que la forma pacífica en que aquella se había desarrollado era una prueba de la bondad de la reforma electoral, porque "los pueblos que alcanzan la plenitud del derecho, renuncian a los procedimientos de fuerza". Más próxima a la realidad estaba la observación del conservador catalán Juan Mañé y Flaquer para quien la manifestación había sido "la condenación más elocuente de la ley del sufragio (...), prueba que cuando el pueblo quiere algo (...) se erige en abogado de si mismo (...). La masa obrera ha puesto empeño en rechazar la injerencia de los

Entre los republicanos, -a excepción, como veremos, del partido posibilista de Castelar- la actitud frente al sufragio universal era relativamente semejante: indiferencia, por considerar que sus efectos serían irrelevantes, o, en todo caso, voluntad de servirse del mismo como un medio secundario -el fundamental seguía siendo la revolución- para destruir el sistema; en el caso de los republicanos, no el sistema capitalista de dominación burguesa, sino la monarquía.

En el acto público más importante celebrado por los republicanos en vísperas de la discusión parlamentaria de la ley de sufragio universal, el mitin de la coalición de la prensa, que tuvo lugar en el Circo de Rivas de Madrid el 29 de octubre de 1889, no hubo ni una sola referencia a la reforma electoral. La "significación y tendencia" del acto -según los periódicos *El País* y *La República*, portavoces de los partidos de Ruiz Zorrilla y Pi y Margall, respectivamente- fue "eminentemente revolucionaria". Un orador exigió "la lucha en todos los terrenos, legales e ilegales". Otro habló de las revoluciones como "la higiene de la sociedad, pues la limpian de inmundicia". Sol y Ortega dijo: "nosotros queremos alcanzar la República por los medios que nos enseñó en Manzanares el Sr. Cánovas del Castillo, y por los procedimientos que nos enseñó el 68 D. Práxedes Mateo Sagasta"⁹.

Una vez iniciada la discusión del proyecto de ley, decía *El País*, quizá por pluma de Alejandro Lerroux:

"Si venimos a las Cortes, vendremos a obstruir, a estorbar, a entorpecer, a todo lo que resulte obstáculo para la mayoría. En cuanto se nos presente en la Cámara ocasión de hacer daño (...) haremos el daño. Y cuando a mitad de un discurso, vayan a avisar a uno de nuestros oradores de que en la plaza pública hay conatos de motín, nuestro orador (...) el diputado del pueblo, suspenderá sus tropsos y dejará al Parlamento (...) con la palabra en la boca, para ir a arengar a las masas y pronunciar el único discurso útil que en estas agonías de las restauraciones debe pronunciar un patriota"¹⁰.

De todas estas actitudes que, frente a la ley de sufragio universal, adoptaron la masa general del país, algunos destacados políticos dinásticos, y los partidos de oposición al sistema, las conclusiones más importantes que cabe deducir son el atraso

políticos en sus asuntos (...); de todas esas manifestaciones ha sido cuidadosamente escluido (*sic*) el carácter político y se ha estremado (*sic*) tanto que en ninguna de ellas, ni en los *meetings* preparatorios, hubo un recuerdo de gratitud para los que se desvieron por emancipar y dignificar al pueblo por medio del derecho electoral ¡Qué olvido y qué ingratitud!". *Diario de Barcelona* 11 de mayo 1890

⁹ *La República*, 30 de octubre 1889. Nicolás Salmerón fue el único que, imponiéndose al ambiente del mitin, se distanció explícitamente del procedimiento revolucionario sistemático. Salmerón condenó el recurso a la fuerza por parte republicana, durante el período democrático inaugurado por la revolución de septiembre, "cuando tenía expeditos todos los medios legales que la Constitución de 1869 le diera para llegar al cambio de las instituciones". *La República*, 31 de octubre 1889

¹⁰ *El País*, 12 de noviembre 1889. En el mismo sentido, ver el editorial de este periódico dos días antes. Sobre los primeros trabajos de Lerroux en *El País*, ver A. ALVAREZ JUNCO, *El emperador del paralelo. Lerroux y la demagogia populista*. Madrid, 1990, pp. 65-66

existente en España, hacia 1890, en el proceso de socialización democrática, y la insuficiente identificación con los valores y normas democráticos, por parte de quienes se hallaban integrados en el sistema político. La actuación del Parlamento se ignora por la mayor parte, signo evidente de desmovilización política y de carencia de la más mínima cultura democrática; o se acepta, por quienes sí participan en el sistema, aunque reconociendo y asumiendo la falsedad de todo el proceso electoral, base del sistema representativo; o simplemente se desprecia, confiando en la revolución, es decir, en la fuerza, lo que de ninguna manera se espera alcanzar por medios pacíficos, democráticos.

3. Acertaron quienes vaticinaron que las consecuencias electorales de la implantación del sufragio universal serían nulas, al menos en un corto plazo. Con la nueva ley, los gobiernos continuaron obteniendo cómodas mayorías, aunque llegaran a perder el control sobre las grandes ciudades del país; ninguna nueva clase social accedió al Parlamento; y los partidos no se transformaron, sino que siguieron estando compuestos por pequeños comités o grupos de amigos. Algo, sin embargo, debió cambiar en los procedimientos electorales, al multiplicar por seis el número de participantes teóricos en las elecciones; probablemente el papel del dinero y la coacción aumentó a costa del acuerdo y el pacto entre clientelas, que debió predominar con el sufragio censitario. Y a largo plazo, la corrupción electoral generalizada terminó por dañar irreparablemente las instituciones parlamentarias. Por todo ello, como el autor de estas páginas ha indicado en otros artículos, contra de lo que lógicamente cabía suponer, el sufragio universal no favoreció la modernización política del país -es decir, la participación electoral y el peso de la opinión pública en la vida política- sino que más bien dificultó dicha modernización, porque al conceder más poder a la mayoría rural del país, de hecho entregó este poder a los caciques que controlaban a esta mayoría. Lo cual, en último término, resultó fatal para la suerte de la monarquía parlamentaria¹¹.

Lo que resulta paradójico es que, a pesar de los nulos efectos electorales del sufragio universal a corto plazo, esta reforma, debido a su dimensión ideológica, tuvo importantes repercusiones políticas inmediatas, que sus autores previeron y buscaron. Una parte de estos objetivos se hicieron explícitos: la que se refería al cumplimiento del programa del partido liberal y a la integración en la monarquía restaurada de los ideales de la revolución de 1868; otra parte, la que tenía relación con la lucha por el poder dentro de la izquierda liberal monárquica, no se manifestó abiertamente, aunque era un secreto a voces.

En efecto, como se indicaba en la Exposición de motivos del proyecto de ley, el sufragio universal venía a "culminar(r) el programa del partido liberal y la serie de reformas políticas que había contraído el compromiso de realizar"¹². El programa

¹¹ C. DARDÉ, "La implantación de la democracia en la España de la Restauración" en *Revista de Occidente* 50 (junio, 1985) 115-126, y "El sufragio universal en España: causas y efectos" en *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea* 7 (1989-90) pp. 85-100

¹² *DSC* (1888-89) ap. 1 al n. 3

que había servido para unir al partido liberal en junio de 1885, conocido como "ley de garantías", redactado por Manuel Alonso Martínez y Eugenio Montero Rios, como representantes de los partidos Fusionista e Izquierda Dinástica, incluía efectivamente el sufragio universal, además de otras reformas que ya habían sido aprobadas, como la ley de asociaciones y la que establecía el jurado para determinados delitos. En dicho programa también se encontraba el compromiso de establecer un procedimiento para la reforma constitucional, pero este punto no llegaría a ser planteado nunca, probablemente por la oposición frontal de Cánovas.

El objetivo político último que se pretendía alcanzar con la aprobación de la parte del programa liberal que se consideraba posible en las circunstancias presentes, era, en palabras de Ramos Calderón, presidente de la Comisión del Congreso encargada de dictaminar sobre el proyecto de reforma electoral, "cerrar el ciclo revolucionario de este país", mediante la conciliación del espíritu democrático de la revolución de 1868, con la legalidad de la Restauración¹³.

Pero este propósito tenía una dimensión política práctica: la consolidación del partido liberal y del liderazgo de Sagasta sobre el mismo. Desde 1888 el partido liberal estaba atravesando una serie de crisis, que se habían traducido en las disidencias de políticos destacados como Cristino Martos o el general Cassola, y en la crítica permanente por parte de Gamazo a la política económica seguida por Sagasta. Gamazo, portavoz de la Liga Agraria, se había erigido en portavoz de las tendencias proteccionistas, en contra del librecambismo relativo predominante en el partido. En medio de estas dificultades, Sagasta encontró en el sufragio universal el medio más eficaz para fortalecer al partido y consolidar su posición, como de hecho consiguió. A partir de 1890 y hasta su muerte en 1903, su liderazgo sobre los liberales sería indiscutible. Además, por este medio, consiguió la integración en el partido liberal de algunos destacados republicanos conservadores que, siguiendo las indicaciones de Castelar, se pasaron a la monarquía, e hizo inviable la formación de cualquier otro partido monárquico que pretendiera situarse a la izquierda del liberal, defendiendo las ideas democráticas, como había sucedido unos años antes. El éxito político fue completo.

Desde la perspectiva actual, una de las cuestiones más significativas de todo este episodio es precisamente el contraste entre la falta de repercusión popular y de consecuencias electorales del sufragio universal -es decir, de consecuencias prácticas inmediatas- por una parte, y la importancia de sus repercusiones políticas, por otra. Lo que esto nos indica es que la vida política, en su núcleo, se movía fundamentalmente en un mundo de ideas. No puede decirse, como se hace en un reciente manual -por otra parte, valioso- que "los partidos carecían de una base ideológica mínima. La unidad del partido no se forzaba (*sic*) en torno a una ideología o un programa, sino que se basaba exclusivamente en las relaciones de clientela, mantenidas mediante *favores*". Esto ocurría efectivamente en la vida política local donde, en la inmensa mayoría de los casos, no existían señas de identidad ideológica ni en los miembros de los partidos políticos, ni en los electores, ni en las campañas

¹³ RAMOS CALDERON, *DSC* (1889-1890) p. 1466

electorales. Pero en el centro de la vida política nacional -tanto en un sentido abstracto, el Parlamento, como geográfico, Madrid- las ideas y los programas eran los ejes alrededor de los cuales se formaban los partidos, al menos en esta primera etapa de la Restauración. Así lo explicaba Ortega y Gasset:

"no se olvide que en aquella época la política de toda Europa era principalmente política de 'ideas'. (Sólo al fin del siglo XIX se inventó como algo nuevo, y hasta escandaloso, la *Realpolitik*). Se pensaba entonces que lo decisivo en toda actuación política de electores, de elegidos y del Gobierno- era su enrolamiento bajo una bandera 'ideal'. Estas 'ideas' o 'ideales' eran, sobre todo, opiniones teóricas sobre como *debía ser* jurídicamente un Estado".

Para Ortega, la Constitución de 1876 era mala precisamente por la inadecuación absoluta entre lo 'ideal' del proyecto y la 'realidad' del país¹⁴. Pero que las ideas estaban presentes, justificando partidos y gobiernos, resulta algo innegable.

El principal argumento en contra de la ley, durante su debate parlamentario, fue planteado precisamente en este terreno por Francisco Silvela, que adoptó una actitud explícitamente positivista, -de acuerdo con lo que consideraba que era la mentalidad predominante de la época en todas las esferas de la vida, excepto en la política, que se desenvolvía en un mundo artificial y falso, que nada tenía que ver con la realidad:

"la inatención, el desvío y la indiferencia (hacia la política) se manifiestan en todas partes. ¿Cómo extrañar ésto, cuando esa falta de verdad, de sinceridad, de realidad, en los resultados de nuestras discusiones (...) coincide con una dirección clara y visible del espíritu humano, en el actual momento histórico, hacia la verdad en la investigación, hacia el positivismo en la observación, en el estudio y en la teoría, hacia el naturalismo en el arte y en las manifestaciones literarias, de tal suerte que sólo la política (...) se aparta de esa sed creciente de realidad, de sinceridad, de positivismo, con todas sus consecuencias buenas y malas?"

Silvela terminaba recomendando a los liberales

"(...) abandonar ese funesto sistema de crear, por meros compromisos de una opinión ficticia de Madrid, leyes tras leyes, notóriamente tan avanzadas sobre lo que las necesidades del país exigen, y sobre lo que los medios y las facultades de los que van a aplicarla han alcanzado"¹⁵.

J. Alvarez Junco ha puesto de manifiesto que los republicanos españoles de fines del siglo XIX, se hallaban anclados en el mundo de las ideas de 50 años atrás, en la

¹⁴ F. MONTERO "La Restauración" en *Manual de Historia de España*. Madrid, 1990 p. 366. J. ORTEGA y GASSET, *La rebelión de las Provincias* (1928) en *Obras Completas*. Madrid, 1983, vol. 11, p. 207

¹⁵ *DSC* (1889-90) pp. 1352 y 1355

mentalidad romántica que había culminado en Europa con las revoluciones de 1848¹⁶. Las ideas predominantes entre la mayoría de los políticos dinásticos tampoco eran más acordes con la mentalidad de su época; especialmente entre los liberales, cuyo programa estaba dictado en el fondo por el republicano Castelar.

4. Hasta ahora se ha tratado básicamente del carácter democrático de la ley de sufragio universal de 1890; de la escasa identificación con, y de confianza en, los procedimientos democráticos por la mayor parte de la sociedad española de la última década del siglo XIX; y de la falta de consecuencias electorales de la aplicación del sufragio universal -expresiva también de la imperfecta socialización democrática- y, sin embargo, a los importantes efectos políticos que tuvo su aprobación -reveladores del carácter teóricamente idealista del sistema político, en completa contradicción con la realidad de la vida política-. Para terminar, se considerará el contenido de la idea de democracia para los españoles -es decir, para los políticos- de la época. ¿Qué entendían por democracia tanto quienes pretendían implantarla, al menos relativamente, como quienes se oponían a ella? ¿Qué argumentos utilizaron en su favor y en su contra?

Entre quienes impulsaron el sufragio universal es preciso citar, en primer lugar a Castelar que, durante la Restauración, se convirtió en el máximo representante de las ideas y procedimientos democráticos, aunque nunca expuso una teoría profunda de la democracia. Ya en 1858 había escrito un folleto en el que defendía la democracia como "la fórmula del progreso", porque era "la realización social del cristianismo", "el cauce de la libertad" y, como tal, la mejor garantía del orden, la familia y la propiedad. Con el paso de los años fue acentuándose su significación conservadora, aunque manteniendo siempre las ideas democráticas. Defendió el sufragio universal porque consideraba que con él alcanzaban su culminación los ideales democráticos; incluso prometió disolver su partido republicano una vez aprobado el sufragio, y recomendar a sus seguidores que ingresaran en el partido liberal; y efectivamente así lo hizo. Sin embargo se mantuvo al margen durante el planteamiento y discusión de la ley¹⁷.

El debate sobre el sufragio universal estuvo protagonizado por liberales y conservadores.

a) *la opinión liberal*. La posición ideológica del gobierno -tal como se expresa en el preámbulo del proyecto de ley- era fríamente moderada, nada radical; la expresión "sufragio universal" no aparece en parte alguna; la reforma electoral no se defiende por una cuestión de principio, en virtud de ninguna teoría que afirme el

¹⁶ J. ALVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 185-224.

¹⁷ E. CASTELAR, *Ideas Democráticas. La fórmula del progreso*. Madrid, 1958, pp. 54-58. En un artículo publicado en francés, cuando ya la reforma estaba planteada, defendió su oportunidad política y trató de refutar los argumentos teóricos en contra de la universalización del sufragio y a favor del sufragio corporativo o acumulativo -propuestos por los krausistas y por J. Stuart Mill, respectivamente- considerando que tales teorías no eran aplicables a España, que por su carácter e historia, desde la época de los romanos, exigía una democracia igualitaria. "Le Programme libéral espagnol". *Les Matinées Espagnoles. Revue Internationale*, 16 (30.VIII.1888) 1-9.

derecho natural al voto, o la justicia de esta concesión, sino de acuerdo con una interpretación gradualista del sistema constitucional, que podría ser suscrita íntegramente, incluso, por cualquier conservador, no reaccionario. La ampliación del sufragio se presenta como un perfeccionamiento del sistema representativo, entendido como un proceso en evolución.

En este sentido sí hay una diferencia importante entre los liberales de la Restauración y los revolucionarios de 1868, ya que éstos habían incluido el derecho electoral entre los derechos individuales, poniendo de manifiesto en la redacción del artículo 16 de la Constitución de 1869, el carácter natural que se reconocía a aquel: "ningún español (...) podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones (...)". El proyecto de ley presentado por el gobierno liberal, que daría pie a la ley de 1890, era obra de Moret, que también había sido miembro de la Comisión constitucional de 1869, pero que desde entonces había evolucionado considerablemente en sus ideas políticas hacia posiciones más relativas y pragmáticas. Por otra parte, la ley de 1890 era fruto de una transacción -como reconoció explícitamente A. de Figueroa- entre los diferentes elementos que, en aquel momento, componían el partido liberal: unionistas, progresistas y demócratas. Estos últimos eran los únicos que siempre habían defendido el sufragio universal, pero no así los unionistas ni los progresistas, que históricamente eran partidarios de la limitación del derecho electoral, y que, en 1884, formando parte del partido fusionista, habían derribado el gobierno democrático de Posada Herrera precisamente al oponerse a una declaración favorable al sufragio universal¹⁸.

Lo que, en cualquier caso, no resulta nada convincente es la justificación del proyecto que se expresa en su preámbulo, aparte del compromiso político. Si la reforma electoral se propone, se dice, es porque el gobierno piensa que el pueblo ha alcanzado la madurez necesaria para ejercer este derecho adecuadamente; madurez conseguida, sobre todo, gracias al ejercicio de otras libertades. Era un optimismo, rayano en el cinismo -ya que no se puede atribuir a ignorancia- que el mismo texto desmentía líneas más adelante al tratar de la formación del censo y reconocer la importancia y extensión de la corrupción en todo tipo de elecciones¹⁹.

¹⁸ Así, en 1884, Moret concluía unas conferencias sobre "teoría del sufragio" diciendo: "no solo la cuestión no está resuelta y (...) las teorías sondean apenas el horizonte aun oscuro del porvenir, sino también (...) que los elementos esenciales (...) están por determinar; por lo cual todos tenemos derecho (...) a plantear de nuevo la cuestión, a someterla al análisis y a procurar encontrar la mejor solución, que será siempre la que responda en cada pueblo y en cada período histórico al grado de civilización y cultura de los países que aspiren a gobernarse a sí mismos". S. MORET y PRENDERGAST (1884): *La representación nacional. Teoría del sufragio*. Madrid, 1884, pp. 80-81. Sobre Moret ver A. ELORZA "El liberalismo de Segismundo Moret" (1966). Incluido en *La utopía anarquista bajo la segunda república española, precedido de otros trabajos*. Madrid, 1973. pp. 155-201. A. de FIGUEROA, DSC (1889-90) p. 1251. Sobre la opinión de unionistas y progresistas en materia electoral, ver J. VARELA ORTEGA and R. A. LOPEZ BLANCO, *op. cit.*, pp. 198-199. La paradójica situación de Sagasta es tratada por M. FERNANDEZ ALMAGRO, *Historia política de la España Contemporánea*. Madrid, 1969 vol. II. p. 83

¹⁹ El gobierno proponía encargar la confección del censo electoral a una sección del Registro Civil, aunque expresaba el temor de que también el Registro terminara siendo corrompido. DSC (1888-89) ap. I al n. 3

La defensa parlamentaria que los liberales hicieron del proyecto fue muy pobre. La Comisión encargada del dictamen, estaba presidida por un político completamente secundario, Antonio Ramos Calderón, y en el debate sobre la totalidad pronunciaron discursos de compromiso, además de éste, dos diputados entonces jóvenes, Alfonso González y Alvaro de Figueroa, más tarde conde de Romamones, y por parte del Gobierno, el ministro de Gracia y Justicia, José Canalejas, que se limitaron a ampliar ligeramente, y con escaso convencimiento, con la relativa excepción de este último, las mismas razones y justificaciones ya expresadas en el preámbulo del proyecto. Así, en ningún momento se expresó una interpretación radical, democrática, del derecho electoral. Por el contrario, los oradores liberales tendieron a hacer todavía más *light* el proyecto del gobierno: la Comisión, se dijo, no se había planteado si el sufragio era un derecho, un deber o una función, simplemente recogió un principio: son votantes los mayores de 25 años que no estén incapacitados²⁰.

La reflexión entre los liberales acerca de los efectos reales que tendría la aplicación de la ley de sufragio universal fue muy escasa, pero significativa. Tanto Alvaro de Figueroa como Alfonso González se refirieron brevemente a ello, poniendo de manifiesto una idea aristocrática, un idealista concepto de deferencia, como base del comportamiento social:

"el día que todos los ciudadanos tengan un voto -decía Figueroa- estaremos exactamente igual, por lo que se refiere al orden material, que estamos hoy (...) Por ley providencial y por la ley de la naturaleza, la fuerza de la inteligencia y de la instrucción se impone siempre a los ignorantes, y por eso, los ignorantes, aunque siempre sean más, nunca podran tener la misma influencia en la participación en los negocios ni en la dirección del Estado".

Y según A. González,

"el predominio de las clases superiores sobre las inferiores y de las clases ilustradas sobre las menos ilustradas (...) es una ley de la naturaleza, que se realiza en todos los momentos y se realiza siempre"²¹.

Es decir, a fines del siglo XIX, estos liberales no sólo consideraban que las relaciones sociales en España se fundamentaban en las ideas de deferencia propias del Antiguo Régimen, sino que así debían continuar, "por ley providencial y (...) de la naturaleza". En ellos no habían hecho mella ningún tipo de ideas igualitarias, no ya las socialistas de lucha de clases, sino tampoco las liberales de base utilitaria más o menos radical. Lo que resultaba contradictorio con ese concepto de orden social, era defender al mismo tiempo la ampliación del sufragio. ¿Para qué proponer el reconocimiento o la concesión del derecho al voto a la mayoría, si se consideraba

²⁰ La tibieza de esta defensa provocó la protesta de Moret, como autor del proyecto, ya fuera del gobierno, al aprobarse el artículo 1. *DSC* (1889-90) pp. 2160-61

²¹ A. de FIGUEROA, *DSC* (1889-90) p. 1252. A. GONZALEZ, *DSC* (1889-90) p. 1347

que estaba compuesta por ignorantes, cuyos intereses eran mejor defendidos por la minoría que contaba con "la fuerza de la inteligencia y de la instrucción"?

b) *la opinión conservadora*. Frente a la relativa indeterminación ideológica de los liberales, la opinión conservadora se manifestó contundentemente en contra del sufragio universal y de la idea de democracia. A la altura de 1890, en el partido conservador convivían distintas familias -fundamentalmente tres, de procedencia unionista, moderada o neocatólica- pero todos eran unánimes en este punto, aunque por distintas razones.

Cánovas no participó en el debate sobre el sufragio universal, pero sus opiniones sobre el mismo eran de sobra conocidas. En 1871 escribió, y no se atrevió a leer en el Ateneo, dada la situación social y política de entonces, que el sufragio universal, sinceramente practicado, llevaría al comunismo, porque era imposible que la mayoría no propietaria no utilizara el poder político que se le concedía para destruir un sistema económico y social que le era desfavorable. Quien tiene la riqueza, argumentaba, debe tener también el poder político, si quiere conservar aquella.

La naturaleza de su razonamiento era totalmente materialista y utilitaria, aunque sus conclusiones -mediatizadas por otras razones tradicionales y religiosas- fueran conservadoras y no democráticas, como las de otros que sustentaban aquel tipo de razonamiento. Cuando, en 1888, el partido liberal planteó en serio la reforma electoral, Cánovas volvió a repetir básicamente el mismo argumento:

"Yo creo que el sufragio universal, si es sincero, si da un verdadero voto en la gobernación del país a la muchedumbre, no digo indocta, que eso sería casi lo de menos, sino a la muchedumbre miserable y mendiga, ha de ser el triunfo del comunismo y la ruina del principio de propiedad"²².

En el debate de totalidad del proyecto en el Congreso, a diferencia de las figuras secundarias que intervinieron por parte liberal, participaron los dos políticos conservadores más importantes, después de Cánovas: Francisco Silvela y Alejandro Pidal, además del antiguo moderado Lorenzo Domínguez. Todos trataron de rebatir los dos principales argumentos expuestos por el gobierno, afirmando que: 1) con la ampliación del derecho al voto, no se conseguiría una mejor representación de la nación en el Congreso, sino todo lo contrario, dadas las condiciones del pueblo y la corrupción electoral existente, y 2) que el gobierno no tenía ningún compromiso político de promover una ley como la que presentaba, bien porque los demócratas más destacados, encabezados por Martos, se habían separado del partido liberal, y ya no tenía sentido cumplir el programa que había sido la base de su unión, o bien porque ese compromiso se podía traducir en una ley de características diferentes, que

²² A. CANOVAS, *Discursos en el Ateneo*. Madrid, 1981, pp. 77-80. Cita de 1888 en M. FERNANDEZ ALMAGRO, *op. cit.*, p. 408.

diera más importancia a algún tipo de representación orgánica²³.

Quizás lo más interesante de la intervención de Pidal -por lo significativo que resulta de la mentalidad del grupo que encabezaba, la Unión Católica, y del tono que dió al partido conservador desde su integración en el mismo, en 1884- es no ya su contenido antidemocrático, sino su caracter prácticamente antiliberal y reaccionario. Pidal se encargó de cantar las excelencias de las instituciones medievales, "sistema representativo en su verdadera noción, no el sistema que hoy se llama representativo". Afirmó que "la urna electoral es de tal condición que cuanto más se la ensancha la boca, mayor es la mentira que arroja por ella" (pero mentira siempre, como resaltó su oponente liberal); que el remedio de la pobreza de la mayoría de la nación estaba sólo en la caridad, y no en el socialismo al que llevaría la aplicación del sufragio universal; y, por último, que la verdadera conciliación entre la España de la Revolución de 1868 y la España de la Restauración, ya la había llevado a cabo Cánovas, en 1875²⁴.

La intervención más interesante en todo el debate -y no sólo por parte conservadora- fue la de Francisco Silvela, que por su inteligencia y espíritu crítico merecería figurar en una antología del mejor espíritu conservador europeo del siglo XIX. Como hemos visto, Silvela adoptó una actitud realista, frente al idealismo preponderante. Además se distanció de otras opiniones, procedentes de su mismo campo, concretamente del antiliberalismo de Pidal y del catastrofismo de Cánovas. Silvela no se oponía, por principio a una ampliación del sufragio pero sí lo hacía a la reforma propuesta por los liberales porque se trataba de

"una ley que (...) plantea el problema en las meras condiciones de una extensión del sufragio actual, con análogos procedimientos de censo electoral, de comisiones de censo, de juntas presididas por estos o por otros funcionarios; en una palabra, con todo ese mecanismo ya estudiado para la falsificación y para el

²³ En la argumentación de DOMINGUEZ, salió a relucir, además, una supuesta incompatibilidad entre el caracter español y la democracia: "Lanzar de un golpe a las luchas de la política a todos los mayores de 25 años, sin exigir otra condición de capacidad, en un país como el nuestro, tan afligido por intestinas discordias, donde las pasiones se sobreponen casi siempre a la razón, sobre todo en las muchedumbres, con nuestra falta de espíritu práctico y del sentido de la realidad y, sobre todo, con la falta de instrucción de nuestro pueblo, parece la aventura más loca y desatinada que país alguno intentó jamás". *DSC* (1889-90) p. 1229. Por el contrario, A. de FIGUEROA se refirió al caracter "indiferente y apático" de los españoles respecto a las cuestiones políticas. *DSC* (1889-90) p. 1250.

²⁴ A. PIDAL, *DSC* (1889-90) pp. 1331-1335. Un sentido parecido tenía el fondo de uno de los escasos libros que se publicaron sobre el tema, el de Joaquín SANCHEZ DE TOCA, *El Régimen Parlamentario y el Sufragio Universal*. Madrid, 1889. Según Sanchez de Toca "el régimen parlamentario es una ficción" porque la voluntad popular no gobierna, sino que "es embargada" por "una burocracia centralizada, el predominio de las clases medias y partidos políticos". Compara a las clases medias que piden el sufragio universal con "las aristocracias estúpidas, corrompidas y corruptoras" que, al final del antiguo régimen, se unieron "con ofuscaciones y vértigos de suicidio" a las ideas revolucionarias, que las harían perecer. Los resultados del sufragio universal serían "mayores corrupciones y tiranías" por parte de los grandes partidos políticos y, en último término, la ruina del sistema parlamentario porque "la única clase que dispondrá de medios legales de representación, será el cuarto estado, que detesta el parlamentarismo como obra de la burguesía y proclama el régimen de la democracia directa" pp. 1-25 y 267-325.

amaño, que no despierta siquiera las esperanzas que traen consigo siempre las novedades". Una ley que suponía la continuación del "régimen de las actas en blanco entregadas por los Ayuntamientos complacientes a los gobernadores celosos (...) amparado por las Comisiones de actas, por las influencias de unos y otros"²⁵.

La razón última por la que Silvela se oponía al sufragio universal era -de acuerdo con un reconocimiento de la autonomía de los factores políticos- porque lo consideraba "un elemento indudable y poderoso de descomposición política", cuyo resultado sería, en definitiva,

"una Cámara totalmente ingobernable, en la que las oposiciones intransigentes y radicales convencidas (...) de que no hay institución monárquica que resista a la inestabilidad perpetua de los Gobiernos, se coaligarán con todas las pasiones que las mayorías encierran (...) para hacer absolutamente imposible con sus votos toda estabilidad, toda vida normal"²⁶.

En esto último no acertaría, precisamente porque sí acertó en lo primero: en que la ley suponía la continuación de la corrupción electoral existente y del predominio de la influencia gubernamental. Pero, en cualquier caso el resultado fue el mismo: la inutilización del Parlamento no por ingobernable, sino por falta absoluta de prestigio.

Conclusión

Para la mayor parte del país, la ley de sufragio universal de 1890, no significó apenas nada, porque la indiferencia hacia la política era generalizada y, salvo escasas excepciones, la corrupción electoral siguió prácticamente inalterada.

Para quienes lo impulsaron, el sufragio universal fue, sobre todo, la culminación democrática del sistema constitucional y representativo, mediante una fórmula ambigua, porque la Constitución no era democrática a pesar de que la ley electoral sí lo fuera, relativamente. Para los más radicales -algunos republicanos- los liberales se conformaron con poco. En el fondo, la idea que los promotores del sufragio universal tenían de la democracia era premoderna: su modelo era el de un mundo aristocrático en el que las desigualdades eran aceptadas como naturales por las que consideraban clases inferiores.

²⁵ La única novedad electoral que traería la ley, sería, en su opinión, el predominio del dinero sobre los factores políticos: "el banquero poderoso, el alto funcionario de reciente vuelta de las colonias, el hombre atrevido y de recursos que no desdeña emplearlos o anticiparlos para la obtención de una credencial, ese tendrá una superioridad mayor sobre el hombre político de antigua historia y ajejo abolengo, sobre el celoso Diputado que se haya ocupado de los intereses de su distrito, sobre el magistrado, sobre el hombre de ciencia, sobre el literato (...)" F. SILVELA *DSC* (1889-90) pp. 1352-1356

²⁶ F. SILVELA *DSC* (1889-90) pp. 1354-55

Entre los conservadores que se opusieron al sufragio universal, algunos -los más próximos a la mentalidad positivista de la época- lo hicieron precisamente por su carácter idealista, por su falta de adecuación a la realidad. Otros conservadores lo hicieron porque eran enemigos declarados de la democracia y casi del liberalismo.

Que la ley no iba a tener consecuencias prácticas lo sabían todos, y por eso no sintieron el más mínimo temor: nadie comentó nada parecido a lo del "salto en las tinieblas", que dijera el primer ministro británico cuando una ley electoral, de menor alcance que la española, fue aprobada en Gran Bretaña, en 1867.

A largo plazo, quizás, lo más destacado de esta ley sea precisamente la falta de suficientes efectos positivos para la modernización política del país. La razón última de este fracaso es que no cumplía la condición que su primer redactor, Segismundo Moret, había considerado indispensable para resolver el problema del sufragio: "que responda en cada pueblo y en cada período histórico al grado de civilización y cultura de los países que aspiren a gobernarse por sí mismos"²⁷.

Y, a pesar de esta contradicción, de la que todos eran plenamente conscientes, la ley fue aprobada y tuvo importantes efectos para la consolidación del partido liberal. Lo que esto nos indica, para terminar, es el carácter preponderante en el mundo político de una mentalidad idealista -falta del imprescindible espíritu crítico y sentido de la realidad- que, en último término, fue un factor importante del fracaso del sistema.

²⁷ S. MORET y PRENDERGAST, *op. cit.*, p. 81