

¿UN SUFRAGIO EN DECLIVE?  
LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE 1923

A declining Suffrage?  
The Spanish elections to the Congress of 1923

ROBERTO VILLA GARCÍA

Universidad Rey Juan Carlos

roberto.villa@urjc.es

**Cómo citar/Citation**

Villa García, R. (2020).

¿Un sufragio en declive? Las elecciones al Congreso de 1923.

*Historia y Política*, 43, 255-290.

doi: <https://doi.org/10.18042/hp.43.09>

(Recepción: 23/02/2019; evaluación: 21/03/2019; aceptación: 07/06/2019; publicación: 13/05/2020)

**Resumen**

Este artículo investiga las elecciones al Congreso de los Diputados de 1923. Celebradas bajo el Gobierno de la concentración liberal, fueron las últimas con la ley electoral de 1907 y el último intento de reconstruir el turno de partidos. Por ello, la historiografía las considera demostrativas de un estancamiento del comportamiento electoral de la Restauración, anclado en la desmovilización y el falseamiento de los resultados. El aparato empírico de este artículo, sostenido en el uso intensivo de las fuentes parlamentarias, gubernativas y hemerográficas, permitirá evaluar hasta qué punto el marco de competencia vigente en 1923 continuaba propiciando las distorsiones mencionadas. También si hubo cambios relevantes en el comportamiento del voto susceptibles de redefinir la función de las elecciones en aquella Monarquía constitucional. Este análisis y la comparación con otros comicios coetáneos constatan que los de 1923 presentaron un comportamiento marcadamente transicional, donde la apatía y el fraude no fundamentaban ya los alineamientos del voto o las mayorías parlamentarias.

**Palabras clave**

España; siglo xx; Restauración; elecciones; partidos.

**Abstract**

This article researches the elections to the Congress of Deputies of 1923. Held under the government of the *concentración liberal*, they were the last ones with the electoral law of 1907 and a last attempt to reconstruct the Spanish *turno* of parties. For this, the historiography considers them demonstrative of the stagnation of the electoral behavior of the Restoration, anchored in the demobilization and falsification of the results. The new data of this article, coming from parliamentary, governmental and newspaper sources, will allow to evaluate if the competition framework of 1923 continued propitiating the aforementioned distortions. Also, if there were relevant changes capable of redefining the role of elections in Spanish Restoration. This analysis and the comparison with other contemporary elections show that those of 1923 advanced a transitional behavior, where apathy and fraud didn't explained the voter alignments, nor the parliamentary majorities.

**Keywords**

Spain; XXth Century; Spanish Restoration; elections; parties.

---

**SUMARIO**

---

I. INTRODUCCIÓN II. REGLAS Y ACTORES: ELECTORES, PARTIDOS Y CANDIDATOS. III. ELECCIONES INTERVENIDAS. IV. LOS RESULTADOS ELECTORALES Y EL FRAUDE. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo estudia las elecciones de 1923 en toda España por medio de evidencias que permiten medir la participación, la competitividad, la distribución del voto, el fraude y la corrupción<sup>1</sup>. Aquellas fueron un episodio relevante en el proceso de deslegitimación del gobierno representativo que precedió a la dictadura de Primo de Rivera. Sus contemporáneos las percibieron como una regresión respecto de las tres elecciones anteriores. La imagen más cruda la legó Azorín en *El chirrión de los políticos*. Esta novela se ha tomado como fuente histórica pese a que el literato reducía las elecciones a un mero forcejeo de los jefes de partido para encasillar a sus partidarios. Presuponía, así, irrelevantes las votaciones porque todavía en 1923 el fraude sistemático permitía cumplir con las previsiones del encasillado. Ciertamente, abundan los juicios coetáneos que refrendan esa percepción. Embajadores como el británico o el portugués llamaron la atención sobre la desusada presión ministerial, la venalidad y los 146 diputados proclamados sin votación<sup>2</sup>. Ni siquiera el jefe del Gobierno que convocó las elecciones, Manuel García Prieto, negó haberlas intervenido. Tras experimentar, de 1918 a 1920, Congresos fragmentados, Ejecutivos inestables y tres comicios consecutivos, el líder del Partido Democrático deseaba que el sufragio permitiera procurar Cámaras que ratificaran la confianza otorgada previamente por la Corona al partido o a la coalición gobernante, con el fin de revitalizar el turno entre los dos grandes partidos constitucionales. No es extraño que para Javier Tusell los últimos comicios de la Restauración simbolizaran el enroque de la elite política en las viejas prácticas electorales, la destrucción de las «expectativas democratizadoras

---

<sup>1</sup> Esta investigación se inscribe en el proyecto nacional ref. HAR2015-68013-R MINECO-FEDER.

<sup>2</sup> National Archives-Foreign Office (NA-FO) 425/391, Howard a Curzon, 9-V-1923. Archivo del Ministerio de Negocios Estrangeiros (AMNE), Serie A 202, Mello Barreto a Leite Pereira, 16-XI-1923.

alentadas por la concentración liberal», y la incapacidad de aquel régimen para «autorregenerarse»<sup>3</sup>.

Otros estudios ahondaron en esta dirección. Tomaron aquellas elecciones como evidencia de la *pseudorrepresentatividad* de un régimen sin potencialidades democráticas, que en sus estertores robustecía su naturaleza oligárquica<sup>4</sup>. Para estos, el comportamiento electoral del reinado de Alfonso XIII permanecía estacionario respecto del XIX. Ni Raymond Carr se refirió a las elecciones cuando aventuró que el pronunciamiento de Primo de Rivera había estrangulado una probable democratización. Las dificultades de los Gobiernos para obtener una mayoría parlamentaria se han atribuido a la fragmentación de los partidos y al enraizamiento de los notables en un número creciente de distritos, pero no a la movilización electoral<sup>5</sup>. El incremento del proselitismo y del tamaño de las organizaciones electorales, que registró un estudio más reciente<sup>6</sup>, no ha servido para replantear la tesis de que, hasta 1923, las votaciones se falsearon sistemáticamente. Ello excepto en aquellas circunscripciones donde abundaba el voto a los republicanos, socialistas, nacionalistas y, en menor medida, carlistas y católicos, a los que se considera actores primarios de la movilización electoral por su marginación del turno. Pocos son los estudios que apuntan a que los votos de liberales y conservadores respondieran a un respaldo real<sup>7</sup>.

Pese a su supuesto carácter demostrativo, las elecciones de 1923 carecen de un estudio monográfico. Los trabajos citados, o parten de análisis regionales cuyas conclusiones se proyectan a toda España o se limitan a registrar el incremento de los escaños del artículo 29. Se insiste en el fraude y la corrupción como rasgos generalizados e inamovibles, pero no se pondera su incidencia en los resultados electorales. Como apuntaron Luis Arranz y Mercedes Cabrera<sup>8</sup>, el falseamiento se da simplemente por supuesto. El aparato empírico de este artículo permitirá evaluar dos hipótesis. Primera, si en 1923 el marco de competencia delimitado por la legislación y la práctica electorales obstaculizaba decisivamente la movilización electoral. Y segunda, si el comportamiento del voto continuaba sin mitigar los efectos regresivos del sufragio universal, esto es, de la brusca incorporación en 1890 de millones de

<sup>3</sup> Tusell (1976): 572-574.

<sup>4</sup> Chandler (1973): 65-72; Trice (1991): 262-263; González Calbet (1987): 105-111; Ranzato (1991): 125-129, y Carnero (1997): 229-236.

<sup>5</sup> Carr (1979): 504-505 y Dardé (1993): 188.

<sup>6</sup> Dardé *et al.* (2001).

<sup>7</sup> Forner y García (1990): 116; Yanini (1991): 101, y Cabrera (2003): 193.

<sup>8</sup> Arranz Notario y Cabrera (1996): 315-318.

electores ajenos al proceso político, que engrosaron en la mayoría de los distritos la bolsa de fraude y ahogaron el incremento de los votos auténticos registrado entre 1879 y 1886<sup>9</sup>. En definitiva, se trata de dilucidar si hubo o no cambios que posibilitaran erigir las elecciones en un factor relevante de los repartos de poder, incluso en una Monarquía de doble confianza. Un análisis de la oferta electoral y la distribución del voto que elimine todo sesgo localista permitirá, por último, examinar el papel de cada formación política en la activación del sufragio y ponderar los efectos de la fragmentación en el sistema de partidos.

## II. REGLAS Y ACTORES: ELECTORES, PARTIDOS Y CANDIDATOS

Las elecciones del 29 de abril de 1923 las convocó un Gobierno donde figuraban los dirigentes más conspicuos de la concentración liberal. García Prieto se había asegurado el decreto de disolución de las Cortes conservadoras al ponerles una condición imposible para su continuidad: que votaran la ponencia liberal sobre las responsabilidades por Annual. Ésta exigía la censura parlamentaria del Gobierno conservador que sufrió la derrota militar, y declarar responsables políticos a su presidente, el ya fallecido Manuel Allendesalazar, y a los ministros de Estado, marqués de Lema, y Guerra, vizconde de Eza<sup>10</sup>.

Aquellas elecciones serían las últimas celebradas con el sistema electoral de 1907. El sufragio universal masculino, de los mayores de veinticinco años con dos años continuados de vecindad, constituía ya una institución consolidada. El voto era obligatorio para los menores de setenta años. España había seguido a Bélgica en su implantación, buscando combatir la atonía del electorado y su secuela de votaciones simuladas. Pero esa activación forzosa de la *masa neutra* estaba ya en entredicho. Excepto entre los funcionarios, a los que no votar les suponía una nota negativa y una merma salarial, apenas había estimulado la participación. El Estado no sustituyó a los partidos como motor de la movilización y estos nunca pretendieron, en las elecciones disputadas, llevar a las urnas más que a los electores afines y en la proporción necesaria para ganar. Todos los presidentes que sucedieron a Antonio Maura, impulsor de la medida, consideraron contraproducente promover la participación con denuncias y sanciones. La censura pública de los abstencionistas, a los que se exponía en un listado y se les recargaba un

<sup>9</sup> Dardé (2003): 177-179 y 197-217, y Villa García (2013a): 129-133.

<sup>10</sup> *Gaceta de Madrid*, 7-IV-1923. Soldevilla (1923): 420-425.

2% los impuestos, fue sistemáticamente ignorada<sup>11</sup>. Aparte, este voto obligatorio se ligaba al artículo 29 de la ley electoral, que dispensaba de votar en toda circunscripción donde se proclamaran tantos candidatos como escaños a cubrir. Se evitaba así importunar a los electores en comicios no competidos, al tiempo que se eliminaban las *elecciones escritas*, tan frecuentes antes de 1910.

La ley de 1907 no varió el escrutinio mayoritario vigente. Pero la división territorial, establecida por las leyes de 1871 y 1878, no había permanecido inmutable. Como el artículo 27 de la Constitución de 1876 establecía una proporción de 50 000 habitantes por diputado, las Cortes habían reasignado algunos escaños y creado nuevos distritos, acompañados a las variaciones demográficas. En 1923 el Congreso se componía de 409 escaños, repartidos en 311 distritos uninominales y 28 circunscripciones plurinominales. En estas últimas regía el voto limitado implantado en 1878 para incentivar el pluripartidismo: los electores votaban un número menor de candidatos que diputados se elegían. Pero la división electoral continuaba algo desfasada. No se suprimieron 19 distritos que ya no cumplían el precepto constitucional. Los datos del *Anuario Estadístico* de 1922-1923 muestran que la sobrerrepresentación afectaba a dieciséis provincias. Trece de ellas tenían un escaño más de los que les correspondía, y dos más Lérida, Huesca y Canarias, beneficiaria esta última de un criterio complementario de insularidad que, desde 1912, había convertido en distritos las islas menores. Con todo, esas distorsiones solo afectaban al 4,6% de los escaños. Más relevante era que la cifra total de diputados no reflejara el incremento de la población. Los veintidós millones de españoles del censo de 1920 debieron traducirse en 439 escaños, treinta más de los que había. Ese déficit perjudicaba especialmente a regiones como Castilla la Nueva —Madrid elegía ocho escaños de menos y Ciudad Real tres—, Andalucía, Extremadura, Valencia y Murcia.

Cuando el 6 de abril de 1923 se abrió el periodo electoral, la distribución de las candidaturas auguraba problemas de ajuste entre los seis partidos de la concentración liberal. La disonancia más comentada fue la de Niceto Alcalá-Zamora, jefe de los demócratas independientes, que criticó públicamente su marginación electoral, aireó sus disputas con Romanones y amagó con dimitir la cartera de Guerra porque se excluyó a su partido del encasillado malagueño. Veladas, pero más importantes, fueron las quejas de la Izquierda Liberal de Santiago Alba, aislada por el entendimiento entre García Prieto y Romanones, y el trato de favor que el primero otorgó a los reformistas de Melquíades Álvarez. El momento crítico coincidió con la antevíspera de la

---

<sup>11</sup> Giménez Fernández (1977): 37-45.

proclamación de candidatos, entre las llamadas de la prensa liberal a la disciplina y los lamentos de García Prieto por la excesiva concurrencia de ministeriales, que haría «muy escasos» los elegidos por el artículo 29<sup>12</sup>.

La desunión era tanto más peligrosa cuando podía contrarrestar la ventaja de afrontar las elecciones desde el Gobierno. Todavía en 1923 la posesión del poder tonificaba la organización de los partidos, que se apoyaban en la Administración para reforzar sus volátiles estructuras y afirmar sus liderazgos. Los recursos del Estado permitían alimentar a las clientelas propias y contar con una masa fluctuante de políticos locales con intereses que no deseaban sacrificar enfrentándose al Gobierno. Aquí residía la desventaja principal de los partidos de la oposición. Incluso si los liberales observaban una neutralidad estricta, todavía contarían con la preeminencia que ante los electores les otorgaba su condición de ministeriales. Pero esto no les aseguraba la victoria. Los últimos años de la Restauración representan «un estadio más avanzado de la vida política»<sup>13</sup>, donde los distritos a disposición del Gobierno se habían reducido en beneficio de los competitivos o los hegemonizados por una organización electoral. Para obtener una mayoría, el Gobierno necesitaba de la benevolencia de la oposición constitucional. Debía arbitrar un encasillado que trasladara la concentración liberal a las candidaturas de las distintas provincias y que relajara la lucha con el único partido, el Liberal-Conservador, capaz de frustrarlo. Esta tarea la asumieron exclusivamente García Prieto y sus hombres de confianza en Presidencia y Gobernación.

El funcionamiento del encasillado está bien estudiado<sup>14</sup>. Pero conviene puntualizar que para 1923 ya había adquirido una significación semejante a la que tendría cuando reapareciera nuevamente en la Segunda República<sup>15</sup>. Es decir, continuaba siendo un mecanismo que reducía la incertidumbre electoral y racionalizaba el número de candidatos para asegurar una mayoría al partido o la coalición en el poder. Pero los datos sobre la intervención gubernativa y el fraude electoral que se expondrán a continuación muestran que la correlación entre el encasillado y las ilegalidades es débil. Más que como un instrumento coactivo, el de 1923 sirvió para anudar una verdadera coalición electoral. Tras reservar un cupo de escaños para las oposiciones al turno, no se limitó a repartir entre liberales y conservadores los distritos no organizados o

<sup>12</sup> *El Imparcial*, 19-4-1923. *La Época*, 20 y 21-4-1923. *El Sol*, 20-4-1923, 22-4-1923 y 5-5-1923.

<sup>13</sup> Tusell (1976): 577.

<sup>14</sup> Tusell (1976); Varela Ortega (2001); Dardé (2001), y Arranz Notario y Cabrera (1996).

<sup>15</sup> Villa García (2011): 279-283.

a procurar el mutuo respeto en los ya hegemonizados. También supuso un auxilio recíproco en los distritos competitivos. El encasillado articuló, así, un pacto electoral de las fuerzas constitucionales, que en la mayoría de las provincias actuaron como un solo partido. Su eficiencia, mayor que entre 1918 y 1920, no eliminó sin embargo la competencia.

TABLA 1. *Número de candidaturas y escaños en disputa por formaciones políticas*

| <i>Partidos</i>       | <i>Candidaturas</i> | <i>Escaños que disputaban</i> |
|-----------------------|---------------------|-------------------------------|
| Concentración Liberal | 295                 | 276                           |
| Conservadores         | 181                 | 178                           |
| Republicanos          | 47                  | 47                            |
| Lliga Regionalista    | 28                  | 27                            |
| Socialistas           | 20                  | 20                            |
| Agrarios              | 17                  | 16                            |
| Comunistas            | 7                   | 7                             |
| Carlistas             | 6                   | 6                             |
| Católicos             | 6                   | 6                             |
| Nacionalistas Vascos  | 4                   | 4                             |
| Acció Catalana        | 2                   | 2                             |
| Independientes        | 28                  | 28                            |

*Fuente:* datos elaborados a partir de: Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), Leg. 135. Para la etiqueta política de cada candidato se ha contrastado la información del Congreso con cinco diarios nacionales (*ABC, El Imparcial, El Liberal, El Sol y La Época*) y, al menos, un periódico local para cada provincia.

El ajuste electoral de los liberales terminó siendo exitoso. Presentaron 295 aspirantes para 276 escaños. La concentración resultó ineficaz para 19 puestos, localizados especialmente en Cáceres, Canarias, Ciudad Real y Zaragoza. Aunque los demócratas de García Prieto salieron favorecidos, el reparto coincidió *grosso modo* con la implantación territorial de cada partido. Al acuerdo se sumaron los liberal-conservadores de José Sánchez-Guerra<sup>16</sup> y los ciervistas, que actuaron como si figuraran ya integrados en

<sup>16</sup> Martorell Linares (2011): 337-340.



la derecha constitucional. Si en el Portugal prerrevolucionario la ruptura entre regeneradores y progresistas contribuyó decisivamente a la caída de la Monarquía constitucional, en España parecía mantenerse el bloque central que la sostenía. El socialista Indalecio Prieto se escandalizó de que el Gobierno no presentara candidatos contra Eza y Lema, y acusó a García Prieto de pretender que la elección de ambos fuera el «Jordán» que les absolviera de las responsabilidades<sup>17</sup>. Liberales y conservadores no solo renunciaron a luchar entre sí en la mayoría de los distritos; pactaron además candidaturas conjuntas en veintitrés de las veintiocho circunscripciones plurinominales.

La entente electoral parecía anunciar la reconstrucción del turno. Pero no fue tan completa que asegurara la victoria a la concentración. El número de candidatos liberal-conservadores indicaba que este partido renunciaba a ganar, pero no se conformaba con los 80 escaños del encasillado. Si el Gobierno hostilizó a los mauristas<sup>18</sup>, Sánchez-Guerra se coaligó con ellos para disputar 69 escaños a los liberales, haciendo peligrar su mayoría. La entente constitucional fracasó en una decena de provincias donde los conservadores eran fuertes y no querían ceder la mayoría de los escaños al Gobierno. La coordinación electoral casi perfecta entre los conservadores y los mauristas mostró que la reunificación del partido no era una quimera, eclipsado ya el liderazgo de Maura y escindidos sus seguidores más irreductibles en el católico Partido Social Popular.

Las insuficiencias del acuerdo entre liberales y conservadores dejaban flancos por donde reforzar el poder decisorio de las elecciones. Para pulverizar el encasillado hubiera bastado con que los partidos contrarios al turno concentraran sus esfuerzos en un número minoritario pero estratégico de distritos. La tabla anterior muestra que a la derecha de los conservadores ese esfuerzo no existió. A la escasez de candidatos carlistas se sumó la negativa del PSP a concurrir a las elecciones a los tres días de convocadas. Convencidos de la «esterilidad del Parlamento», no les parecía «lógico ni correcto [...] esforzarse en entrar en él» con una representación inútil para «corregir sus vicios»<sup>19</sup>. Solo seis de sus militantes desobedecieron la consigna y decidieron presentarse. Por otra parte, la acción de los partidos regionales de derecha, autoconfinados en siete provincias, era estructuralmente ineficaz: la Lliga y el PNV solo disputaban dieciocho escaños al Gobierno. Los agrarios mostraron poco empuje. Al margen del agrarismo gallego, regionalista y de izquierda, que presentó

<sup>17</sup> *El Imparcial y El Sol*, 8-IV-1923.

<sup>18</sup> *ABC*, 13-IV, y 2-V-1923; y *La Época*, 2-V-1923.

<sup>19</sup> *ABC y La Época*, 10-IV-1923.

cuatro candidaturas, otras trece de signo conservador se enfrentaron a las ministeriales, especialmente en las provincias castellanas y leonesas.

El dinamismo tampoco caracterizó a los partidos a la izquierda de los liberales. Los 47 candidatos republicanos solo cuestionaban veinte escaños ministeriales. Hasta hubo un ajuste de intereses de los radicales de Lerroux con los reformistas y la Izquierda Liberal, pues Melquíades Álvarez y Santiago Alba pretendían sumar el apoyo del primero al programa de la concentración<sup>20</sup>. Menos temible parecía un PSOE convaleciente de la escisión comunista. Presentó veinte candidaturas, repetía candidato en siete de ellas y solo le disputaba nueve puestos al Gobierno<sup>21</sup>. En los bastiones socialistas de Madrid y Oviedo concurría, por vez primera, el PCE, dispuesto a ensayar su primera campaña proamnistía postulando a José María Viñuela, un militante encarcelado. Aparte, hubo otras veintiocho candidaturas independientes de izquierda y derecha, que contendían con los liberales por doce escaños.

TABLA 2. *Candidatos y niveles de competencia electoral en 1923. Distribución regional\**

| <i>Regiones en 1923</i> | <i>Distritos y circunscripciones</i> | <i>Candidatos de la Concentración Liberal</i> | <i>Candidatos de las oposiciones</i> | <i>Elecciones competidas (% sobre el total)</i> | <i>Escaños en disputa entre ministeriales y oposiciones</i> |
|-------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|---|
| Andalucía               | 56                                   | 51  | 45                                   | 15 (26,8 %)                                     | 14  |
| Aragón                  | 21                                   | 20  | 20                                   | 14 (66,7 %)                                     | 9   |
| Asturias                | 12                                   | 9   | 8                                    | 2 (16,7 %)                                      | 2   |
| Baleares                | 3                                    | 5   | 7                                    | 3 (100 %)                                       | 3   |
| Canarias                | 8                                    | 13  | 9                                    | 7 (87,5 %)                                      | 6   |
| Castilla la Vieja       | 34                                   | 29  | 30                                   | 18 (52,9 %)                                     | 16  |

.../...

<sup>20</sup> ACD, Leg. 135. Trice (1991): 265.

<sup>21</sup> *El Socialista*, 23-IV-1923, enumeró 27 candidatos, pero siete se proclamaron solo para evitar la aplicación del artículo 29. Pablo Iglesias se presentó por Madrid y San Sebastián; Indalecio Prieto por Bilbao y Tenerife, y Manuel Cordero por Madrid, Alcalá de Henares y Jerez de la Frontera.

.../...

| <i>Regiones en 1923</i> | <i>Distritos y circunscripciones</i> | <i>Candidatos de la Concentración Liberal</i> | <i>Candidatos de las oposiciones</i> | <i>Elecciones competidas (% sobre el total)</i> | <i>Esaños en disputa entre ministeriales y oposiciones</i> |
|-------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|--|
| Castilla la Nueva       | 31                                   | 34  | 50                                   | 21 (67,7 %)                                     | 19   |
| Cataluña                | 36                                   | 21  | 57                                   | 26 (72,2 %)                                     | 18   |
| Extremadura             | 15                                   | 16  | 15                                   | 10 (66,7 %)                                     | 9  |
| Galicia                 | 41                                   | 32  | 32                                   | 18 (43,9 %)                                     | 16   |
| León                    | 24                                   | 24  | 13                                   | 12 (50,0 %)                                     | 10   |
| Murcia                  | 11                                   | 6   | 11                                   | 1 (9,1 %)                                       | 1  |
| Navarra                 | 5                                    | 4   | 8                                    | 4 (80,0 %)                                      | 4  |
| Valencia                | 28                                   | 27  | 21                                   | 13 (46,4 %)                                     | 13   |
| Vascongadas             | 14                                   | 4   | 20                                   | 9 (64,3 %)                                      | 4  |
| <b>ESPAÑA</b>           | <b>339</b>                           | <b>295</b>                                    | <b>346</b>                           | <b>173 (51,0 %)</b>                             | <b>145</b>   |

\* Se consideran candidatos solo a quienes obtuvieron el 5 % de los votos de cada distrito o circunscripción. Existe competencia cuando por cada escaño lucha más de un candidato.

*Fuente:* datos elaborados a partir de tabla 1.

Todas las oposiciones juntas presentaban 346 candidatos que al competir por 145 escaños con los liberales podían privarles por mucho de la mayoría. Lo paradójico es que más de la mitad de ese esfuerzo correspondiera a los conservadores. En realidad, los partidos contrarios al turno solo sumaban 158 candidatos, frente a los 483 liberales y conservadores. El encasillado, más que inventar la primacía de estos, no hacía más que consagrar un hecho previo: tras tres décadas de sufragio universal continuaban siendo las únicas organizaciones que hacían gobernable el régimen constitucional al descansar sobre ellas cualquier posibilidad de mayoría parlamentaria. La implantación localizada de republicanos, socialistas, nacionalistas, carlistas o católicos mostraban un potencial estimable de movilización, especialmente en las ciudades. Pero, a diferencia de sus correligionarios de otros países, continuaban sin intensificar los métodos electorales y, por tanto, su papel en la activación del sufragio era discreto. Por tanto, liberales y conservadores eran los únicos partidos arraigados en casi todas las circunscripciones y distritos de España y, por ello, los actores primarios en la vertebración

territorial del electorado y el encuadramiento de las elites políticas. Eso les permitió rentabilizar el sufragio universal mejor que sus atomizados rivales y erigirse, durante toda la Restauración, en los agentes principales de la politización de los españoles<sup>22</sup>. Con todo, después de lograr una continuidad organizativa que trascendía los liderazgos coyunturales y de reforzar la capacidad de reclutamiento, proselitismo y movilización de sus organizaciones electorales<sup>23</sup>, el desafío de liberales y conservadores estribaba en superar su fragmentación interna, que los desarticulaba como organizaciones nacionales de partido y les impedía rentabilizar en términos de gobernabilidad su extensa implantación. La adaptación de los partidos de notables a contextos electorales más abiertos y competitivos no era un problema exclusivo de España. Pero, a diferencia de Reino Unido, la persistencia del turno y la falta de alternativas a los conservadores y los liberales impedía contar a corto plazo con el incentivo de una competitividad electoral de carácter nacional, sustentada sobre una tercera opción política capaz de luchar en la mayoría de los distritos con los partidos constitucionales. Liberales y conservadores, como se ha visto, operaban en las elecciones casi como un solo partido y, sin un tercero competitivo, solo cabía esperar a que el incremento progresivo y cierto de la inobservancia del encasillado hiciera inviable ese *trust* electoral. Solo ese factor impulsaría a los partidos constitucionales a competir entre sí por una mayoría parlamentaria que les procurara el Gobierno, y rebajaría la relevancia de a cual de ellos concedía la Corona el decreto de disolución.

Para 1923, la tabla anterior indica que en 165 de las 339 demarcaciones electorales no habría lucha. En 127 se aplicó el artículo 29. En otras 39 las votaciones se celebraron con un solo candidato real por puesto porque sus adversarios se proclamaron solo para forzar la elección o porque se retiraron a última hora y a cambio de concesiones en otros distritos o en el Senado. Sin embargo, no eran ya circunscripciones y distritos políticamente inarticulados y provistos a placer por el Gobierno. La gran mayoría estaban hegemonizados

---

<sup>22</sup> Rokkan (2009: 226-247) definió la politización como la última fase del proceso de incorporación de las sociedades a la participación en los asuntos públicos nacionales, con la que se llega a la subordinación de la esfera local a la política nacional, y a la que le preceden otras fases como la extensión del derecho de voto, la movilización política y el encuadramiento partidista.

<sup>23</sup> Un crítico como Maura (1930: 50, 189) reconocía que en 1923 los partidos constitucionales encuadraban a «millares de militantes» que «actuaban incesantemente al servicio» de sus organizaciones, cantera de donde, «pese a las conocidas y harto cacareadas máculas», salían los cargos electos en ayuntamientos y diputaciones provinciales, «representantes más o menos auténticos del sufragio universal».

por una organización electoral<sup>24</sup>. Una situación que, combinada con las penalizaciones del sistema mayoritario y la eficacia coyuntural de los pactos electorales, desalentó la concurrencia de candidaturas alternativas. En todo caso, la distribución irregular de la competitividad advierte de los riesgos de extrapolar una muestra regional a España entera. Más importante es que, pese a la trascendencia que se otorgó al artículo 29, sus resultados apenas decidieron el resultado final. De los 146 diputados proclamados, los liberales sumaron 86, por 60 de las oposiciones. Si se distribuyen los otros 43 escaños que las retiradas de última hora decidieron de antemano, las cifras se elevan a 110 y 79 respectivamente. Con 220 escaños por dilucidar en las urnas, el electorado pesaría en los resultados, y más de lo deseado por el Gobierno. Este preveía que 481 candidatos llegaran a las votaciones<sup>25</sup>, pero finalmente fueron 641.

Verdad es que los pactos todavía otorgaban ventaja a los partidos gobernantes, pero también aseguraban la presencia de todas las oposiciones en la futura Cámara<sup>26</sup>. El encasillado se reveló no solo como un mecanismo para construir mayorías, sino como un correctivo pluripartidista que protegía a las minorías del rigor del escrutinio mayoritario. Significativamente, no hubo protestas en la designación de diputados por el artículo 29 ni sobre el procedimiento de avales requerido para la proclamación de las candidaturas. El artículo 24 de la ley electoral exigía a todos aquellos candidatos que no hubieran sido diputados por su distrito el aval de dos antiguos senadores o diputados, de tres diputados o exdiputados provinciales, o del 5% de los electores del distrito para ser proclamado. Aunque suelen confundirse, la proclamación no equivalía a la presentación oficial de candidaturas, que nunca existió en España hasta 1977. La concurrencia de candidatos era libre y, por tanto, un aspirante no necesitaba ser proclamado para recibir votos y ganar el escaño. La proclamación solo otorgaba el derecho a fiscalizar el proceso electoral nombrando interventores y apoderados, pero también buscaba la concurrencia de al menos un candidato con arraigo, por méritos propios o por haber recabado el apoyo de una organización electoral. Solo si otro candidato no ponía ese arraigo en duda proclamándose de igual modo se consideraba que los avales equivalían a la elección y se aplicaba el artículo 29. Por tanto, la

<sup>24</sup> Moreno-Luzón (2010): 47.

<sup>25</sup> 275 ministeriales y 189 de oposición. *El Sol*, 22-IV-1923.

<sup>26</sup> Los 86 ministeriales del artículo 29 se distribuyeron en 39 demócratas, 16 liberales, 15 de la Izquierda Liberal, 8 reformistas, 7 demócratas independientes y 1 liberal agrario. Entre los 60 de las oposiciones figuraban 38 liberal-conservadores, 9 cerristas, 4 mauristas, 4 republicanos, 2 de la Lliga, 1 tradicionalista, 1 socialista y 1 independiente.

apertura de los colegios electorales y el ejercicio obligatorio del voto presuponian la proclamación de un mínimo de dos candidatos con posibilidades serias de competir entre sí. Como mecanismo de racionalización de candidaturas, la proclamación continuaría vigente hasta 1936.

En todo caso, las elecciones de 1923 solo decidirían si habría o no una mayoría de la concentración liberal, sin más alternativa que un Congreso no controlado por nadie. El sistema representativo español respondía aún a un modelo subcompetitivo<sup>27</sup> que otros países de la Europa Septentrional y Occidental estaban dejando atrás. Empero, en los últimos años de la Restauración esto ya no era una característica inmutable. La competitividad de 1923 no constituyó el índice normalizado del periodo, pues fue inferior a la de 1918, 1919 y 1920, a juzgar por el bajo número de escaños del artículo 29 en esos tres comicios. Y si tampoco podía compararse con la de 1933 y 1936, sí estuvo por encima de la registrada en las Constituyentes de 1931. En estas, el mantenimiento de la conjunción republicano-socialista y la retirada de monárquicos y conservadores redujo la elección en 26 de las 63 circunscripciones a una disputa entre candidatos ministeriales, mientras que en otras 25 hubo un reparto preelectoral de los escaños que privó de trascendencia a las votaciones. Si en 1923 las oposiciones presentaron 346 candidatos para disputar 276 de los 409 escaños (un 67,5 %), en 1931, con circunscripciones provinciales y sin artículo 29, lo hicieron solo 234, y para 225 de los 470 puestos (el 47,9 %)<sup>28</sup>.

### III. ELECCIONES INTERVENIDAS

La intromisión del poder ejecutivo en las elecciones de la Restauración se ha constatado de sobra. Menos se ha puntualizado que aquella estuvo condicionada, y hasta obstaculizada, por factores como el ordenamiento legal, la división de poderes y el poco invasivo despliegue del Estado liberal, además de por la capacidad real de los Gobiernos y sus delegados de procurarse impunidad, nunca ilimitada en un régimen constitucional. La combinación de

---

<sup>27</sup> Sartori (2005: 264) define la subcompetitividad como aquella situación en la que un candidato no encuentra oposición porque sus adversarios consideran imposible vencerle en las urnas. No obstante, el candidato beneficiario continúa sometido a la norma de la competencia en tanto que el marco político posibilita que, en siguientes elecciones, surja un oponente que cuestione su hegemonía.

<sup>28</sup> Los datos de 1931, elaborados a partir de Tusell (1982): 161-196. Se han incluido como candidatos de oposición a 49 republicanos independientes que no concurrieron contra la Conjunción, pero se presentaron al margen de esta.

estos factores explica una situación paradójica. En 1923 la Administración española era de mayores dimensiones, disponía de más recursos y estaba territorializada como en ningún otro periodo anterior, pero las posibilidades de emplearla para manipular las elecciones se habían reducido. La normativa electoral había apartado de las votaciones a las autoridades directamente dependientes del Ejecutivo. Otras leyes le impedían canibalizar a placer la Administración, trasladar o cesar a los funcionarios o tramitar expedientes que implicaran ejecución de gasto o apremio fiscal dentro del periodo electoral. No era extraña la creciente relevancia del patrimonio del candidato para procurar su elección. Las viejas palancas que convertían a un avezado ministro de la Gobernación en gran elector habían ido desactivándose durante el primer tercio del xx, al tiempo que se reforzaban los mecanismos de vigilancia a disposición de los partidos. Nadie negaba la merma de toda «presión directa del Poder público sobre el cuerpo electoral» y la imposibilidad de «fabricar una mayoría desde el Poder» al haber «disminuido considerablemente la influencia, casi omnímoda un tiempo, del Ministerio de la Gobernación», o la «poca eficacia de los alcaldes y los gobernadores» cuando existían «en todos los pueblos fuerzas políticas perfectamente deslindadas y capacitadas para luchar entre sí»<sup>29</sup>. En síntesis, solo la acción de los partidos podía hacer efectivas las garantías legales.

Pero el partido gobernante no había quedado desprovisto totalmente de recursos. Los más importantes radicaban en la sustitución temporal de los jueces, la inspección y destitución de ayuntamientos y diputaciones, y la designación de alcaldes de real orden. Así podían influir, bien que indirectamente, en etapas cruciales del proceso electoral como la confección del censo, la provisión de las mesas o el escrutinio oficial<sup>30</sup>. Más importante era el control directo del orden público y la posibilidad de poner bajo su mando a las distintas policías y a los alcaldes. Si estos no eran fiables, podía transferirse temporalmente su competencia a los delegados gubernativos. Hubo autoridades que aprovecharon esta función para obstaculizar la movilización de los candidatos y electores contrarios. En los distritos de Almendralejo y Requena tres alcaldes prohibieron mítines o la distribución de folletos de la oposición.

<sup>29</sup> Maura (1930): 25-26; Canals (1917): 356-357, 362, y Sánchez-Guerra (1923): 35.

<sup>30</sup> En las distintas localidades esto se hacía mediante el control de las juntas locales de Reformas Sociales y los juzgados municipales. De ambos órganos salían el presidente, el secretario y una parte de los vocales de la Junta Municipal del Censo, que verificaba la designación de las mesas y velaba por el cumplimiento de la ley. El Gobierno renovó las juntas de Reformas Sociales el 18 de febrero de 1923. Véase *Gaceta de Madrid*, 13 y 28-I, y 11-II-1923.

No obstante, las denuncias revelan que con el control de los ayuntamientos se buscaba sobre todo el acceso privilegiado a una fuente de pequeños beneficios o favores que decantara el voto de los electores ajenos a los partidos<sup>31</sup>.

La concentración liberal intervino las elecciones cambiando ayuntamientos y nombrando delegados. Esta política electoral se hizo con pleno acuerdo de todos y si dos ministros, Chapaprieta y Pedregal, mostraron reticencias hacia los alcaldes de real orden, expresaron una postura personal no compartida por sus jefes. De hecho, Chapaprieta acudiría a tales métodos para preparar su candidatura al distrito de Loja, donde contendía con un conservador fuertemente arraigado. Sin embargo, las fuentes reflejan que la presión ministerial, como la coacción de los delegados y los alcaldes sobre los candidatos y electores de la oposición, fue excepcional. Solo donde el Gobierno previó una elección difícil, como en los distritos conservadores de Llerena, Muros u Orense, Romanones recurrió como ministro de Justicia a tretas tan descaradas como llamar a Madrid a los jueces para que no ejercieran durante las elecciones o instruir a los presidentes de las Audiencias para que no facilitaran notarios a las oposiciones. Sin embargo, la facilidad de las comunicaciones propiciaba el subsiguiente escándalo. Solo tres días después los conservadores ya anunciaban que exigirían responsabilidad al ministro por «mezclar al poder judicial en las luchas políticas». Los gobernadores se encontraban con idénticos impedimentos. La decidida actitud de los candidatos de oposición de vigilar todas las fases del proceso electoral y de apelar a la publicidad, a las garantías legales y, si no bastaba, al anuncio de querellas disuadía las formas más burdas de presión<sup>32</sup>. Su uso generalizado lo hacían impracticable las convenciones que regulaban la relación institucional de los partidos y, especialmente, la costumbre instituida de negociar las elecciones.

El mismo García Prieto era un devoto de la política del pacto y prefería reducir al mínimo su mayoría si con ello desincentivaba la lucha. Los telegramas cruzados entre los candidatos liberales, los gobernadores y los altos cargos de Gobernación revelan lo tardío y discontinuo del influjo gubernativo, a remolque del encasillado y muchas veces sin tiempo para que su efecto se dejara sentir. Por ello, en 1923 la presión no explica los resultados electorales. Hasta el máximo debelador de la gestión electoral del Gobierno, el conservador Juan de la Cierva, reconoció que este nada había hecho allí

---

<sup>31</sup> Archivo Histórico Nacional (Gobernación), Leg. 29A, Exp. 4. *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, 8-VI-1923, 325-328. *ABC* y *La Época*, 13, 14, 16 y 26-IV-1923. Martínez Relanzón (2017): 328-331.

<sup>32</sup> AHN (Gobernación), Leg. 28A, Exp. 13. *ABC* y *La Época*, 10, 16, 23, 26, 27 y 30-IV-1923.



«donde cada grupo político tiene verdadera fuerza»<sup>33</sup>. «La extraordinaria violencia» que *La Época* atribuirá a las autoridades la jornada electoral aludía a detenciones de agentes electorales por los delegados y al entorpecimiento del trabajo de los notarios en un total de cinco distritos. De modo que, consumada la victoria liberal, «¡no valían la pena media docena de actas de ese epílogo!»<sup>34</sup>. En general, escasearon las denuncias sobre la actuación de los delegados<sup>35</sup>. La inmensa mayoría de los veinticuatro episodios de violencia electoral registrados, con un muerto, ocho heridos de consideración y disparos a cuatro candidatas sin consecuencias<sup>36</sup>, los protagonizaron agentes de diversos partidos, no las autoridades.

TABLA 3. *Modificaciones en los ayuntamientos de España (7-XII-1922 a 6-IV-1923)*

| <i>Regiones en 1923</i> | <i>Alcaldes de real orden</i> | <i>Suspensiones parciales o totales de ayuntamientos</i> | <i>Suspensiones o destituciones de secretarios de ayuntamientos</i> |
|-------------------------|-------------------------------|--|---|
| Andalucía               | 38                            | 49   | 0   |
| Aragón                  | 6                             | 6  | 3   |
| Asturias                | 12                            | 4  | 1   |
| Baleares                | 4                             | 14   | 0   |
| Canarias                | 1                             | 2  | 0   |

.../...

<sup>33</sup> DSC, 8-VI-1923, 336.

<sup>34</sup> Las de Mérida, Nules, Vélez-Málaga, Villena y Vitoria. *La Época*, 30-IV-1923.

<sup>35</sup> En una circular reservada, el ministro de la Gobernación, Almodóvar, pidió a los gobernadores que, haciendo caso omiso de las «exageraciones» de los candidatos ministeriales, restringieran los nombramientos de delegados. Debían, además, seleccionarlos por sus «condiciones personales», no tolerarles «extralimitaciones» que crearan dificultades al Gobierno, e instruirles para combatir toda lenidad de los alcaldes con la venalidad. AHN (Gobernación), Leg. 29A, Exp. 4.

<sup>36</sup> El fallecido fue un reformista al que un republicano mató en Llanera (Oviedo). Sufrieron atentados el demócrata Román, el conservador Marín Lázaro, el socialista Serra Moret y el maurista Montes Jovellar. La violencia electoral, en AHN (Gobernación), Leg. 29A, Exp. 4. DSC, 5-VI-1923, 186. *La Época*, 9 y 28-IV; 1, 2 y 3-V-1923. *El Imparcial*, 9, 19, 20, 28 y 29-IV; 1 y 3-V-1923. *El Sol*, 10 y 28-IV; 1 y 3-V-1923. *ABC*, 29-IV; 1 y 3-V-1923.

.../...

| <i>Regiones en 1923</i> | <i>Alcaldes de real orden</i> | <i>Suspensiones parciales o totales de ayuntamientos</i> | <i>Suspensiones o destituciones de secretarios de ayuntamientos</i> |
|-------------------------|-------------------------------|--|---|
| Castilla la Nueva       | 19                            | 39   | 0   |
| Castilla la Vieja       | 17                            | 12   | 0   |
| Cataluña                | 12                            | 18   | 0   |
| Extremadura             | 15                            | 36   | 0   |
| Galicia                 | 18                            | 56   | 6   |
| León                    | 4                             | 6  | 7   |
| Murcia                  | 6                             | 1  | 1   |
| Navarra                 | 3                             | 0  | 0   |
| Valencia                | 23                            | 82   | 1   |
| Vascongadas             | 1                             | 3  | 3   |
| <b>ESPAÑA</b>           | <b>179</b>                    | <b>328</b>   | <b>22</b>   |

*Fuente:* datos elaborados a partir de ACD, Leg. 472.

Lo controvertido de aquellos comicios fue la modificación de los ayuntamientos antes de la convocatoria electoral. Aunque defendió su legalidad, García Prieto no ocultó al Congreso su motivación electoral. Si «defensor de una política electoral sincera», había verificado las elecciones de 1905 y 1918 sin tocar un solo consistorio, tampoco estaba dispuesto a «una política electoral tonta». Los conservadores habían organizado las últimas dos elecciones municipales, en 1920 y 1922, y eso les permitió disponer del poder local para las generales<sup>37</sup>. Con todo, los datos reflejan que las destituciones totales o parciales de concejales afectaron en toda España a 328 consistorios, el 3,5 % del total. Aunque prácticamente todos eran pequeños municipios, esos cambios tenían especial relevancia en los distritos uninominales. Hubo, además, veintidós suspensiones de secretarios de ayuntamiento, que por su cargo tenían un papel dominante en la política local o podían obstaculizar la instrumentalización partidista de los consistorios. Por último, se nombraron 179 alcaldes de real orden para el 30 % de los municipios donde lo autorizaba la ley de 1877: las capitales de provincia, las cabezas de partido judicial y las

<sup>37</sup> DSC, 8-VI-1923, 345-346.

localidades mayores de 6000 habitantes que superaran el censo de sus respectivas cabezas. Casi la mitad de esos alcaldes, 83, se limitaban a sustituir a otros tantos conservadores de real orden. En total, esas 328 remociones y el cambio de 96 alcaldes electos por otros gubernativos suponían un contrapunto respecto de los comicios de 1918, 1919 y 1920, donde apenas se acudió a este recurso. Pero lo sucedido en estas tres elecciones no era lo habitual en España. Hasta tal punto estaba arraigada la costumbre de variar los gobiernos locales para procurarse ventaja electoral, que las cifras de 1923 incluso serían inferiores a las registradas en las elecciones de 1931 y 1936, cuando las remociones afectaron a un mínimo de 2500 y 1100 consistorios respectivamente<sup>38</sup>.

TABLA 4. *Circunscripciones y distritos donde se registraron cambios en las corporaciones locales*

| <i>Número de actuaciones</i> | <i>Circunscripciones y distritos</i>  |
|------------------------------|---|
| Más de 10                    | Alcira, Alhama de Granada, Cañete, Celanova, Chelva, Mallorca, Puebla de Trives y Puente del Arzobispo.   |
| Entre 8 y 10                 | Almendralejo, Badajoz, Don Benito, Morella, Nules, Orense, Ribadavia, Sagunto y Villanueva de la Serena.  |
| Entre 5 y 7                  | Algeciras, Carballino, El Barco de Valdeorras, Estepa, Játiva, Laguardia, Loja, Mérida, Morón de la Frontera, Requena, Riaño, Sevilla, Torrente, Villacarrillo y Villena.   |
| Menos de 5                   | Almadén, Baza, Belmonte, Cangas de Tineo, Castrogeriz, Cervera, Cervera de Pisuerga, Chiva, Coín, Corcubión, Cuenca, Daimiel, Gandía, Granada, Grazalema, Jerez de la Frontera, Llerena, Mondoñedo, Monforte de Lemos, Muros, Puigcerdá, San Feliú de Llobregat, Santa María de Nieva, Sariñena, Toledo, Úbeda y Vinaroz. |

*Fuente:* datos elaborados a partir de ACD, Leg. 472.

Las remociones se concentraron en 59 circunscripciones y distritos, un 17,4% del total. Solo siete provincias —Badajoz, Cádiz, Castellón, Granada, Orense, Sevilla y Valencia— agrupan el 56% de todos los casos. Se vieron afectados menos de un cuarto de los distritos competidos y menos de una

<sup>38</sup> Archivo General de la Guerra Civil (AGGCE), P-S Madrid, Leg. 1860. Álvarez Tardío y Villa García (2017): 169-173.

décima parte de los no competidos. Por tanto, esos cambios no influyeron en los resultados de más del 75 % de los escaños competidos, y revelan que más del 90 % de los escaños no competidos no vinieron impuestos desde el Ejecutivo. Los datos también muestran que esta intervención favoreció en exclusiva a los candidatos liberales, algo que cuestiona los supuestos privilegios que el encasillado otorgaba a los de la oposición incluidos en él, más allá de no molestar su elección.

La distribución geográfica prueba inequívocamente que la mayoría de las remociones se concentraron en los distritos donde hubo reñida lucha electoral. En dieciséis distritos provocaron la retirada de candidatos, catorce de ellos en beneficio de otros tantos liberales y entre acusaciones de parcialidad gubernativa, mientras que otros dos los retiró el Ejecutivo reconociendo la imbatibilidad de la oposición. Pero en los restantes 43 distritos, la lucha continuó. Este último grupo muestra que la ventaja que concedía el poder local era relevante pero no invencible: en veinticinco casos triunfaron los liberales y en otros dieciocho, el 41,9 %, se rompió el encasillado. Este porcentaje se eleva al 50 % si se cuentan solo los doce distritos donde puede hablarse de una verdadera presión gubernativa. El caso más relevante fue el de Orense. Allí, el conservador Gabino Bugallal se opuso a un acuerdo que otorgaba a su partido solo tres de los nueve escaños de la provincia. El Gobierno echó el resto para doblegarle. Destituyó 46 ayuntamientos, suspendió a seis secretarios, nombró alcaldes de real orden en todas las localidades importantes y modificó, ilegalmente, varias mesas electorales y carterías. De nada sirvió: los conservadores se llevaron ocho de los nueve escaños. «V. E. suponía que partido conservador esta provincia era una ficción», telegrafaron los candidatos triunfantes al ministro de la Gobernación: «[...] y lamentamos el desengaño»<sup>39</sup>. Ejemplos comparables en distritos concretos fueron los de Alhama de Granada o Puente del Arzobispo. La intensa presión a favor del demócrata Espejo y del reformista Azaña, respectivamente, no impidió sendos triunfos de sus adversarios mauristas. Hasta un ministro como Chapaprieta hubo de renunciar a su candidatura por Loja, pues las remociones no restaron apoyo a su contrincante conservador<sup>40</sup>.

Que los ejemplos más relevantes se circunscriban a la derecha constitucional no es casual. A esas 43 elecciones competitivas concurrieron 61

<sup>39</sup> ACD, Leg. 472. *ABC* y *La Época*, 10, 18, 26 y 30-IV; y 7-V-1923.

<sup>40</sup> ACD, Leg. 135. *El Sol*, 22-IV-1923. El relato de Rivas Cherif (1981: 118-124) de las elecciones en Puente del Arzobispo es, en términos generales, una fantasía. Azaña no competía en 1923 con César de la Mora, sino con Francisco Leyún. Y el candidato ministerial lo era el futuro presidente de la República.

candidatos de oposición. Solo trece pertenecían a los partidos antiturno —cinco republicanos, tres socialistas, tres regionalistas y dos católicos— frente a los 39 conservadores. Una proporción de 1 a 3, cuando la de toda España era más reducida, de 1 a 1,5. Es decir, la intervención gubernativa perjudicó sobre todo a los conservadores, quienes en más ocasiones se negaron a acatar un encasillado impuesto y cuya organización era capaz de contrapesar los recursos del Ejecutivo. Ello explica que protagonizaran dieciséis de los dieciocho triunfos de la oposición. Los otros dos pertenecían a una Lliga provista de palancas gubernativas. Cambó y Ventosa protestaron porque el Gobierno no se inhibiera en Cataluña como sus antecesores venían haciendo desde 1907, correspondiendo a un «ejercicio de la ciudadanía más despierto [...] que en otras regiones de España». *El Imparcial* les acusaría a su vez de pretender impunidad para comprar el voto de una docena de distritos y acudir a la «coacción mancomunera», a la manipulación de la Administración regional para ganar las elecciones<sup>41</sup>. Finalmente, la intervención gubernativa apenas incidiría en Cataluña y afectaría marginalmente a las opciones antiturno del resto de España, proclives a amoldarse al encasillado.

La gestión electoral del Gobierno no siempre tuvo un objetivo espurio. En 1923 se desarrolló un importante dispositivo para luchar contra la venalidad. García Prieto extendió la fe notarial a todos los funcionarios y peritos judiciales, y suspendió sus licencias y permisos durante las elecciones. Con ello buscaba proveer a los candidatos del personal suficiente para levantar acta de las irregularidades. En una circular, el fiscal del Tribunal Supremo, José Lladó, ordenó a sus subordinados que ante cualquier «indicio racional» de compra del voto, instaran a los jueces a dictar auto de procesamiento antes de que el Supremo juzgara las elecciones, para que este contara con pruebas para anularlas. El ministro de la Gobernación, Almodóvar del Valle, anunció que procedería «con toda energía» después de conocer la retirada de grandes sumas de dinero de los bancos la última semana antes de las votaciones. De hecho, lo cuantioso de las denuncias de soborno, que superaron con mucho las de otros delitos, explicaron las detenciones antes citadas de agentes electorales durante la jornada electoral<sup>42</sup>.

Si la venalidad no era desconocida en España, lo característico de 1923 no fue la compra de censos enteros, sino las compensaciones individuales o a pequeños grupos a cambio del voto. Como había ocurrido en Reino Unido entre 1868 y 1885, este delito estaba deviniendo en un tosco catalizador de la

<sup>41</sup> ACD, Legs. 135 y 472. DSC, 29-V-1923, 72. *La Época*, 25-IV-1923. *El Imparcial*, 25 y 28-IV-1923.

<sup>42</sup> *Gaceta de Madrid*, 13-IV-1923. *El Imparcial* y *La Época*, 27-IV-1923.

movilización. Las apelaciones contra el soborno, constantes en la prensa gubernamental<sup>43</sup>, no carecían de partidismo. Varios candidatos liberales compraron votos para complementar lo que consideraban un auxilio insuficiente del Gobierno. Pero quienes más lo hicieron fueron los carentes de este apoyo: conservadores, nacionalistas y republicanos. De ahí que su persecución favoreciera a los liberales. El dilema estribaba en que no combatir la venalidad conllevaba efectos perniciosos para el régimen constitucional porque contribuía a disolver la cohesión de los partidos y el vínculo entre representantes y representados<sup>44</sup>. Su extensión era típica de sociedades que habían generalizado el voto antes de que se politizaran contingentes significativos del electorado, que apenas podían percibir otra ventaja que no fuera su intercambio por un beneficio sufragado de inmediato por el candidato<sup>45</sup>. Con todo, la venalidad denunciada en 1923 parecía indiciaria de que el sufragio universal estaba activándose. En todo caso, su fuerte correlación con los comicios competitivos muestra que los Gobiernos no eran el único obstáculo para la limpieza electoral.

#### IV. LOS RESULTADOS ELECTORALES Y EL FRAUDE

La corta ventaja que procuró a los liberales el artículo 29 y el número de elecciones competidas, que se verificaron con la presencia de las oposiciones en casi todas las mesas, otorgaban relevancia a unas votaciones que decidirían si habría o no mayoría liberal. La participación no estuvo a tono con el sufragio obligatorio. El censo ascendía a 4 782 347 electores. Dispensados 1 653 419 por el artículo 29, el electorado efectivo constaba de 3 127 843, de los que votaron 2 056 974, un 65,8 %<sup>46</sup>.

La mala fama de las elecciones de la Restauración no se compadece con la estrecha correspondencia que hubo entre participación y competencia

<sup>43</sup> *El Imparcial*, 12 y 24-IV-1923.

<sup>44</sup> Lo captó bien Sánchez-Guerra (1923): 37-38. El soborno era la «corrupción más alarmante» del momento, pues «los que vaciaron el bolsillo para lograr su acta se creen naturalmente desligados de todo compromiso, desde luego, con el distrito, y a veces con el partido».

<sup>45</sup> Se excluye como voto comprado, con Forner y García (1990: 129-130), el emitido con la expectativa de una inversión de origen público o privado pues, de lo contrario, todo sufragio emitido al margen de ideales sería considerado corrupto.

<sup>46</sup> El *Anuario Estadístico* de 1922-1923 contiene erratas que se han rectificado con los datos de las Juntas Provinciales del Censo. Especialmente graves son las de Oviedo y Barcelona que, respectivamente, registran 22 668 y 5 659 votantes menos de los reales.

electoral. Las máximas concurrencias, entre el 73,5 % y el 83,1 %, se obtuvieron en trece provincias —Ávila, Baleares, Burgos, Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Navarra, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo y Zamora— con distritos competitivos y partidos articulados. Nueve de ellas se situaban en el tramo más alto de alfabetización y todas mantuvieron índices similares en la Segunda República, lo que cuestiona toda simplificación sobre el comportamiento electoral de las zonas rurales. Los mínimos de participación, del 49,1 % al 58,6 %, se registraron en cinco provincias —Barcelona, Cádiz, Guipúzcoa, Tarragona y Sevilla—, donde abrieron los colegios sin alternativas verdaderamente competitivas. En la Barcelona urbana, la entente de los dos partidos más importantes para repartirse los escaños, la Lliga y los radicales, propició un índice del 37,8 %. La correlación fuerte entre participación y competitividad solo presenta dos excepciones: Pontevedra (56,6 %) y Madrid (55,2 %). A despecho de la incapacidad movilizadora de los partidos, cabría también descontar los defectos censales, relevantes por la especial incidencia de las migraciones en ambas provincias y la subsiguiente necesidad de acreditar dos años de vecindad para votar.

En todo caso, la percepción de un falseamiento masivo de las elecciones se combina mal con que nueve de cada diez votos, casi 1 800 000, procediera de elecciones competidas, donde la mutua vigilancia de los partidos dificultaba las simulaciones. Como aventuró acertadamente Tusell, más allá de los porcentajes oficiales de participación, en 1923 se votaba «bastante más que en 1896 o 1898»<sup>47</sup>. La cifra bruta de votantes fue menor a la de las elecciones de 1918, 1919 y 1920, que proclamaron menos diputados por el artículo 29. Pero los porcentajes de participación en esas tres elecciones, que fluctuaron entre el 61,5 % y el 66,6 %, eran parejos al de 1923. Incluso este resiste la comparación con las constituyentes de 1931, que registraron una participación nominal del 70,8 %, pero en un contexto de competitividad más baja y, abolido ya el artículo 29, de repunte de la simulación electoral.

Menos alentadora es la comparación con los países de la Europa Occidental y Septentrional. Si la referencia son las elecciones celebradas entre 1918 y 1928, en Francia la participación fluctuó entre el 70,7 % y el 83,7 %, y en Alemania entre el 75,6 % y el 83 %. Y ello sin voto obligatorio porque en Bélgica y Holanda, que lo tenían instituido, los índices se elevaban a entre el 88,5 % y el 92,8 %. Eran naciones situadas en un estadio de politización más avanzado que España y poseían tradiciones más asentadas de movilización electoral, reforzadas además con la incorporación del voto obrero y el confesional a través de partidos fuertemente incardinados en esos segmentos de

---

<sup>47</sup> Tusell (1976): 576.

población. Los incentivos a la participación de sus sistemas electorales eran, también, mayores, pues todos tenían ya el escrutinio proporcional. Y si Francia reintrodujo en 1928 el sistema mayoritario con distritos uninominales, la segunda vuelta otorgaba a sus comicios una significación plebiscitaria inexistente en España, pues reagrupaba en dos grandes opciones electorales de derecha e izquierda su fragmentado sistema de partidos.

Precisamente, la semejanza de los sistemas electorales hace útil comparar a España con los referentes clásicos del constitucionalismo. Durante las elecciones de postguerra, las fluctuaciones de la participación fueron enormes en Reino Unido, entre un 57,6 % y un 76,6 %, y se explican por las alternativas generadas tras la introducción del sufragio universal y la consolidación de una competencia a tres con la irrupción del laborismo. En las legislativas de Estados Unidos, bianuales y con registro previo de electores, votaba entre un 32,9 % y un 53,3 % del electorado, coincidiendo los máximos con la simultaneidad de las elecciones presidenciales. Los datos de España guardan similitud con los de Italia y Portugal de 1919 a 1925. Entre el 59,7 % y el 67,1 % de los italianos acudieron a las urnas, en elecciones con escrutinio proporcional y más competitivas que las españolas. Portugal restringía el sufragio a los electores alfabetizados, de los que acudían entre el 60 % y el 71 % a comicios sin apenas lucha. Por último, las semejanzas con los países nórdicos, dos de los cuales democratizaron sus Gobiernos representativos sin rupturas, son llamativas. Incluso con escrutinio proporcional, Suecia fluctuó entre el 53 y el 67,4 % de participación, Noruega entre el 59,7 % y el 69,8 %, y Finlandia entre el 55,8 % y el 67,1 %, los tres partiendo de índices de competitividad semejantes y hasta más bajos que los españoles<sup>48</sup>.

Los datos muestran que España se situaba en un estadio de politización incipiente, pero no por ello constituía una aberración en Europa. La legitimidad de su gobierno representativo podía reputarse cuestionada, especialmente desde 1917, pero en 1923 esto no tuvo una traducción electoral en términos de abstencionismo activo, y eso que ya había un potente sindicato antielectoral como la CNT, o de un grado de violencia electoral comparable a los coetáneos de Alemania, Italia o Portugal<sup>49</sup>. Ni siquiera las elecciones señalaban un auge de las fuerzas contrarias a la Monarquía constitucional.

Los resultados causaron algunos disgustos al Gobierno. Primero, el triunfo de los socialistas en Madrid capital, servido por la negativa de los liberales a integrar a los mauristas en la coalición monárquica. De concurrir

---

<sup>48</sup> Tingsten (1963): 190-193 y 219-220; Burnham (1981): 193; Ballini (1988): 312; Farelo (1994): 145, y Rokkan (2009): 183-187.

<sup>49</sup> Villa García (2013b): 262-263.



TABLA 5. Resultados de las elecciones al Congreso de 1923 por formación política\*

| Candidaturas                                | Distritos y Circunscripciones competidos |             |            |           | Distritos y Circunscripciones no competidos |             |           |           | Totales        |             |
|---|--|-------------|------------|-----------|---|-------------|-----------|-----------|----------------|-------------|
|   | Votos                                    | %           | Escaños    | Artículo  | Votos                                       | %           | Escaños   | Artículo  | Votos          | %           |
| <b>Concentración Liberal</b>                | <b>820.791</b>                           | <b>46,8</b> | <b>113</b> | <b>29</b> | <b>158.644</b>                              | <b>59,4</b> | <b>24</b> | <b>86</b> | <b>979.435</b> | <b>48,5</b> |
| <i>Partido Demócrata</i>                    |  |             | 45         |           |   |             | 8         | 39        |                | 92          |
| <i>Partido Liberal</i>                      |  |             | 25         |           |   |             | 6         | 16        |                | 47          |
| <i>Izquierda Liberal</i>                    |  |             | 24         |           |   |             | 7         | 15        |                | 46          |
| <i>Partido Reformista</i>                   |  |             | 11         |           |   |             | 8         |           |                | 19          |
| <i>Partido Liberal Agrario</i>              |  |             | 6          |           |   |             | 3         | 1         |                | 10          |
| <i>Partido Demócrata Independiente</i>      |  |             | 1          |           |   |             |           | 7         |                | 8           |
| <i>Liberales Independientes</i>             |  |             | 1          |           |   |             |           |           |                | 1           |
| <b>Conservadores</b>                        | <b>520.323</b>                           | <b>29,7</b> | <b>62</b>  | <b>51</b> | <b>70.703</b>                               | <b>26,5</b> | <b>11</b> | <b>51</b> | <b>591.026</b> | <b>29,3</b> |
| <i>Partido Liberal Conservador</i>          |  |             | 46         |           |   |             | 8         | 38        |                | 92          |
| <i>Conservadores Ciervistas</i>             |  |             | 7          |           |   |             | 2         | 9         |                | 18          |
| <i>Conservadores Mauristas</i>              |  |             | 9          |           |   |             | 1         | 4         |                | 14          |
| <b>Lliga Regionalista</b>                   | <b>87.092</b>                            | <b>5,0</b>  | <b>16</b>  | <b>2</b>  | <b>22.915</b>                               | <b>8,6</b>  | <b>4</b>  | <b>2</b>  | <b>110.007</b> | <b>5,4</b>  |
| <b>Republicanos</b>                         | <b>125.073</b>                           | <b>7,1</b>  | <b>10</b>  | <b>4</b>  | <b>4.152</b>                                | <b>1,5</b>  | <b>1</b>  | <b>4</b>  | <b>129.225</b> | <b>6,4</b>  |
| <i>Democracia Rep. y Part. Rep. Catalán</i> |  |             | 9          |           |   |             |           | 3         |                | 12          |
|   |  |             |            |           |   |             |           |           |                | .../...     |

| .../...                           | Candidaturas |     |         |       | Distritos y Circunscripciones no competidos |   |         |        | Distritos y Circunscripciones competidos |   |         |  | Artículo 29 |     |         |  | Totales |   |         |  |   |
|-----------------------------------|--------------|-----|---------|-------|---|---|---------|--------|--|---|---------|--|-------------|-----|---------|--|---------|---|---------|--|---|
|                                   | Votos        | %   | Escaños |       | Votos                                       | % | Escaños |        | Votos                                    | % | Escaños |  | Votos       | %   | Escaños |  | Votos   | % | Escaños |  |   |
| <i>Republicanos Federales</i>     |              |     | 1       |       |   |   | 1       |        |  |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  | 2 |
| <i>Republicanos Nacionalistas</i> |              |     |         |       |   |   |         |        |  |   | 1       |  |             |     |         |  |         |   |         |  | 1 |
| <b>Socialistas</b>                | 38.151       | 2,2 | 6       |       |   |   |         |        |  |   | 1       |  | 38.151      | 1,9 | 7       |  |         |   |         |  |   |
| <b>Carlistas</b>                  | 16.807       | 1,0 | 3       | 2.264 | 0,8   | 1 |         | 19.071 | 0,9                                      | 5 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <i>Jaimistas</i>                  |              |     | 3       |       |   |   |         |        |  |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  | 3 |
| <i>Tradicionalistas</i>           |              |     |         |       |   |   | 1       |        |  |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  | 1 |
| <i>Integristas</i>                |              |     |         |       |   |   |         |        |  |   | 1       |  |             |     |         |  |         |   |         |  | 1 |
| <b>Católicos</b>                  | 26.377       | 1,5 | 2       |       |   |   |         | 26.377 | 1,3                                      | 2 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Agrarios</b>                   | 29.975       | 1,7 | 1       |       |   |   |         | 29.975 | 1,5                                      | 1 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>PNV</b>                        | 13.152       | 0,8 | 1       |       |   |   |         | 13.152 | 0,7                                      | 1 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Liga M. Vizcaína</b>           | 3.437        | 0,2 | 1       |       |   |   |         | 3.437  | 0,2                                      | 1 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Acción Catalana</b>            | 16.937       | 1,0 |         |       |   |   |         | 16.937 | 0,8                                      |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Unión Mon. Nac.</b>            | 6.240        | 0,3 |         |       |   |   |         | 6.240  | 0,3                                      |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Comunistas</b>                 | 2.320        | 0,1 |         |       |   |   |         | 2.320  | 0,1                                      |   |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |
| <b>Independientes</b>             | 45.688       | 2,6 | 5       | 8.575 | 3,2   | 2 |         | 54.263 | 2,7                                      | 8 |         |  |             |     |         |  |         |   |         |  |   |

\* En las circunscripciones plurinominales, los votos se han atribuido calculando la media aritmética de cada candidatura y sumándola a los sufragios de los distritos uninominales. Aparte de los sufragios consignados, hubo otros 37.358 entre votos desperdiciados en las circunscripciones plurinominales, votos a pseudocandidatos y en blanco.

Fuente: datos elaborados a partir de: ACD, Leg. 135; AEE 1922-1923, p. 225; y DSC, 25-V a 5-VI-1923.

juntos, los monárquicos habrían alcanzado la mayoría absoluta y 4000 votos más que en 1920. Segundo, otro amago de dimisión de Alcalá-Zamora a cuenta de la alianza de Romanones con los conservadores para vencer a su candidato en el distrito jiennense de Martos. Y tercero, las presiones de Cambó que, al retortero de las acusaciones de Rovira y Virgili (candidato de los nacionalistas de Acció Catalana), había roto el pacto electoral con los radicales y advertido al Gobierno que la Lliga se retiraría de las Cortes si el Tribunal Supremo no enmendaba la proclamación y otorgaba un escaño al dirigente de Acció, a costa de un lerrouxista. Nadie se llamó a engaño de una maniobra que pretendía endosar un conflicto entre catalanistas al *abominado poder central*, y de paso disimular un fiasco electoral. Si la Lliga aprovechó el declive de los republicanos y la Unión Monárquica para ganar cinco nuevos distritos rurales, en Barcelona solo alcanzó la mitad de los votos de 1918. Una entente transversal de los radicales de Lerroux, que ganó 3000 votos, con los monárquicos hubiera podido arrebatar las mayorías al catalanismo. En todo caso, el Supremo confirmó la derrota de Rovira sin que la Lliga abandonara el Congreso. Cambó se retiró de la política semanas después<sup>50</sup>.

En conjunto, las fuerzas antiturno no solo no lograron reducir el impacto del artículo 29, sino que tampoco capitalizaron el abstencionismo. A izquierda y derecha reunían el 19% del voto y 53 de los 409 escaños del Congreso. Más allá de los buenos resultados de Lerroux en Barcelona, los republicanos se limitaron a revalidar los quince escaños de 1920 y a descender por debajo de los 130000 votos, entre un tercio y cuarto de los que tuvieron veinte años atrás. Los socialistas quedaban lejos de compensar estas pérdidas, lo mismo que los católicos respecto de unos desahuciados tradicionalistas. El PNV fue derrotado en su bastión vizcaíno por una Liga Monárquica auspiciada por los conservadores y la Izquierda Liberal, y su único escaño lo logró en Pamplona aliado con el carlismo.

En España no cuajaba una alternativa al liberalismo constitucional. Lejos de deteriorarse, el bloque central que representaban conservadores y liberales sumó 356 escaños, la cifra más alta desde 1905. Esa representación venía avalada por el 81% de los votos emitidos, de los que cinco de cada seis procedían de elecciones competidas. Datos así estaban lejos de ser un mero trasunto de los deseos de Gobernación. Incluso si la muestra se limita a las 36 capitales de provincia donde hubo elección, un voto que ocho años después sería el detonante de un cambio de régimen, la victoria de los partidos constitucionales era terminante. Sumados sus votos, las fuerzas contrarias al turno

<sup>50</sup> *El Socialista*, 30-4-1923. *El Sol*, 1 y 2-5-1923. *La Época*, 3 y 4-5-1923. *ABC*, 3 y 6-5-1923. *El Imparcial*, 6-5-1923.

solo eran mayoritarias en Barcelona, Gerona, Pamplona, Tarragona y Valencia. Los problemas de eficacia y efectividad que lastraban aquella Monarquía constitucional devenían menos de la fortaleza de sus adversarios que de la fragmentación de sus partidarios.

MAPA 1. *Tendencia política mayoritaria por provincia en 1923*



*Fuente:* elaboración propia a partir de: ACD, Leg. 135.

La geografía electoral registra, además de la supremacía de liberales y conservadores, cambios relevantes en el comportamiento del voto. Si la coalición gubernamental triunfó en la mayoría de las provincias, quince dejaban ya de responder a las fluctuaciones del turno. No se está ya ante las clásicas excepciones de Barcelona, Guipúzcoa o Navarra. El éxito de los católicos *urquijistas* en Álava y la penetración de la Lliga en Gerona y Lérida eran complementarios al creciente arraigo de los conservadores en la cornisa cantábrica y la Castilla septentrional, al que sumaban sus bastiones de Cuenca, Orense y Murcia. A este listado cabría añadir otro grupo de provincias —Albacete, Baleares, Ciudad Real, Granada, Huelva, Málaga y Pontevedra— donde los liberales se impusieron por la mínima y merced a los pactos electorales. Esta correlación territorial de fuerzas anticipaba *grosso modo* la de la Segunda República, con los alineamientos de un sistema de partidos distinto y a falta de registrar el fortalecimiento del PSOE y el republicanismo durante

la Dictadura de Primo de Rivera. A nivel de distrito, los conservadores se erigieron en los principales dinamizadores del sufragio. Pese a la consabida ventaja de los liberales, aquellos se impusieron en 28 de las 69 elecciones donde compitieron directamente, por 40 de los ministeriales. Solo la Lliga consiguió un resultado comparable al ganarle al Gobierno seis de las diez elecciones donde contendieron. El resto de partidos solo le derrotó en ocho distritos más.

El análisis de los resultados estaría incompleto sin el fraude y la corrupción<sup>51</sup>. Los informes del Tribunal Supremo enunciaron un catálogo de irregularidades durante la votación y el escrutinio que no eran novedosos: mesas constituidas sin sus miembros legítimos; detención o expulsión de interventores, apoderados y notarios; intimidación de electores con partidas de la porra; apertura y cierre de los colegios antes de la hora legal; urnas rotas o con papeletas antes del comienzo de la votación; suplantaciones de electores, simulación de votaciones y falsificación de las actas; carteros nombrados interinamente que las hacían desaparecer, y hasta cortes telegráficos y telefónicos que retrasaban la transmisión de resultados. El número de elecciones protestadas, con actas dobles o sin escrutar, alcanzó 108 de las 339 celebradas. Los escaños afectados ascendían a 145 —66 ministeriales y 79 de las oposiciones— de un total de 409. García Prieto aduciría en el Congreso que esas 108 impugnaciones mejoraban las 132 de 1920 o las 170 de 1918. Pero la mejora debió ser modesta, a juzgar por la competitividad más reducida de 1923. La correlación entre este factor y las protestas es muy fuerte: de esas 108 impugnaciones solo dos correspondían a comicios no competidos. Atendiendo al número de denuncias, los datos no eran alentadores. Si un 45,7% de los escaños procedían de elecciones sin lucha y otro 35,4% traían protestas, solo una quinta parte de la última Cámara de la Restauración parecía provenir de votaciones limpias y competitivas.

La existencia de fraude y corrupción en las elecciones de 1923 era indudable, pero quedó lejos de alcanzar un carácter tan general. Fue el procedimiento de depuración de las actas el que les confirió una extensión que los informes del Tribunal Supremo no confirman. Para combatir las ilegalidades, la ley de 1907 había heredado el garantismo de sus predecesoras. Cualquier

---

<sup>51</sup> Ambos fenómenos suelen confundirse. Pero el fraude hace referencia a la falsificación del procedimiento formal de la elección —generalmente la documentación electoral— e incide especialmente en contextos poco competitivos. Al contrario, la corrupción casi siempre aparece ligada a la competitividad. Agrupa un catálogo de prácticas —generalmente el soborno y la intimidación— destinado a influir ilegalmente en el elector, sin que de esto se derive necesariamente el incumplimiento de los requisitos formales de la elección.

protesta, aunque no viniera acompañada de indicios, motivaba la revisión de la validez y legalidad de las elecciones. No se introdujo la precaución, vigente en la Francia de la Tercera República, de condicionar esa revisión a la remisión de pruebas<sup>52</sup>. En España, ni siquiera se obligaba a los denunciantes a reflejar las protestas en las actas de votación y escrutinio. La consecuencia, fácil de prever, se trasladaría a las elecciones de la Segunda República. El incremento de la competitividad en 1933 y 1936, pese a que se llevó a cabo en votaciones bastante limpias, dispararía los escaños en litigio a 262 y 296, respectivamente. Proporcionalmente, los 200 protestados en las menos competitivas de 1931 también superarían los de 1923<sup>53</sup>.

En principio, la función del Tribunal Supremo era informar sobre la legalidad de las elecciones y el pleno del Congreso, después de un breve debate y conforme al artículo 34 de la Constitución, aprobaba o rechazaba sus conclusiones. Esto restaba eficacia a una medida que pretendía sortear el partidismo de las viejas Comisiones de Actas, pues estas dejaban las elecciones al arbitrio de las mayorías parlamentarias. La ley de 1907 mezclaba al Supremo en litigios de partido que no le libraban de acusaciones de parcialidad, sobre todo de quienes perdían el pleito. Los Gobiernos eran acusados de influir en sus resoluciones, y el de 1923 lo fue por nombrar un presidente afín, Buena Ventura Muñoz<sup>54</sup>. García Prieto aseguró «bajo su palabra honrada» que el nombramiento no obedeció a una motivación electoral, pues el Gobierno no había hecho a los magistrados «la más pequeña sugestión» sobre los comicios protestados<sup>55</sup>. Ciertamente, sí lo era que el automatismo de los nombramientos para la Sala especial de Actas, basados en un criterio de antigüedad, no hacía fácil su control directo. Ni siquiera Muñoz formaría parte de ella. Otro problema era que la brevedad de los plazos y la elaboración individual de los dictámenes repercutía en su calidad y la uniformidad de la jurisprudencia. Sin embargo, el Supremo aventajaba a las Comisiones de Actas a la hora de procurar informes sujetos a criterios más o menos fijos, y bastante emancipados de los intereses partidistas. Los gobiernos de la Restauración también les confirieron eficacia al considerarlos como sentencias inapelables y obligar a las mayorías a votarlos sin modificación, con una única excepción en 1919<sup>56</sup>.

La juridificación del debate de actas era descalificada por su criterio restrictivo: el Supremo exigía pruebas o un cúmulo de indicios fundado para

<sup>52</sup> Pilenco (1930): 285-291.

<sup>53</sup> *DSC*, 15-7-1931, 17; Villa García (2011): 449, y Álvarez Tardío y Villa García (2017): 571.

<sup>54</sup> *El Sol*, 24-4-1923; *La Época*, 26-5-1923, y Maura (1930): 23.

<sup>55</sup> *DSC*, 8-6-1923, 345-346.

<sup>56</sup> Pons y Umbert (1910): 141-142, y Tusell (1970): 607-608.

atender las reclamaciones. La lectura de los informes revela su concienzuda ponderación, atendiendo a los efectos sobre el reparto de escaños. También refleja el enojo de los magistrados con las protestas no ya improbadas, pero sin concretar. De las 108 elecciones impugnadas de 1923, en 30 los derrotados se limitaban a formular quejas genéricas que prometían especificar en la vista pública, pero luego no lo hacían. En no pocos casos hasta se falseaban las denuncias<sup>57</sup>. En otras 42 impugnaciones, los derrotados narraban irregularidades, pero no aportaban ningún indicio. Incluso así los magistrados valoraban, como hipótesis, los votos que podrían descontarse. En ninguno de estos casos se modificaba ni de lejos la proclamación de las Juntas Provinciales.

Esto revela hasta qué punto debe ponerse en cuarentena toda valoración del fraude y la corrupción que atiende, únicamente, al número de protestas. De los 108 informes del Supremo, solo veinte —doce escaños liberales y ocho de las oposiciones— motivaron controversia en el Congreso. De hecho, el debate de actas se ventiló en nueve días, un récord para la Restauración. Tres de esos debates no aludían a ningún fraude, sino a la capacidad de dos de los nuevos diputados, y a un empate en votos. Y, como se verá, solo el informe de Arzúa se aprobó con abstenciones notorias. Los otros 107 lograron mayorías rayanas en la unanimidad.

No es que las irregularidades hubieran desaparecido. El Supremo las señaló en 36 elecciones, de las que absolvían 21 y anulaban 15. De este último grupo, en nueve se convocaba a otra elección —Almagro, Cañete, Celanova, Don Benito, Granollers, Mondoñedo, Muros, Tarancón y Teruel—; en tres se proclamaba al candidato vencido —Lérida, Loja y Vitigudino—, y en otras tres se suspendía el derecho de representación por venalidad generalizada —Cervera, Solsona y Toro—. En todas ellas, las irregularidades se constataron terminantemente y afectaban a un número de votos que invalidaba los resultados. Lo único que cabía objetar sobre las actas de Celanova, Loja y Mondoñedo era que las ilegalidades de los candidatos de oposición triunfantes

---

<sup>57</sup> En las actas de Alcañiz, Alhama de Granada, Cádiz, Caspe y Tuy se detectaron las siguientes denuncias falsas: de no escrutarse determinadas mesas cuando las operaciones constaban por acta notarial; de mesas ilegítimamente constituidas cuando las formaron sus titulares; de secciones con más votos que votantes que las actas desmentían; de supuestos fallecidos que votaban, sin estar siquiera en el censo; de mesas donde el protestatario aparecía, a la vez, atribuyéndose la victoria y alegando la inexistencia de escrutinio; de pueblos sin estafetas de correos que sí poseían; de candidatos sin notarios cuando constaba incluso la intervención de estos, o de falsificaciones que cometía el propio denunciante para endilgárselas a su adversario. *DSC*, 25-5-1923, Aps. 13 y 14; *DSC*, 29-5-1923, Ap. 8; 30-5-1923, Ap. 5; y 1-6-1923, Ap. 2.

contrapesaron la ventaja que a los encasillados les había procurado un descañado apoyo gubernativo<sup>58</sup>.

En las veintiuna elecciones absueltas, los magistrados reconocían la existencia de pruebas fehacientes, pero las irregularidades no diluían la ventaja del vencedor. En algunos de estos informes se aprecia cierta lenidad. Hubo diez distritos<sup>59</sup> donde la presión gubernativa se hizo sentir con roturas de urnas y expulsiones o detenciones de interventores y electores, que los magistrados no consideraron al no existir participaciones inverosímiles o atribución de todos o casi todos los votos a uno de los candidatos. En otros cuatro (el último escaño de Sevilla, y los de Algeciras, Arzúa y Daroca) los cálculos eran directamente erróneos, pues las irregularidades sí afectaban a la proclamación<sup>60</sup>. Para Arzúa, el magistrado resolvió desechar los resultados de cinco mesas constituidas por sus miembros legítimos, y sustituidas ilegalmente por la Junta Provincial. Como estas hubieran dado el triunfo a un ciervista sobre un ministerial, Sánchez-Guerra intervino para que los conservadores se abstuvieran de votar el dictamen<sup>61</sup>.

En todo caso, las quince anulaciones y estos otros catorce escaños dudosos no son suficientes para sostener la vigencia del aforismo costista. En las elecciones había *abusos*, pero era cuestionable que en 1923 estos constituyeran ya el *sistema*. Por el contrario, lo que se deduce de los informes es que la vigilancia entre los distintos partidos era cada vez más eficaz. El resultado electoral no cambia ni presuponiendo la ilegalidad de las 36 elecciones donde se registraron irregularidades. Si se hubieran anulado todas y proclamado a los candidatos vencidos, la concentración liberal habría pasado de 223 a 221 escaños, y conservaría la mayoría.

Dos indicios más cuestionan que el comportamiento electoral de los españoles se mantuviera estancado en el vicio sistemático. Uno es la estadística de delitos electorales. Los 564 denunciados en 1923 empeoraban los 345 registrados en las elecciones más competitivas de 1920. Pero esta última era la cifra más baja de toda la Restauración en un año de elecciones generales. La de 1923 supuso, respecto de 1918 y 1919, una reducción del 58 y el 33% respectivamente, y hasta mejoraba en un 18% la marca de los comicios de 1916, con niveles de competitividad parecidos. Ocho años después, en 1931,

<sup>58</sup> DSC, 1-6-1923, Aps. 3 y 15 y DSC, 5-6-1923, Aps. 6, 16 y 20.

<sup>59</sup> Alcira, Almendralejo, Coria, Daroca, Ginzo de Limia, Mérida, Riaño, Valverde del Camino, Vélez-Málaga y Villena. Véase DSC, 25-5-1923, Aps. 5, 21 y 42; 29-5-1923, Aps. 8, 25 y 28; 30-5-1923, Ap. 2; y 5-6-1923, Ap. 14.

<sup>60</sup> DSC, 29-5-1923, Aps. 8, 10 y 22; y 5-6-1923, Ap. 13.

<sup>61</sup> DSC, 7-6-1923, 264-277.



las denuncias se elevarían a 918, un 63 % más<sup>62</sup>. El otro indicio lo ofrecen los resultados desagregados. La distribución del voto en veintisiete elecciones que se detallan mesa a mesa en los boletines oficiales de las provincias de Barcelona, Ciudad Real, Madrid, Segovia y Zamora muestra que los candidatos repartieron sus apoyos en casi todas las secciones, con resultados equilibrados en alto porcentaje. Ciertamente no siempre los resultados abultados, por encima del 90 %, eran fraudulentos, del mismo modo que los igualados podían responder a convenios entre los candidatos para repartirse los votos. Pero las cifras dejan entrever que la lucha electoral la protagonizaban organizaciones con arraigo efectivo. Si esto se combina con la escasez de denuncias sobre elecciones simuladas, de los datos se infiere una movilización efectiva que anticipa la que se produciría en proporción mayor durante los años treinta.

## V. CONCLUSIONES

Las elecciones de 1923 deben analizarse resaltando su carácter transicional. No estamos aún ante los comicios democráticos de 1933 o 1936, aunque compartieran con estos cierta tendencia regresiva ligada a la fragmentación del sistema de partidos, y que se cifraba en la inseguridad de que pudiera surgir de las urnas un instrumento de gobierno. Se ha visto que no habían desaparecido distorsiones como el uso partidista de la Administración, el fraude y la corrupción, o el hábito de pactar las elecciones, que conllevaba un importante número de distritos sin lucha. La concentración liberal no trajo la renovación electoral. Su prioridad estribaba más bien en alcanzar una mayoría que permitiera acabar con la inestabilidad gubernativa y la esterilidad legislativa.

Pero no es cierta la imagen de anquilosamiento que, a través de estas elecciones, se ha proyectado sobre el comportamiento electoral de la última etapa de la Restauración. Este trabajo abunda en la necesidad de análisis empíricos y sistemáticos, que son los que permiten observar las pervivencias y los cambios. La práctica electoral, aislada del rendimiento de las instituciones liberales, no posee la virtud explicativa de decantar el debate sobre si la Dictadura de Primo de Rivera abortó un régimen constitucional en transformación o constituyó la salida autoritaria al deterioro estructural de un sistema oligárquico. Por eso, las elecciones de 1923 no pueden esgrimirse para sustentar lo segundo. Al contrario, los datos muestran que aquellas forman parte del grupo de elecciones que, verificadas entre 1918 a

---

<sup>62</sup> Lladó (1923): Estado n.º 3. Martínez de Aragón (1932): Estado n.º 2.

1931, constituyeron la antesala de las plenamente competitivas. Las de 1923 no solo no son asimilables a las del XIX, sino que salen hasta favorecidas de una comparación con elecciones como las constituyentes de 1931. Hubo encasillado y mayoría gubernamental, pero el resultado se debió más a la cohesión de los liberales y a la renuncia de los conservadores a disputar la victoria, que a una presión ministerial que no podía usarse con la impunidad y la eficacia de antaño. La mayoría de los distritos sin lucha en 1923 no era asimilable a esos *mostrencos* donde los Gobiernos solían encasillar con facilidad. Al contrario, la falta de competencia se explica en la implantación hegemónica de organizaciones electorales que, en conjunción con el sistema mayoritario de pequeños distritos y un Gobierno más pactista que sus antecesores, desalentó las candidaturas alternativas. Además, la vigilancia mutua y la creciente capacidad de movilización de los partidos se mostraron obstáculos difíciles de salvar para el Ejecutivo. El auxilio ministerial ni siquiera constituyó una ventaja si previamente el candidato encasillado no tuvo una organización fuerte sobre la que apoyarse. El fraude y la corrupción explicaron marginalmente los resultados y no decidieron la mayoría liberal. Aunque persistían bolsas de abstencionismo, no se percibe ya esa apatía general que se ha señalado para las elecciones decimonónicas. Descontando esas distorsiones, en la España de 1923 se votaba. Ese mayor grado de autenticidad e imprevisibilidad de los resultados explica que, en cada vez más distritos, la previsión del encasillado se desafiara con éxito.

Significativamente, los sectores que más quejas oponían a la representatividad del sistema político fueron, en 1923, los más proclives a aceptar la cuota que les reservaba el encasillado. Solo marginalmente el sufragio se activó por el esfuerzo competitivo de los partidos contrarios al turno. A excepción de la Lliga en cuatro provincias, y del triunfo socialista en Madrid capital, el papel principal correspondió, paradójicamente, a los conservadores y sus fracciones. Pese al acuerdo entre García Prieto y Sánchez-Guerra, los segundos no dejaron de presentar un número de candidatos suficiente como para impugnar una mayoría liberal, por lo que cabe plantearse si no fue la renuencia del resto de partidos a aprovechar a fondo la vía electoral el factor que determinó la prolongación de comportamientos subcompetitivos. En todo caso, las elecciones de 1923 confirman que el sistema de la Restauración no sería derribado «por ser más fraudulento que en años anteriores»<sup>63</sup>, sino cuando comenzaba a registrar los alineamientos electorales que, con un sistema de partidos distinto, se observarían con posterioridad en la Segunda República.

---

<sup>63</sup> Rey Reguillo (2004): 133.

## Bibliografía

- Álvarez Tardío, M. y Villa García, R. (2017). *1936. Fraude y violencia en las elecciones del Frente Popular*. Madrid: Espasa.
- Arranz Notario, L. y Cabrera, M. (1996). Parlamento, sistema de partidos y crisis de Gobierno en la etapa final de la Restauración. *Revista de Estudios Políticos*, 93, 313-330.
- Ballini, P. (1988). *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*. Bologna: Il Mulino.
- Burnham, W. (1981). The System of 1896: an analysis. En P. Kleppner et al. *The Evolution of American Electoral Systems* (pp. 147-202). Westport: Greenwood Press.
- Cabrera, M. (2003). Elecciones y cultura política en la crisis de la monarquía constitucional. En R. Gutiérrez, R. Zurita y R. Camurri (eds.). *Elecciones y cultura política en España e Italia* (pp. 189-196). Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Canals, S. (1917). Las Cortes durante veinte años. *Nuestro Tiempo*, 228, 355-379.
- Carnero, T. (1997). Democratización limitada y deterioro político en España, 1874-1930. En S. Forner (coord.). *Democracia, elecciones y modernización en Europa* (pp. 203-239). Madrid: Cátedra.
- Carr, R. (1979). *España 1808-1939*. Barcelona: Ariel.
- Chandler, J. (1973): The self-destructive nature of the Spanish Restoration. *Iberian Studies*, 2, 65-72.
- Dardé, C. (1993). Vida política y elecciones: persistencias y cambios. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 6, 187-206.
- (2003). *La aceptación del adversario*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Dardé, C. k. (2001). Conclusiones. En J. Varela Ortega (dir.). *El poder de la influencia* (pp. 559-615). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Farelo, F. (1994). *Poder político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*. Lisboa: Estampa.
- Forner, S. y García, M. (1990). *Cuneros y caciques*. Alicante: Ayuntamiento.
- Giménez Fernández, M. (1977). *Estudios de derecho electoral contemporáneo*. Sevilla: Universidad. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/9788447220724>.
- González Calbet, T. (1987). *La dictadura de Primo de Rivera*. Madrid: El Arquero.
- Lladó, J. (1923). *Memoria elevada al gobierno de S. M.* Madrid: Reus.
- Martínez de Aragón, G. (1932). *Memoria elevada al Gobierno de la República*. Madrid: Reus.
- Martínez Relanzón, A. (2017). *Elecciones y modernización política en Valencia*. Castellón: Sace.
- Martorell Linares, M. (2011). *José Sánchez Guerra. Un hombre de honor*. Madrid: Marcial Pons.
- Maura, G. (1930). *Bosquejo histórico de la Dictadura (1923-1926)*. Madrid: Tipografía de Archivos.
- Moreno-Luzón, J. (2010). The Government parties and the King En Francisco Romero Salvadó y Ángel Smith (dirs.). *The Agony of Spanish Liberalism* (pp. 32-61). London: Palgrave. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9780230274648\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230274648_2).
- Pilenco, A. (1930). *Les Moeurs du suffrage universel en France*. Paris: Revue Mondiale.
- Pons y Umbert, A. (1910). *Prerrogativa del Congreso de los Diputados para el examen de la calidades y legalidad de la elección de sus individuos*. Madrid: Hijos de Juan Antonio García.
- Ranzato, G. (1991). La forja de la soberanía nacional. En J. Tusell. *El Sufragio Universal* (pp. 115-138). Madrid: Marcial Pons.

- Rey Reguillo, F. (2004). ¿Qué habría sucedido si Alfonso XIII hubiera rechazado el golpe de Primo de Rivera en 1923? En N. Townson (dir.), *Historia virtual de España*. Madrid: Taurus.
- Rivas Cherif, C. (1981). *Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña*. Barcelona: Grijalbo.
- Rokkan, S. (2009). *Citizens, Elections, Parties*. Essex: European Consortium for Political Research Press.
- Sánchez-Guerra, J. (1923). *La crisis del régimen parlamentario en España*. Madrid: Jaime Ratés.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Soldevilla, F. (1923). *El año político 1922*. Madrid: Julio Cosano.
- Tingsten, H. (1963). *Political behavior*. Totowa: Bedminster Press.
- Trice, T. (1991). *Spanish Liberalism in Crisis*. New York: Garland.
- Tusell, J. (1970). Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la ley de 1907 en el comportamiento electoral. *Hispania*, 116, 571-632.
- (1976). *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*. Barcelona: Planeta.
- (1982). *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Varela Ortega, J. (2001). *Los amigos políticos*. Madrid: Marcial Pons.
- Villa García, R. (2011): *La República en las urnas*. Madrid: Marcial Pons.
- (2013a). Elecciones sin turno: los comicios a diputado de 1879. *Historia Contemporánea*, 46, 111-142.
- (2013b). Violencia en democracia: las elecciones republicanas en perspectiva comparada. *Historia y Política*, 29, 247-267.
- Yanini, A. (1991). La manipulación electoral en España. En J. Tusell (ed.), *El sufragio universal* (pp. 99-114). Madrid: Marcial Pons.