

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL (1837-1890)*

Rafael Zurita Aldeguer
Universidad de Alicante

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Hasta hace poco tiempo, la historiografía sobre la representación política en la España liberal había centrado su atención de forma preferente en tres campos de investigación: la legislación electoral, las elecciones y las elites políticas. Dicho interés ha tenido su fundamento en el hecho de que el Parlamento fue el pilar básico del liberalismo, de manera que los historiadores han explicado, a través de esos estudios, la naturaleza del poder político y los mecanismos de legitimación del parlamentarismo ante la sociedad. Pero el análisis de la representación está siendo renovado de modo fecundo en los últimos años, al incorporar nuevos enfoques. Éstos dirigen la mirada hacia el papel desempeñado por la Corona, la irrupción y extensión de la ciudadanía y el significado que otorgó la elite política al régimen parlamentario.¹ Se trata de una serie de temas

* Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación, que también integran María Sierra y María Antonia Peña, sobre la idea de la representación política en la España liberal (1845-1890), del Ministerio de Ciencia y Tecnología con financiación FEDER (BHA2002-01007). El autor quiere expresar su agradecimiento a ambas colegas por sus críticas y comentarios vertidos sobre este texto.

¹ Sobre la Corona, véanse Isabel Burdiel, «La consolidación del liberalismo y el punto de fuga de la monarquía (1843-1870)», en Manuel Suárez Cortina (ed.), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español 1808-1950*, Madrid, Marcial Pons-Fundación P. M. Saggasta, 2003, pp. 101-133, y, sobre todo, de la misma autora, *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004. Además, hay que destacar el proyecto en curso bajo la dirección de Emilio La Parra: *Imágenes y memorias del poder. Reyes y regentes en España en el siglo XIX* (HUM2004-05488). Un interesante análisis historiográfico sobre la

que encajan en un marco más amplio, que constituye una de las principales preocupaciones de los historiadores, como es la formación del Estado y de la nación española a lo largo del siglo XIX.²

Acerca del Estado liberal, la línea interpretativa dominante destaca las dificultades que éste tuvo para instalarse y para lograr la confianza de sus administrados,³ dejando patente que el problema esencial para el liberalismo fue la dimensión y la distribución de los poderes. En realidad, los distintos modos de concebir el Estado entre los liberales se dirimieron en el juego establecido entre el legislativo y el ejecutivo.⁴ Para los moderados, el Estado quedaba centrado en el ejecutivo, que ocupaba el monarca, mientras que los progresistas preferían rodear a la Corona de instituciones de raigambre republicana. El moderantismo sostenía, además, que el Estado debía identificarse con la administración, hasta el punto de que ésta quedase al margen del Parlamento y de la Justicia.⁵ En el caso de la administración provincial-local, la cuestión clave era si debía conformar un espacio de libertad civil de los ciudadanos o un simple apéndice del poder ejecutivo. Precisamente, la consideración de la preeminencia de la comunidad como elemento organizativo de los actores sociales ha dirigido la atención de los especialistas hacia los espacios del poder local. Éstos se convierten así en un productivo campo de investigación, que ha

problemática de la ciudadanía, en Florencia Peyrou, «Ciudadanía e Historia. En torno a la ciudadanía», *Historia Social*, 42, 2002, pp. 145-166. Con especial atención a la dimensión cultural y discursiva, cabe destacar Manuel Pérez Ledesma, «El lenguaje de la ciudadanía en la España Contemporánea», *Historia Contemporánea*, 28, 2004, así como María Sierra, Rafael Zurita y M.^a Antonia Peña (eds.), «La representación política en la España liberal», *Ayer*, 61, 2006.

² Una excelente muestra de dicho interés es el libro de José Álvarez Junco, *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001.

³ La escasa capacidad del Estado para penetrar en la sociedad en Gloria Martínez Dorado, «La formación del Estado y la acción colectiva en España: 1808-1845», *Historia Social*, 15, 1993, pp. 101-116. La necesidad de conocer los mecanismos de implantación del Estado, en Francisco Tomás y Valiente, «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», en VV. AA., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 137-145. La importancia de no identificar centralización con fortaleza del Estado, en Julio Aróstegui, «El Estado español contemporáneo: centralismo, inarticulación y nacionalismo», *Historia Contemporánea*, 17, 1998, pp. 31-57.

⁴ El sistema de plena separación entre el ejecutivo y el judicial, marcado por la Constitución de 1812, desapareció a partir de 1845, dado que los moderados concibieron la Justicia como «administración» sometida al poder ejecutivo. Sólo durante el Bienio y el Sexenio se intentó recuperar la idea de poder judicial. José M.^a Jover, *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 97-139.

⁵ José M.^a Portillo, «Estado», en Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes, *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Ed., 2002, pp. 295-302.

permitido explicar las transformaciones políticas propiciadas por la revolución liberal en España.⁶

Resulta evidente que una de las principales preocupaciones del liberalismo decimonónico fue la articulación entre el Estado y la sociedad. Y creemos que es posible abordar dicha relación desde una perspectiva específica. Se trataría de mostrar que la retórica y la práctica de la representación política, singularmente la referida al Congreso de los Diputados, fueron elementos fundamentales en la cultura política que configuró el Estado liberal. Pese a que somos conscientes de que la vía electoral constituyó un mecanismo más de mediación de los ciudadanos, intentaremos contribuir a una discusión que permanece abierta: ¿qué grado de influencia tuvieron los procesos electorales en la construcción de la ciudadanía, en el proceso de politización del país y en la formación del Estado decimonónico? Para ello atenderemos a tres planteamientos. En primer lugar, examinaremos qué significado dieron los diputados a los textos normativos que debían articular las elecciones, sobre todo desde la capacidad política; a continuación, subrayaremos los rasgos que caracterizaron el acto de votar y el valor que se le otorgó en la cultura política liberal; por último, platearemos en qué medida los diputados en Cortes actuaron como representantes de los intereses de la sociedad.

EL SENTIDO DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La aparición de la política moderna se enmarcó dentro de los procesos históricos que dotaron de regímenes representativos a los países de Europa y América. Las leyes electorales, como uno de los desarrollos de los principios constitucionales, alcanzaron una gran significación, ya que conferían legitimidad teórica al Parlamento liberal, contribuían a configurar la esfera pública deseable y aparecían como un lugar privilegiado de nacionalización y de pedagogía cívica.⁷ Desde luego, para la mayoría de los liberales el Gobierno representativo no era un tipo de democracia, ni tenía que conducir necesaria-

⁶ Véanse al respecto los sugerentes análisis de Jesús Millán García-Varela, «Poderes locales, conflictividad y cambio social en la España agraria. Del Antiguo Régimen a la sociedad burguesa», *Noticiario de Historia Agraria*, 6, 1993, pp. 25-36. Eliseu Toscas, «Centralización y "autonomías locales" bajo el Estado liberal en España. Una confrontación de normas con prácticas», *Hispania*, 198, 1998, pp. 213-232. Isabel Burdiel, «Morir de éxito: El péndulo liberal y la revolución española del siglo XIX», *Historia y política*, 1, 1999, pp. 181-203. Monográfico «El poder local en la España Contemporánea», *Hispania*, 201, 1999. Pedro Carasa Soto (coord.), *Ayuntamiento, Estado, sociedad. Los poderes municipales en la España Contemporánea*, Valladolid, Ayuntamiento, 2000. Irene Castells Oliván y M.^a Cruz Romeo Mateo, «Espacios de poder durante la Revolución liberal española: las patrias de los liberales», en Alberto Gil-Novales (ed.), *La Revolución liberal*, Madrid, Ed. del Orto, 2001, pp. 373-390.

⁷ En este sentido contempla Romanelli la representación política, como instrumento de «construcción» de la ciudadanía. Raffaele Romanelli, «Sistemas electorales y estructuras

mente a ella. En realidad, la cultura política liberal se forjó en un espíritu de «resistencia» a la irrupción de la democracia y el discurso de la capacidad constituyó su fundamento.⁸ Los liberales franceses se referían a la *capacité* cuando hablaban de quién participaría en la vida política, de manera que el lenguaje de la capacidad fue una solución original para evitar hablar del derecho divino o de los derechos universales. La aceptación de este planteamiento en Europa fue posible por la existencia de un contexto cultural marcado por el sentido de la jerarquía y por la forma en que se definieron a sí mismas las clases medias. Así, el respeto hacia el éxito económico, la educación y la forma de vida racional y el esfuerzo para ser independiente ocuparon el planteamiento de fondo de la legislación electoral censitaria.⁹

En España, la formación de la cultura política liberal estuvo ligada, de forma especial, a la pervivencia del concepto de «soberanía nacional» y de una fuerte resistencia antiliberal.¹⁰ A ello se sumó la limitada separación e independencia de los poderes del Estado, condicionada por una apreciable injerencia del Gobierno. En este contexto, el espacio público quedó definido por las leyes que regulaban la vida de los municipios y las provincias, la libertad de imprenta y las elecciones. Pero, ¿qué papel se reservaba, en la práctica, a los comicios? ¿Debían fortalecer al ejecutivo o asegurar la representación y la participación de los ciudadanos?

Entre 1837 y 1890 se presentaron en el Congreso cerca de una docena de proyectos de ley electoral que, en su mayoría, se convirtieron en norma. Las leyes respondieron, por lo general, a la necesidad de desarrollar el mecanismo electivo que conformase el órgano representativo establecido por una Constitución. Pero aquellas fueron también, en ciertas coyunturas como las de 1860-1865 y 1886-1890, el resultado de la necesidad del Gobierno de recuperar el respaldo hacia el régimen o de reforzar el apoyo en torno a un determinado partido político. En cualquier caso, los modelos electorales y los comicios ocuparon un lugar central para todas las corrientes del liberalismo. En 1837, Salustiano de Olózaga aclaraba que «la Constitución, por sí sola, no puede nada si no va unida con una buena ley electoral». Patricio de la Escosura, durante la defensa del proyecto de ley de 1856, afirmó con rotundidad que las elecciones eran «el único acto directo de soberanía que el pueblo se reserva». Desde posi-

sociales. El siglo XIX europeo», en Salvador Forner (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, 1997, pp. 23-46, p. 26.

⁸ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Ed., 1998, pp. 11-13. Nicolas Rousselier, «La culture politique libérale», en Serge Berstein (dir.), *Les cultures politiques en France*, Paris, Editions du Seuil, 1999, pp. 69-112, p. 82.

⁹ Alan S. Kahan, *Liberalism in Nineteenth Century Europe. The Political Culture of Limited Suffrage*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 6 y 153 y ss.

¹⁰ Jesús Millán y M.^a Cruz Romeo, «Liberals i burgesos alhora? Els "respectables" en la nació liberal», en VV. AA. *Josep Fontana. Història i projecte social. Reconeixement a una trajectòria*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 925-939.

ciones doctrinarias, Antonio Cánovas del Castillo concebía el sistema electoral como «objeto de transacción», porque resultaba esencial llegar a un consenso para dar estabilidad al régimen liberal. Y pese a su rechazo al sufragio universal, el político malagueño distinguía entre el sufragio aplicado a la creación de una Cámara, «igual en facultades a otra que tiene origen diverso, y limitadas ambas por la Corona, del sufragio, sólo y único origen de todos los poderes, y sola y única forma de establecer la soberanía».¹¹ La clave residía entonces en fijar el sujeto portador de la representación. Así, el valor concedido por los liberales del siglo XIX a la legislación electoral quedó reflejado en la definición de la capacidad política, al definir los electores y los elegibles.

La legislación electoral decimonónica destacó por conferir el voto a los hombres que poseyeran la excelencia para interpretar los intereses generales del país. En el marco de las leyes electorales francesa (1830), belga (1831) e inglesa (1832), la española de 1837 destacó por la asunción del método directo de voto y por el sufragio censitario.¹² En realidad, la adopción de la cuota fija era considerada un avance, en consonancia con «las naciones más adelantadas en la carrera parlamentaria».¹³ Y cabe decir que, en lo referido al cuerpo electoral, la ley cimentaba la capacidad política en la solvencia económica, estableciendo cuatro casos: pago de una determinada cuota en calidad de propietario de tierras, disfrute de una renta mínima procedente de diversos ingresos, abono de una renta por la condición de colono o inquilino y, por último, posesión de una yunta. Los dos últimos criterios generaron una intensa discusión. El derecho reconocido a colonos e inquilinos recogía planteamientos similares a los de la ley británica y fue introducido porque la escasa fiabilidad de las estadísticas oficiales impedía probar determinada aptitud económica. En el caso de los inquilinos, se sumaba el objetivo de no dejar infrarrepresentada a la población urbana. Las críticas a estas posiciones se centraron en la falta de independencia de esos electores, 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.¹⁴

¹¹ La cita de Olózaga, en Gracia Gómez Urdáñez, *Salustiano de Olózaga. Élite políticas en el liberalismo español (1805-1843)*, Logroño, Universidad de La Rioja, 1999, p. 164. Las intervenciones de Escosura en *Diario de Sesiones del Congreso (DSC en lo sucesivo)*, 22 de enero de 1856, p. 10.062. Las palabras de Cánovas en *DSC*, 22 de marzo de 1864, p. 1.248, y 16 de marzo de 1876. Esta última citada en Luis Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984 (1.ª ed. de 1945), p. 660.

¹² Joaquín Tomás Villarroja, «El cuerpo electoral en la Ley de 1837», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 6, 1965, pp. 157-205.

¹³ Cit. por Manuel Estrada Sánchez, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander, Universidad de Cantabria, 1999, p. 30.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 47-51.

La percepción que tuvieron los moderados de la práctica electoral bajo la ley de 1837, sumada a sus propias convicciones sobre la necesaria restricción del censo, tuvieron su expresión en la norma de 1846:

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.¹⁵

Como vemos, el moderantismo planteó la combinación de la riqueza y de la inteligencia como valores esenciales para todo ciudadano activo. Las diferencias con respecto a las otras corrientes del liberalismo se plasmaron en lo sucesivo en torno a la reducción de la cuota de contribución, tal y como reflejaron el proyecto de ley electoral de 1856 y la ley electoral de 1865. Para los progresistas, los unionistas e incluso los demócratas —estos últimos, al menos hasta 1868—, eran deseables una rebaja paulatina del criterio censal y una mejora económica progresiva de la sociedad que permitirían ampliar el círculo de los electores. En todo caso, resultaba patente que, según el modelo defendido por el liberalismo durante la época isabelina, el elector actuaba como portavoz de quienes no tenían capacidad política.¹⁶ Ya en las primeras elecciones con sufragio directo quedó clara esta consideración, como se refleja en una crónica electoral de Sevilla:

Ayer tuvo lugar una reunión en las casas del Consulado, adonde se invitó a todos los electores, y de hecho concurrieron cerca de ciento, que si respecto de todos los de esta capital, puede decirse corto el número, atendidas las circunstancias de los concurrentes se llama con razón el voto de la ciudad, por el grande influjo que ha de tener en la opinión la de los que asistieron...

Y Fermín Caballero lo confirmó al reflexionar sobre los comicios de 1837: «Los 150.000 españoles de mayor propiedad, de más ilustración e influencia

¹⁵ Preámbulo al proyecto de ley electoral, DSC, 16 de marzo de 1845.

¹⁶ Véase el tema con mayor profundidad en María Sierra, Rafael Zurita y M.^a Antonia Peña, «La representación política en el discurso del liberalismo español (1845-1874)», *Ayer*, 61, 2006, pp. 15-45, especialmente pp. 18-24. Igualmente, Rafael Zurita, M.^a Antonia Peña y María Sierra, «Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1874)», *Hispania*, 223, 2006, pp. 11-48.

han puesto su voto en las urnas electorales».¹⁷ En consonancia con el discurso enunciado en otros regímenes constitucionales europeos, el liberalismo español mostraba su perfil dirigista de la política y su desconfianza hacia una extensa esfera ciudadana.¹⁸ En cualquier caso, no debemos minusvalorar la cifra de electores en el momento de mayor extensión del sufragio censitario, pues suponía el 20% del cuerpo electoral potencial y se correspondía con el de la población alfabetizada.¹⁹

Tras el triunfo de la revolución de 1868, las demandas de muchas juntas, dominadas por demócratas y republicanos, condujeron a la aprobación del sufragio universal masculino, entendido como la «legítima expresión de la soberanía nacional» y del cual debían surgir todas las instituciones del país.²⁰ La medida constituía el ideal «de todos los pueblos civilizados», aunque no se podía entender de forma aislada, sino en relación con otras, como las libertades de imprenta y de reunión y la descentralización administrativa.²¹ Con ello, los septembrinos pretendían crear inicialmente un espacio público impregnado por una cultura participativa, que los republicanos intentaron ampliar al proponer la reducción de la edad electoral de 25 a 20 años. Lamentaban que, pese a sufrir «todos los ciudadanos la contribución de sangre», a los 20 años, y poseer muchos a los 21 un título profesional y figurar en la vida pública, no gozasen de tal derecho.²² Pero la desconfianza hacia el individuo permanecía muy arraigada en la cultura política liberal. El demócrata marqués de Sardoal exponía así su interpretación acerca de «la índole del derecho de sufragio»:

Es el derecho que tienen los individuos asociados de intervenir en el gobierno y de tener una participación activa en la gestión de los intereses públicos para ser bien gobernados. Pero esto no quiere decir que sea una condición esencial de la personalidad que acompaña al hombre en todas partes, como los derechos que la

¹⁷ La primera cita en *El Español*, 25 de julio de 1836, en Joaquín Tomás Villarroya, «Las primeras elecciones directas en España», *Anuario de la Universidad de Valencia. Derecho*, 38, 1964-1965, pp. 6-56, p. 40. La segunda, en Fermín Caballero, *Resultado de las últimas elecciones para Diputados y Senadores*, Madrid, Imp. de D. Eusebio Aguado, 1837, p. 30.

¹⁸ Véase, en este sentido, M.^a Cruz Romeo Mateo, «Patricios y nación: los valores de la política liberal en España a mediados del siglo XIX», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo 35-1, 2005, pp. 119-141. El sistema electoral censitario se sustentaba en el principio, denominado en el debate británico, de «representación virtual». Eugenio Biagini, «Rappresentazione virtuale e democrazia di massa. I paradossi della Gran Bretagna vittoriana», *Quaderni Storici*, 23, 1989, pp. 810-838.

¹⁹ Idea destacada por Mercedes Cabrera y Fernando del Rey, «De la oligarquía y el caciquismo a la política de intereses. Por una relectura de la Restauración», en Manuel Suárez Cortina, *Las máscaras de la libertad...*, pp. 289-325.

²⁰ Decreto de 9 de noviembre de 1868, en *Colección Legislativa de España*, Madrid, Imprenta Nacional, 1847-1878, Segundo Semestre de 1868, pp. 1.078-1.079.

²¹ Preámbulo al proyecto de ley electoral de 1870, *DSC*, 5 de marzo de 1870, Ap. 1.º al n.º 231.

²² Cervera, *DSC*, 6 de abril de 1870, pp. 7.153-7.156.

Constitución consigna en su artículo 17 (...) ¿Pues cree mi amigo el Sr. Coronel y Ortiz que la soberanía nacional se resume toda en el hecho de depositar un papel con un nombre escrito en una urna de madera?

El orador reforzaba su argumento al realizar una comparación con Inglaterra y apelar al componente antropológico para rebajar el valor del sufragio universal masculino en España:

Entre las conquistas que los pueblos del Mediodía obtienen al día siguiente de una revolución, y las que obtiene el pueblo inglés al cabo de siglos de experiencia y de esfuerzos, existe la misma diferencia que entre la flor que abre su cáliz a los primeros rayos del sol de la mañana para inclinarse marchita sobre el tallo al primer rocío de la noche, y el roble, que profundizando sus raíces en la tierra a través de los años, crece lentamente para alcanzar la robustez.²³

Con la Restauración, la definición del elector supuso un retorno a la época isabelina. La ley electoral de 1878, que tuvo como referente la de 1865, marchaba, con la restricción del sufragio, en dirección contraria a la evolución del régimen representativo europeo. Dentro de un amplio consenso entre los políticos monárquicos, la reducción del censo electoral con respecto a 1868 fue justificada porque el sufragio universal masculino vino por una revolución y no como resultado de una progresiva emancipación del pueblo.²⁴ Nada cambió años después con la ley electoral de 1890, que reimplantó el sufragio universal masculino. Práxedes Mateo Sagasta respaldó el proyecto para mantener la cohesión del partido liberal y para reforzar su liderazgo,²⁵ pero siempre creyó que en un país de campesinos analfabetos podía ser perjudicial para la libertad suponer «el predominio de la ignorancia sobre la inteligencia». El político riojano sostenía que el voto tenía como única función la de ser un derecho reconocido a todo ciudadano y Segismundo Moret, que coincidía plenamente con él, llegó incluso a defender el voto ponderado.²⁶ Al considerar el sufragio como una función ciudadana, liberales y conservadores rebajaban el valor del voto y dejaban muy claro que el sistema representativo no descansaba ni en la voluntad del

²³ Marqués de Sardoal, *DSC*, 4 de abril de 1870, p. 7.100.

²⁴ Carlos Dardé, «Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878», en Carlos Malamud (ed.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 19-40.

²⁵ Carlos Dardé «El sufragio universal en España: causas y efectos», *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea*, 7, 1989-1990, pp. 85-100.

²⁶ José Ramón Milán García, *Sagasta o el arte de hacer política*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, pp. 368-369. Segismundo Moret y Prendergast, *La representación nacional, teoría del sufragio. Conferencias pronunciadas en la Universidad Central*, Madrid, F. García Herrero, 1884, p. 25. Véase también Carlos Ferrera, *La frontera democrática del liberalismo: Segismundo Moret (1838-1913)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, p. 136.

electorado ni en la participación política. Sería la pacífica alternancia entre los dos grandes partidos la que sostendría el régimen parlamentario, que contaba con la Corona como garante de turno.

De igual importancia que la figura del elector fue la del elegible en la definición del régimen parlamentario. Los diputados dedicaron a ello muchas horas de discusión en el Congreso y tuvo gran repercusión en la publicística de la época. Esto fue así porque en la caracterización del diputado ideal se entremezclaron algunas de las líneas de reflexión más importantes sobre el concepto mismo de representación, de forma especial la independencia del representante y su actuación en beneficio de intereses «legítimos».

La independencia política del representante, sustentada en la capacidad económica, si bien inicialmente fue planteada desde diferentes posiciones ideológicas, alcanzó un notable consenso a medida que se asentó el régimen parlamentario. Moderados, unionistas y progresistas, pese a la exigencia de los primeros del pago de una elevada cuota de contribución como condición previa para optar a un escaño, reconocían la necesidad de abrir el Congreso a los representantes de las denominadas «clases medias».²⁷ Los miembros más destacados de los sectores intelectuales y profesionales, sobre todo, debían estar presentes en el hemicycle, pues ellos podían aportar soluciones a los problemas acuciantes del país. Partiendo del censitarismo aplicado al elector, resultaba evidente la distancia que marcaron los liberales entre éste y el elegible, fruto de una concepción elitista de la política. Era una idea central en el liberalismo decimonónico que los representantes fueran socialmente superiores a quienes los eligieran. Los diputados tenían que ser ciudadanos distinguidos, es decir, debían poseer reconocimiento social derivado de su ascendente sobre los demás, tal y como afirmaba el marqués de Campo: «¿Se quiere, por ejemplo, que un gobernador, porque necesite contrariar mi candidatura o seguir otra política de la que siguen mis amigos y mi partido, me arranque la influencia que noble y dignamente me he ganado a fuerza de trabajo y constancia?».²⁸ Con su intervención, el opulento valenciano rechazaba un proyecto de ley que hacía incompatible el cargo de diputado con el de contratista y recaudador. Pero, además, el propio Campo argumentaba que la «opinión pública» aceptaba la «legítima influencia» de los capitalistas que, como él, ayudaban al Estado, y tenía que ser reconocida también por el Gobierno. Ciertamente, uno de los ejes sobre los que se articulaba el discurso de la representación política lo formaba la tensión entre la influencia del ejecutivo y la de los notables y políticos «con arraigo».

«Influencia» e «independencia» se entrecruzaban a la hora de delimitar los rasgos del representante ideal y convergían en el tema de las incompatibilida-

²⁷ Véase Juan Francisco Fuentes, «Clase media y burguesía en la España liberal (1808-1874): Ensayo de conceptualización», *Historia Social*, 17, 1993, pp. 47-61.

²⁸ Campo, *DSC*, 27 de abril de 1864, pp. 1.725-1.727. Manin califica esta idea como el «principio de distinción», Bernard Manin, *Los principios...*, pp. 119 y ss.

des parlamentarias. La cuestión clave, que llenó muchas páginas del *Diario de Sesiones*, fue la búsqueda de un equilibrio entre la necesidad de contar en el poder legislativo con buenos conocedores de la administración, como los altos funcionarios, y la representatividad que debían ostentar los diputados, de acuerdo con la cultura política liberal. Una presencia masiva de empleados otorgaba un peso político excesivo al ejecutivo,²⁹ pero si aquéllos eran excluidos del Congreso, el país podía perder a los elementos más útiles y vitales para la existencia de los partidos políticos, entendidos como formaciones esencialmente parlamentarias.³⁰

Los debates continuaron con fuerza durante el Sexenio, cuando el proyecto de ley electoral de 1870 fijó la incompatibilidad absoluta entre el cargo de diputado y cualquier puesto en la Administración, de conformidad con el artículo 59 de la Constitución. En el preámbulo, la Comisión afirmaba que no se trataba de «una cuestión de escuela», pero eso no impidió que la discusión del proyecto quedase atascada al llegar al artículo 12. Desde distintos lugares del hemiciclo se escucharon argumentaciones similares a las esgrimidas durante la época isabelina para modificar el texto y permitir una cierta compatibilidad. No se podía coartar la libertad de los votantes, pues debían ser ellos quienes decidieran sobre la aptitud del elegible, pero también aconsejaba que la norma atenuara la debilidad de los partidos: España carecía de «aristocracia política», según Cristino Martos. En realidad, los diputados tendrían que percibir dietas para que el cargo fuese verdaderamente incompatible con cualquier empleo, pero esta medida no era defendida por nadie, dada su impopularidad. Al final, la Comisión presentó una modificación, proponiendo la compatibilidad del escaño con los altos puestos en la Administración del Estado, conforme al «modelo inglés», para que la política no se separase completamente de la administración.³¹ Con la Restauración, la ley electoral de 1878 sólo incapacitó a los diputados elegidos en distritos donde fuesen empleados, lo que favoreció en las provincias la presencia de cuneros con cargo en los ministerios.

De todas estas discusiones puede deducirse la difícil articulación del Estado liberal decimonónico. Las tensiones entre políticos y notables, entre el poder

²⁹ Según la prensa de la época, los diputados con empleo público eran 112 en 1839 y 129 en 1858. M.^a Francisca Monsell Cisneros y Rafael Pérez Díaz, «La práctica electoral en el reinado de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, 16, 1989, pp. 143-177, especialmente pp. 171-172.

³⁰ Un análisis en profundidad en M.^a Antonia Peña, María Sierra y Rafael Zurita, «Elegidos y elegibles. La construcción teórica de la representación parlamentaria en la España isabelina», *Revista de História das Ideias*, 27, 2006, pp. 473-510, esp. pp. 486-496 sobre el alcance de los diputados con empleo público.

³¹ La libertad de los electores en Coronel Ortiz, *DSC*, 4 de abril de 1870, p. 7.098; sobre las dietas, Martos, *DSC*, 5 de abril de 1870, p. 7.139, y González Alegre, *DSC*, 7 de abril de 1870, pp. 7.175-7.177; la referencia al modelo inglés en marqués de Sardoal, *DSC*, 28 de abril de 1870, pp. 7.513-7.515.

central y el poder local, marcadas todas por el clientelismo, condicionaron la implantación de unas instituciones cuya representatividad estuvo en el centro de las preocupaciones de la elite política. Precisamente, la dicotomía país legal/país real empezó a calar en la sociedad española de los años setenta, de forma similar a lo que sucedió en la italiana, donde algunas voces consideraron necesario que la clase dirigente conectase eficazmente con el resto de la sociedad.³²

El valor del voto

Podemos considerar que el voto es un atributo constitutivo de la política moderna, si bien con un significado específico para el liberalismo decimonónico, diferente del que le atribuyen las democracias actuales. Así, el ciudadano elector de los liberales no era otra cosa que la representación de un nuevo imaginario que desterraba la guerra entre individuos del horizonte de la nueva comunidad «nacional». En este sentido, el acto de votar a un representante estaba cargado de un fuerte sentido ritual, pues expresaba públicamente la condición libre del ciudadano y, a la vez, su compromiso para conservar la paz de la comunidad. El nombre mismo de *urna*, utilizado para referirse a la caja destinada a recibir los votos, confería simbolismo al ideal de racionalidad política.³³ La aprehensión de esta abstracción requería, no obstante, una práctica reiterada, hasta convertirla en algo cotidiano y demostrar que existía una estrecha relación entre la papeleta electoral y la vida de sus usuarios.

Para entender el valor conferido al voto durante la segunda mitad del siglo XIX en España, vamos a dirigir nuestra mirada hacia las discusiones en torno a su modalidad directa o indirecta, la publicidad o no del sufragio y los mecanismos para garantizar su pureza. Atravesando estos polos quedó subrayada una cuestión de la mayor trascendencia: ¿a quién votar?

Desde 1835, la mayoría de los liberales respaldaron el sufragio directo, pues, entre otras razones, se practicaba «en las naciones más cultas que nos han precedido en la carrera parlamentaria, y que producen la representación nacional sin fricciones ni rodeos falaces».³⁴ Sin embargo, ante la falta de experiencia con este tipo de sufragio, el cambio no dejaba de ser arriesgado, según el progresista *Eco del Comercio*, dado que el cuerpo electoral desconocía «la teoría representativa» y le faltaba hábito por el peso del «despotismo» en la his-

³² Raffaele Romanelli, *L'Italia liberale*, Bolonia, Il Mulino, 1990, pp. 145-146.

³³ Antonio Annino, «El voto y el XIX desconocido», en línea <<http://www.foroiberoides.com.ar>>, 2004. Sobre la operación material del voto, Olivier Ihl, «L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote», *Revue française de science politique*, 43-1, 1993, pp. 30-60.

³⁴ Preámbulo al proyecto de ley electoral de 1835, cit. por Joaquín Tomás Villarroya, «Las primeras elecciones...», p. 9.

toria reciente del país.³⁵ Precisamente, los «doceañistas» entendían que, frente al voto directo, el sistema indirecto, en el contexto de guerra civil, podía atenuar posibles «desaciertos» de la población. Joaquín María López argumentaba que este último permitía participar al mayor número de ciudadanos en primera instancia, dejando restringida la capacidad de decisión última a los electores votados por ellos.³⁶ Pero, en general, el rechazo hacia ese método de voto fue abrumador, en tanto que era considerado «la infancia del sistema representativo». Así, el proyecto de ley de 1837 estableció el método directo, justificándolo por la experiencia positiva de los comicios de 1836, los primeros desarrollados bajo esta fórmula. En ellos había tenido lugar una notable participación. Vicente Sancho, un histórico del progresismo, consideraba «más liberal» la elección directa y, desde la concepción moderada de la representación, el método indirecto era igualmente negativo, pues según Juan Donoso descansaba «en el principio democrático de la soberanía del pueblo». Pero es que, además, dicho sistema admitía, en primera instancia, a un número excesivo de electores como candidatos a formar parte natural de una «aristocracia de la virtud».³⁷

El sentido educativo y simbólico que poseía el acto de votar —«una especie de bautismo que todo lo purifica»— fue una idea recurrente en la cultura política liberal. Transcurridos treinta años de práctica electoral y tras la experiencia de los gobiernos moderados, el sufragio universal masculino establecido en 1868 se aplicó a las elecciones municipales, provinciales y generales. Con ello, el elector, «sin las dificultades y los compromisos locales que en el antiguo sistema cohibían su libre voluntad, obedecerá sólo a sus convicciones políticas, y se formará un propósito deliberado al llevar a cabo el acto más solemne e importante de la vida del ciudadano».³⁸ Y, durante la Restauración, Moret planteó la posibilidad de que el voto, como el servicio militar y el cargo de jurado, fuera obligatorio, pues aquél, lejos de ser un derecho, era un deber para quien

³⁵ Citado por Manuel Estrada Sánchez, *El significado...*, p. 20.

³⁶ M.^a Cruz Romeo, «Joaquín María López. Un tribuno republicano en el liberalismo», en Javier Moreno Luzón (ed.), *Progresistas. Biografías de reformistas españoles (1808-1939)*, Madrid, Taurus, 2006, pp. 59-98, especialmente pp. 84-85. Las diferencias entre los progresistas sobre este tema, en José Luis Ollero Valdés, «De la liberación del preso encadenado al salto en las tinieblas: sobre representación y autenticidad en la cultura política del progresismo», *Ayer*, 61, 2006, pp. 105-137, especialmente pp. 111-112. Todavía en 1856, y como una muestra más del carácter mitificador que tenía la Constitución de 1812, también para los demócratas, José M.^a Orense defendió el sufragio universal indirecto. Orense, *DSC*, 22 de enero de 1856, p. 10.064.

³⁷ Sancho, *DSC*, 1 de febrero de 1856, p. 10.461. La opinión de Donoso, en Manuel Estrada Sánchez, *El significado...*, p. 27. La expresión «aristocracia de la virtud», en Pablo Sánchez León, «Aristocracia fantástica: los moderados y la poética del gobierno representativo», *Ayer*, 61, 2006, pp. 77-103, especialmente pp. 96-97.

³⁸ Respectivamente, *La Discusión*, 9 de abril de 1870, y Decreto de 9 de noviembre de 1868.

lo ejercía: «desempeña una especie de sacerdocio, decide en alguna manera de la vida de los demás y prepara por su acto el porvenir de su patria».³⁹

Pero la formación como ciudadano que el elector iba adquiriendo a través del sufragio sólo podía ser completa si ejercía su derecho con independencia. Para garantizarla, muchos apelaban al voto secreto frente al voto público establecido por la Constitución de 1812. Y, pese a que se mantuvo el reconocimiento hacia el voto secreto en la legislación posterior, no cesó la discusión sobre el nivel de garantías que dicho sufragio ofrecía a los electores. La reiterada manipulación auspiciada por los gobiernos moderados y unionistas llevó a algunos publicistas a defender el voto público, que además reflejaba una interpretación de la representación según la cual la comunidad aparecía como el espacio teatral en que se escenificaba la política.⁴⁰ Calixto Bernal reconocía que el voto secreto era más libre, pero señalaba las ventajas contra la falsificación del resultado que suponía el voto público: «Cada votante deberá escribir y firmar su voto en libros que deberá llevar para el efecto el empleado encargado de esta operación». El diputado Peña opinaba igualmente que el secreto del voto no garantizaba la independencia, de manera que con el voto público se podría introducir moralidad política y educar a los electores en «buenas costumbres políticas» y, además, favorecer «la formación de partidos inteligentes y poderosos». Un planteamiento que suscribía Fernández de Soria cuando rechazaba el voto secreto de la ley electoral de 1865, argumentando que el sufragio público serviría para demostrar a los ciudadanos que su ejercicio no era nada vergonzante: «un voto secreto es un voto humillante, por estar dado a la llamada y oculto entre sombras».⁴¹

La discusión estaba vigente también en Gran Bretaña, donde se mantuvo el voto público hasta 1872. John Stuart Mill opinaba que, dado que la publicidad era una de las claves del sistema representativo, el voto, como un deber público, no podía ser oculto, de manera que así se apartaba a los electores de votar por motivos inconfesables. Pero fue precisamente en Inglaterra donde la ampliación del censo electoral, tras la ley electoral de 1867, condicionó la adopción del voto secreto. Era una consecuencia lógica que ya había expuesto Antonio Borrego años antes, al observar las reclamaciones de los radicales

³⁹ Segismundo Moret, *La representación nacional...*, pp. 36-37. La idea del sufragio universal como derecho, función y deber, al mismo tiempo, fue defendida por los republicanos franceses después de 1871. Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano*, México, Instituto Mora, 1999, pp. 312-313.

⁴⁰ María Sierra, Rafael Zurita y M.^a Antonia Peña, «La representación política...», p. 23. La práctica del voto público como representación teatral de las relaciones asimétricas propias de la sociedad de la época en Rafaele Romanelli, «Sistemas electorales...», p. 38.

⁴¹ Calixto Bernal, *Teoría de la autoridad, aplicada a las Naciones modernas*, Madrid, Imp. de M. Minuesa, 1856-1857, p. 185. Peña, *DSC*, 24 de enero de 1856, pp. 10.181-10.186. Rafael Fernández de Soria, *Las elecciones, la reforma electoral y el Partido Progresista*, Madrid, Imp. de F. Martínez García, 1865, p. 69.

ingleses, pues así se podía proteger a las clases que «no teniendo los medios de ser independientes, quedarían expuestas a la venganza y persecución de aquellas de que dependen».⁴² En Francia, en cambio, el voto secreto quedó instituido en 1789 como un medio revolucionario dirigido contra la aristocracia. Fue concebido más como un arma al servicio del pueblo, para permitir que éste escapara del control de sus antiguos dueños, que como un instrumento para dotar a la participación política de un acto individual. Y se concedió a quienes sabían leer y escribir porque sólo así el voto podía ser secreto.⁴³

Desde luego, saber escribir era una condición esencial para ejercer el derecho de voto y, pese a ello, en España, desde los años treinta, no quedó muy claro cómo se podía garantizar el secreto del sufragio en la práctica. En 1835, mientras unos proponían que cada votante llevase el voto escrito o que se lo escribieran en la mesa electoral, el Gobierno entendía que era indispensable «que cada elector escriba el voto de su propio puño, en el acto mismo de la elección, y de manera que nadie pueda leer lo que escribe».⁴⁴ Pero la tensión entre una concepción comunitaria y otra individualista del espacio político fue un elemento persistente durante la centuria. Así lo refleja una propuesta que, al tiempo que consideraba a los elegibles sólo entre los mayores contribuyentes, establecía: «A cada elector se entregará una lista donde consten los veinte elegibles, para que al margen de los nombres de cinco de ellos ponga, a la vista de la mesa, los números 1, 2, 3, 4, 5, según el orden de preferencia que en su opinión deban tener». Por supuesto, la mesa electoral, según el autor del opúsculo, debía estar compuesta por el cura, el beneficiado, el alcalde, el juez y «dos electores elegidos por mayoría por los veinte elegibles».⁴⁵ Significaba un reconocimiento de la importancia del espacio local y, en ese sentido, cabe entender que en 1890, durante la discusión del proyecto de ley electoral, se rechazase desde las filas conservadoras la emisión secreta del sufragio, argumentando que no

⁴² Mario Navarro Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, Imp. de la Revista de Legislación, 1885, pp. 126-130. La cita de Borrego en Manuel Estrada Sánchez, *El significado...*, p. 34.

⁴³ Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993, pp. 287-289. Una comparación a este respecto entre Francia e Inglaterra en Alain Garrigou, «La construction sociale du vote», *Politix*, 22, 1993, pp. 5-42.

⁴⁴ Cit. por Manuel Estrada Sánchez, *El significado...*, p. 19. Esta última era una idea lanzada también por un publicista francés en 1863 con el fin de sustituir la papeleta impresa empleada por el régimen de Napoleón III para dirigir las elecciones. Nicolas Roussellier, «La culture politique...», p. 84.

⁴⁵ Joaquín Jiménez Delgado, *El voto universal para las elecciones, con arreglo a los principios de la ciencia y a las exigencias de las actuales circunstancias de España*, Madrid, Imp. de F. Martínez García, 1865, pp. 32-33. La cursiva es nuestra.

garantizaba el derecho electoral de los analfabetos, y proponiendo un sistema mixto de voto secreto (regla general) y voto público (excepcionalmente).⁴⁶

Plantear la adopción de una cabina para aislar al elector y de un sobre para guardar la papeleta era algo ajeno a la cultura política liberal decimonónica. Es lógico, por tanto, que no apareciese recogido en la legislación europea. Por ello, tiene carácter excepcional la propuesta realizada en 1861, para garantizar el secreto del voto, del diputado unionista José Polo de Bernabé, uno de los artífices de la legislación electoral española durante la época isabelina:

El elector recibirá del presidente un sobre o cubierta para la papeleta de la candidatura, igual en todo al que se entregue a los demás electores, y tendrá obligación de recibir del mismo y de cualquiera otro de los individuos de la mesa, las candidaturas impresas o manuscritas que estos le entregarán. Los electores, después de recibir el sobre o cubierta, entrarán uno cada vez en otra pieza inmediata donde no pueden ser vistos por persona alguna y tengan todo lo necesario para poder escribir y poder cerrar el sobre recibido y allí incluirán dentro de éste una papeleta que contenga los nombres de los que designen para diputados.⁴⁷

La preocupación por la independencia del elector que traslucían las discusiones sobre el mecanismo de voto tuvo su máxima expresión en la retórica de la corrupción. Las normas electorales de los años treinta, cuarenta y cincuenta mostraban un vacío que posibilitaba actuaciones irregulares. Durante estos años, la principal inquietud de las oposiciones en el Congreso, como reflejan las interpelaciones y las proposiciones de ley, se dirigió hacia la correcta elaboración del censo electoral. En este sentido, el papel desempeñado por los empleados del Gobierno y por las autoridades locales era puesto en entredicho y se exigía, en su caso, la aplicación del Código Penal con todo rigor. Su actuación también resultaba determinante una vez constituida la mesa, que configuraba el otro espacio donde debía garantizarse la pureza de las operaciones electorales. Resulta significativa la diferencia en esta cuestión entre los textos conservadores y los progresistas. Los primeros –1846, 1878– otorgaban la presidencia al alcalde –designado por el Gobierno en la mayoría de los municipios– o bien al mayor contribuyente –1865–, mientras que en las normas de 1837, 1856 y 1870 todos los miembros de la mesa eran elegidos por los votantes, situación esta última que propiciaba una mayor libertad electoral.⁴⁸ Y no fue hasta 1864 cuando

⁴⁶ Arturo Fernández Domínguez, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX: estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas, 1992, p. 179.

⁴⁷ Archivo del Congreso de los Diputados, *Serie General*, legajo 114-6, 3-5-1861. En Francia, la primera propuesta sobre la cabina fue de Lefevre-Pontalis en 1889. Vid. Olivier Ihl, «L'urne électorale...», p. 50.

⁴⁸ María Sierra, «Electores y ciudadanos en los proyectos políticos del liberalismo moderado y progresista», en Manuel Pérez Ledesma (dir.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 103-133.

se aprobó la ley que, presentada por Cánovas, tipificaba los delitos electorales cometidos por funcionarios y particulares. Una norma que, en sus aspectos esenciales, quedó recogida por la legislación posterior hasta 1890.⁴⁹

Para los liberales, e incluso para quienes eran más críticos con el liberalismo, la manipulación de los comicios, dado su fuerte carácter simbólico, deterioraba la legitimidad del régimen representativo. No es extraño, pues, que un neocatólico, y luego carlista, como Ortiz de Zárate, propusiese la incorporación a la ley de lo que él llamaba «delito de ritualidad para el que quebrante las formas de una elección, para el que ponga las listas públicas un día antes o después, o para el que en cualquier manera falte a los trámites de una elección». En realidad, el fraude electoral era un reflejo de la existencia de competencia política, como señalaba, por ejemplo, el moderado Cuesta:

Ese alcalde que arrastra consigo una gran parte de los electores del distrito y que tiene simpatías por el candidato contrario al gobierno, se halla frente a frente con la contingencia de que el Gobierno le dice: yo no te pido nada; pero ten entendido que nada es más fácil en mesa electoral donde hay lucha que figurar un abuso electoral.⁵⁰

Sin embargo, que hubiese disputa por un escaño en determinadas coyunturas no significa que aquélla fuese aceptada por todos los liberales como algo positivo. La competencia era posible, pero no necesaria en la cultura política liberal.

Desde las elecciones del Estatuto Real apareció con claridad uno de los elementos determinantes de la política española en el siglo XIX: la denominada «influencia moral» del Gobierno. En 1839, una orden del gabinete moderado reconocía explícitamente que el ejecutivo no debía pretender dominar las elecciones, pero que era su deber «dirigirlas para que la ley se cumpla y se reduzca a sus justos límites la pugna de los partidos que se disputan la victoria».⁵¹ Veinte años después, tras la llegada de los unionistas al poder, José Posada Herrera adquirió protagonismo en las elecciones como ministro de la Gobernación, hasta el punto de que fue conocido como el *Gran Elector*. Ya había dejado clara su posición en su único opúsculo, *Lecciones de Administración*, publicado en 1843. El Gobierno debía intervenir en los comicios para conseguir un efecto «saludable» sobre ellos, para «ilustrar la opinión». Su influencia debía ser moral, no material, es decir, debía hacer uso de la superioridad que tenía por su posición en el centro de los intereses y de la sociedad sobre los demás individuos que la componían. Posada defendía esta posición del ejecutivo como contrapeso de

⁴⁹ DSC, 9 de abril de 1864, Ap. 1.º al n.º 144.

⁵⁰ Ortiz de Zárate, DSC, 17 de marzo de 1864, p. 1.184. Cuesta, DSC, 30 de marzo de 1864, p. 1.270.

⁵¹ Cit. en M.ª Francisca Monsell Cisneros y Rafael Pérez Díaz, «La práctica electoral...», p. 146.

la diversidad de intereses de los partidos. La intervención gubernamental, más allá de estar formalizada, se configuraba como una actitud moral que implicaba el sacrificio de la libertad y de la independencia del sufragio en favor de intereses supuestamente más elevados. El político asturiano confesaría en 1865: «Yo he tenido la honra de dirigir unas elecciones; lo he hecho lo mejor que pude; no me remuerde la conciencia por no haber procurado mantener la libertad del cuerpo electoral (Risas)».⁵² Esta posición, llevada a la práctica en 1858, había dado lugar a 226 actas protestadas.

La poderosa injerencia del Gobierno formaba parte de una ecuación en que también aparecía la legislación municipal y de imprenta. Cuando ésta era restrictiva, durante las etapas moderada y unionista, sumada a un excesivo control del ejecutivo, propiciaba una alta abstención y era campo abonado para el fraude. En cambio, bajo gobiernos progresistas, con normas pensadas para crear un espacio público más amplio, la participación se vio favorecida y el fraude quedó atenuado.⁵³ La idea de que la abstención conducía a las irregularidades estaba muy extendida en la época, hasta el punto de que algunos políticos como Manuel Duran i Bas plantearon como solución adoptar del voto obligatorio:

Quando el voto es limitado, el elector representa no sólo su derecho sino el de los que no tienen capacidad electoral; en este caso, no debe consentirse una renuncia que redunde en daño de los demás. Si fuera obligatorio el voto, ni la corrupción ni la coacción torcerían la voluntad de los electores; pues los inmorales y los débiles son los menos, y los fuertes y los probos, obligados a emitir su sufragio lo darían según su leal saber y entender.

Esta posición de Duran no debe hacernos olvidar, de todos modos, el temor generalizado de la elite liberal hacia las masas, que asumieron un activo papel político fuera de los cauces formales en determinadas coyunturas.⁵⁴

⁵² José Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, pp. 329-330, y Posada, *DSC*, 3 de julio de 1865, p. 2.998. Como es bien sabido, la figura del gobernador civil era clave en este entramado. Una referencia a su actuación, por ejemplo en las elecciones de 1858, nos la proporciona Guerola, no sin cierta contradicción: «Yo seguí siempre el sistema de favorecer la candidatura del Gobierno, pero con prudencia, con decoro y sin faltar a la justicia, a la ley y a la honradez». Antonio Guerola, *Memoria de mi administración en la provincia de Málaga como gobernador en ella desde 6 de diciembre de 1857 hasta el 15 de febrero de 1863*, Sevilla, Guadalquivir, 1995, vol. 2, p. 1.379.

⁵³ José Ignacio Cases Méndez, «La práctica electoral bajo la Constitución de 1837», *Revista de Derecho Político*, 20, 1983-1984, pp. 67-93.

⁵⁴ Manuel Duran i Bas, *Estudios políticos y económicos*, Barcelona, Imp. de Antonio Brusi, 1856, pp. 138-139. Sobre el temor a las masas, véase Xosé Ramón Veiga, «El significado del Sexenio en la definición de una identidad política conservadora», *Ayer*, 57, 2005, pp. 191-221, especialmente pp. 216-218.

Incluso en momentos caracterizados por una notable participación, el Gobierno no ocultó sus simpatías hacia determinados candidatos, como en 1854 y 1869, cuando favoreció a unionistas y monárquicos, respectivamente.⁵⁵ Pero, ¿frente a quiénes?, es decir, ¿qué dirección tomaba la competencia política y qué significado se daba a ésta para que la acción del elector estuviese en el epicentro de la atención pública? No cabe duda de que el componente ideológico tuvo cierta presencia, asociado sobre todo a una identidad partidista como la demócrata o la republicana. Pero el sentido comunitario de la política, que rechazaba el pluralismo, tuvo un peso decisivo en la disputa por la persuasión o por el control de los votantes. En 1848, en Francia, muchos no consideraron el sufragio universal como el instrumento político de un debate plural, de forma que el acto electoral se entendió más bien como una manifestación simbólica de pertenencia a la colectividad.⁵⁶ Y en España, donde la elite política compartió una cultura en la que el colectivo social tenía mucha más legitimidad que el individuo, las elecciones fueron vividas como un asunto local, dirigiéndose el voto más hacia las personas que hacia los partidos.⁵⁷ Uno de los abundantes ejemplos que ilustra todo lo anterior es este fragmento de un texto literario publicado en 1847:

(...) Tales papeletas irán dobladas dos veces, para que en todo evento adverso pueda alegarse por nosotros que iban embebidadas y plegadas dos en una, y poder pedir la nulidad de la elección. Cuales irán abiertas y sin doblar para que pueda decirse que la votación no ha sido secreta, y así tengamos asidero para reclamar de nulidad. En fin, ello es preciso que pueda haber cuestión, pues si ganamos, todo será pecado venial, y si perdemos ya apelaremos para tribunal y jueces que nos sepan dar la razón. En cuanto a los ausentes y difuntos que han de volver al mundo y regresar al pueblo para este acto sagrado de la votación, es decir, la votación nuestra, ya está todo previsto. Por lo demás, la Beatrecilla no se casará y tenemos los votos de su padre; las dehesas se repartirán y los roturadores votarán por nosotros. Don Cosme poseerá el caserón de los coallas cediéndonos sus

⁵⁵ Véase Rafael Zurita Aldeguer, «Intérprete y portavoz. La figura del diputado en las elecciones de 1854 en España», *Spagna Contemporanea*, 32, 2007, pp. 53-72. Rosana Gutiérrez y Rafael Zurita, «Canvi polític i mobilització electoral en la revolució del 1868», *Recerques*, 39, 1999, pp. 31-54.

⁵⁶ Pierre Rosanvallon, *La consagración...*, pp. 268-269. Una percepción que se mantuvo en muchos distritos durante los primeros años de la Tercera República. Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, pp. 55-69.

⁵⁷ María Sierra, «La figura del elector en la cultura política del liberalismo español», *Revista de Estudios Políticos*, 133, 2006, pp. 117-142, p. 134. Gregorio de la Fuente Monge, «Elite política y clientelismo durante el Sexenio Democrático (1868-1874)», en Antonio Robles Egea (comp.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 133-168, p. 156.

influencias (...) y de tal modo ya tenemos averiguada la verdadera voluntad de este distrito que es que sea su diputado tu amigo y favorecedor don Opano.⁵⁸

Resulta evidente que la influencia del Gobierno coexistía con la influencia del poder local. El pacto tejido entre ambas, en el que se sustentó el sistema de la Restauración, tuvo precisamente como objetivo controlar la participación para facilitar la estabilidad política.⁵⁹

POLÍTICOS Y NOTABLES: LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Con competencia electoral o en ausencia de ella, los diputados debían escenificar en el Parlamento la representación política que encarnaban. El Congreso de los Diputados adquiría así formalmente la centralidad otorgada por la Constitución y por la definición del Estado liberal. Sin embargo, es bien sabido que, en realidad, existían dos escenarios de actuación. La esfera pública del hemiciclo quedaba superpuesta a otra privada en torno a los ministerios, de manera que el desarrollo del clientelismo fue dibujando el paisaje de la política a partir de los años cincuenta.

Ya hemos comentado que la tensión existente entre la influencia del Gobierno y la de los poderes locales condicionaba el control sobre las elecciones, a la par que se convertía en una forma legítima de canalizar la representación.⁶⁰ Estas líneas de fuerza quedaban atravesadas y marcadas por diversas dicotomías que dibujaban el perfil de los diputados: ser autóctono o foráneo, presentar o no candidatura, sostenerse en un ideario o en el prestigio personal eran circunstancias que implicaban la asunción de valores, capaces de definir los intereses representados en el Parlamento.

La polémica en torno a la naturaleza autóctona o foránea de los diputados fue un lugar común a lo largo de todo el siglo XIX, desde que el término *cuñero* empezó a aplicarse en la década de 1850, tras la implantación de los distritos uninominales. Utilizado en sentido peyorativo para referirse a la persona sin vínculo con el distrito o la provincia donde se presentaba, enfatizaba, sobre todo, el hecho de que el candidato fuese desconocido por los electores. Esta figura era radicalmente opuesta a la del «candidato natural», que aparecía en la publicística de la época como la persona idónea para ser elegida por la demarcación, pues era «conocido de sus representados» y ejercía «materialmente

⁵⁸ «Don Opano o unas elecciones», en Serafin Estébanez Calderón, *Escenas Andaluzas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1960, pp. 41-78, especialmente pp. 68-69.

⁵⁹ Una reciente contribución en Carlos Dardé (ed.), «La política en el reinado de Alfonso XII», *Ayer*, 52, 2003.

⁶⁰ Un análisis sobre este tema en María Sierra, Rafael Zurita y M.^a Antonia Peña, «La representación política...», pp. 29-36.

influjo sobre sus conciudadanos». ⁶¹ Para quienes defendían al diputado «con arraigo», éste destacaba por su independencia económica y por su conocimiento de la realidad geográfica y social de donde procedía, lo que le permitía mantener una relación directa y eficaz con sus representados. Situación que contrastaba con la del cunero, muchas veces con cargo en la Administración, y visto por ello como una imposición del Gobierno con la pretensión de tener garantizado el respaldo parlamentario. ⁶² No resulta extraño entonces el comentario de Juan Valera a su hermano:

Me quedaré probablemente sin que el Gobierno me declare su candidato (...) Yo preferiría más que nada, pero lo creo casi imposible, salir por Archidona a despecho de Lafuente y contra el Gobierno. De este modo, lo debería todo a tu influjo, y sería más independiente, y estaría con Don Leopoldo o contra él, según se me antojase. ⁶³

La ambigua adscripción ideológica de muchos de estos diputados —«hijos de la inclusa política», según Rico y Amat— y su carencia de «cuna» los perfilaba como ficticios representantes de la sociedad.

Superada la discusión, a mediados del siglo XIX, sobre si era el distrito o la nación lo que debía representar el diputado, ⁶⁴ la defensa pública del diputado autóctono fue vinculada a la adopción del modo de escrutinio uninominal frente al plurinominal:

Es moralmente imposible que el mayor número de los que eligen tenga exacta idea de las prendas que concurren en todos los candidatos a quienes favorecen con su voto. Si el gobierno representativo ha de ser una verdad, es necesario que el elector conozca a su representante (...) Verdad es que los diputados son representantes de los intereses de la nación, y no exclusivamente de los de una localidad o provincia dada; pero los intereses generales del Estado, ¿qué son

⁶¹ La referencia al origen de los cuneros en Luis M.^a Pastor, *Las elecciones. Sus vicios. La influencia moral del Gobierno y proyecto de reforma electoral*, Madrid, Imp. de Manuel Galiano, 1863, pp. 30-31. Una descripción irónica y satírica del cunero en Juan Rico y Amat, *Diccionario de los políticos*, Madrid, Nancea, 1976 (1.^a ed., 1855), pp. 152-153. La cita sobre el candidato natural aparece en un decálogo sobre las condiciones que debían reunir los elegibles. Joaquín Jiménez Delgado, *El voto universal...*, pp. 15-16.

⁶² Un retrato desde la literatura costumbrista del diputado ministerial que sólo interviene en las votaciones, en «El Diputado a Cortes», en Antonio Ferrer del Río, *Los españoles pintados por sí mismos*, Madrid, 1844, pp. 400-412, y «El Diputado monosilabo», en Antonio Flores, *Ayer, hoy y mañana*, Barcelona, Montaner y Simón, 1893 (1.^a ed. de 1853), vol. 2, pp. 207-208.

⁶³ Carta de Juan Valera, 22 de julio de 1858, en Juan Valera, *Una anatomía electoral: correspondencia familiar, 1855-1864* (edición de Leonardo Romero), Barcelona, Sirmio, 1992, pp. 57-58.

⁶⁴ Véase M.^a Antonia Peña, María Sierra y Rafael Zurita, «Elegidos y elegibles...», pp. 496-503.

sino vanas abstracciones, sino resultan de la conciliación y armonía de todos sus intereses particulares?⁶⁵

Y cuando se trataba de apoyar los intereses específicos de una o de varias provincias, la filiación local del diputado era condición indispensable. Así, por ejemplo, los parlamentarios vascos respaldaron los fueros del mismo modo que los barceloneses solicitaron medidas descentralizadoras.⁶⁶ No fue hasta la Restauración cuando empezaron a ser aceptados los candidatos cuneros por las elites locales, al entender éstas que se trataba de políticos con capacidad de gestión y de mediación ante el Gobierno o, simplemente, lo admitieron como reconocimiento del pacto con el ejecutivo. El localismo, que había permeado la revolución liberal y el asentamiento del nuevo Estado, permanecía como un potente elemento representativo en la política liberal española.

La importancia concedida a los intereses locales frente a la desconfianza generada por el cunero traslucía un recelo hacia la competencia política como expresión del pluralismo. Los partidos políticos no tuvieron un fácil acomodo en la cultura política liberal, al ser entendidos como un reflejo de intereses particularistas contrarios al interés general, que en realidad dividían y desconcertaban a los electores.⁶⁷ Las apelaciones a la unidad de los liberales durante el reinado de Isabel II fueron continuas y O'Donnell intentó capitalizar esta iniciativa con la Unión Liberal. En el mismo sentido, la formación del alfonsismo durante el Sexenio no fue presentada por los sectores más conservadores del liberalismo como la creación de un nuevo partido. Los partidos políticos, concebidos esencialmente como agrupaciones parlamentarias, no eran vistos como instrumentos para trasladar y canalizar demandas de la sociedad. En realidad, la diversidad de los poderes locales explica la escasa cohesión de los partidos políticos a escala nacional, en consonancia con la fragmentación económica y cultural del país. Por ello, quizá resulta forzado hablar de «clase política» para referirse a los sujetos protagonistas del juego político en la segunda mitad del Ochocientos.⁶⁸ Nos encontraríamos con una elite política que, en el marco de un Estado centralizado, aunque débil, creó unas redes clientelares que alcan-

⁶⁵ *El Parlamento*, 20 de febrero de 1856.

⁶⁶ Coro Rubio Pobes, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 362-366. Borja de Riquer, «El conservadorismo polític català: del fracàs del moderantisme al desènci de la Restauració», *Recerques*, 11, 1981, pp. 29-80.

⁶⁷ Una característica central de la cultura política liberal era la de reconocerse en un «espíritu» liberal más que en una doctrina, una disciplina y una organización. Los liberales eran más una «cultura» que un modelo de partido político. Nicolas Roussellier, «Les libéraux dans les états-nations européens», en VV. AA., *Les familles politiques en Europe Occidentale au XIX^e siècle*, París, École Française de Rome, 1997, pp. 147-153.

⁶⁸ Es la posición que sostienen Mercedes Cabrera y Fernando del Rey, *El poder de los empresarios. Política e intereses económicos en la España Contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 67-104. Una interpretación opuesta en Juan Pro Ruiz, «La for-

zaron su máximo desarrollo en la Restauración. Para los diputados situados al frente o al servicio de estas redes, la legitimidad política se sustentaba en su capacidad para representar eficazmente al distrito en Madrid, procurando obtener el máximo de beneficios posibles. Ello conducía a una diferenciación entre los políticos «de oficio», dedicados de forma continuada a la actividad parlamentaria y a la gestión de favores, y los notables que, si bien podían desarrollar un trabajo de intermediario, no consideraban esencial su presencia en el Congreso. Pero el clientelismo nunca llegó a beneficiar a la mayoría de la población,⁶⁹ aunque fuese compatible con la presencia de concepciones doctrinales. De hecho, los diputados podían obtener respaldo por su capacidad oratoria para defender postulados y por su adscripción a una formación política.

CONCLUSIONES

El triunfo de la revolución liberal supuso la asunción del régimen representativo, que delimitó el principal ámbito formal de actuación de los ciudadanos en la esfera pública. La elección de diputados, alcaldes y concejales, se convirtió así en uno de los pilares del Estado que querían construir los liberales, pues con la votación de los cargos conferían legitimidad a las nuevas instituciones. Sin embargo, en un contexto europeo marcado por sucesivas oleadas revolucionarias, que chocaron contra arraigadas pervivencias sociales y culturales, la idea liberal de la representación política sólo se fue asentando lentamente y no sin contradicciones.

En España, las transformaciones económicas y sociales operadas con la revolución favorecieron la formación de nuevas elites. Éstas entendieron el sistema representativo como un renovado espacio de negociación entre el ámbito local y el poder central. Al mismo tiempo, los mecanismos y las pautas de actuación propios de la representación política llevaron a las elites a la búsqueda de legitimación. Con estas premisas, el problema de la influencia que tuvieron los procesos electorales, sobre la configuración del Estado liberal y sobre la creación de una cultura política ciudadana, puede afrontarse a partir de la valoración de la tensión generada por dos elementos. El primero sería el sentido general que los liberales otorgaron al sistema electoral, entendido como el mejor medio para formar y educar a los electores —los ciudadanos— en el compromiso por el interés general y por el interés de la «nación». El segundo componente lo constituiría la concepción elitista de la participación política, aceptada por la mayoría del liberalismo, y perceptible a través de la *capacidad*

mación de la clase política liberal en España (1833-1868)», *Historia Contemporánea*, 23, 2001, pp. 445-481.

⁶⁹ Borja de Riquer i Permanyer, «Consideraciones sobre historiografía política de la Restauración», en José Luis de la Granja, Alberto Reig Tapia y Ricardo Miralles (eds.), *Tuñón de Lara y la historiografía española*, Madrid, Siglo XXI, 1999, pp. 123-141.

y la *distinción*, dos términos que resumían las cualidades imprescindibles de electores y elegibles.

Conviviendo con la fuerte resistencia del carlismo durante muchos años y con la constante amenaza revolucionaria de las juntas, la elite política española maduró una idea de la representación política según la cual los electores representaban también a los no electores. Pero las urnas no tenían la primacía frente a las instituciones —Parlamento y Gobierno—, como quedaba patente por el significado otorgado a los partidos políticos y a la corrupción electoral. Los partidos funcionaban como formaciones esencialmente parlamentarias, sin cohesión más allá del hemiciclo, y sólo algunos políticos creían que aquéllos debían crear opinión pública. Por otra parte, el recurso a la manipulación de los comicios, pese a una retórica crítica y a lo consignado en la normativa electoral, expresaba la aceptación de distintas «influencias» políticas sobre el elector. No es extraño, pues, que se identificase limpieza electoral con la formación de partidos «inteligentes y poderosos». Precisamente, uno de los temas más persistentes en las discusiones sobre la representación política y el Estado fue la existencia de dos influencias legítimas dentro del juego político, pues frente a la gubernamental, o «influencia moral», se dibujaba otra en torno al poder local. La dialéctica diputado autóctono/diputado cunero expresaba claramente las dos posiciones de poder.

Pese a lo anterior, y aunque el ejecutivo desease imponer casi siempre a sus candidatos, no pudo impedir en momentos determinados la existencia de competencia política por los escaños. Una competencia que procedía de notables de la periferia, pero también de políticos que colocaban en primer lugar la defensa de un ideario. Esta situación abría espacios para la participación de los ciudadanos. Una legislación de imprenta permisiva, junto a la creación de juntas en las coyunturas revolucionarias, la organización de la Milicia Nacional, con su funcionamiento democrático en la elección de los cargos, la publicación de diccionarios y catecismos electorales, así como la difusión de manifiestos por parte de candidatos, todo contribuyó a promover la participación en los comicios. Así se puede apreciar en los años 1836-1843, 1854 y 1868-1869. De este modo, creemos que la tensión entre los dos factores considerados se resolvió a través de una doble dirección de la política, descendente y ascendente, que permitió la implantación del régimen representativo, favoreciendo además la del Estado liberal.

A partir de 1875, Cánovas, Sagasta y el propio Alfonso XII dieron un nuevo comienzo al régimen liberal en España. Uno de sus cimientos fue marcar la línea descendente de la política como la única posible para garantizar la estabilidad y la gobernación del país. El turno de los partidos conservador y liberal expresaba el escepticismo de las elites hacia la utilidad de las elecciones y hacia el desarrollo de la ciudadanía que los comicios llevaban aparejado. El peso del clientelismo mantuvo la percepción de que las elecciones a Cortes eran un asunto

to local, primando el voto a personas y sin favorecer el sentido individual del sufragio y de la participación. A la altura de 1890, con la reimplantación del sufragio universal masculino, el Estado liberal aparecía marcado por una cultura de la representación restrictiva, lo que iba a influir decisivamente en su legitimidad futura.