

La forja de la soberanía nacional: las elecciones en los sistemas liberales italiano y español

Gabriele Ranzato

En una primera aproximación, las vicisitudes electorales de Italia y España en los cincuenta años que se sitúan entre los siglos XIX y XX aparecen, a través del prisma de la historiografía y del periodismo, sustancialmente similares ya que no hay duda de que en ambos países -en Italia, particularmente en el Mezzogiorno-- las elecciones se realizaron infringiendo las leyes electorales, inspiradas en el modelo liberal de las normas que regulan la formación de la representación parlamentaria. No obstante, considerando más detenidamente la naturaleza de las transgresiones, resaltan algunas importantes diferencias entre los dos países, las cuales remiten a la distinta relación que en ellos se establece entre política, economía y sociedad. Esta diversidad, a su vez, señala la escasa resistencia que a menudo ofrecen algunas generalizaciones y los modelos que de ellas derivan -en este caso el modelo «meridional» o «mediterráneo» de comportamiento político-electoral- al análisis comparativo. La que sigue es, sin embargo, una primera aproximación de escala nacional, que no pudiendo evitar el esquematismo, sólo se propone como marco de conjunto dentro del cual situar las necesarias profundizaciones, que tendrán que tener en cuenta sobre todo las diferencias regionales y la dimensión diacrónica del fenómeno ¹.

¹ Por lo que se refiere a España indicarnos, sólo como mas reciente ten-

1. El marco institucional

Aunque el objeto del siguiente análisis es la comparación de las prácticas electorales y no la de los sistemas normativos, es oportuno introducir algunas consideraciones relativas al marco institucional y legislativo en que esas prácticas se inscribían. Resulta para tal propósito de la mayor evidencia el hecho de que el marco institucional español aventajaba notablemente en sentido liberal al italiano en el mismo orden constitucional.

El mismo origen de los dos textos constitucionales lo pone en evidencia, ya que el *Statuto* italiano se puede considerar una verdadera *charte octroyée*, mientras que la Constitución española de 1876, a pesar de algunas anomalías relativas a la soberanía de los diputados, como su autoinhibición para discutir las bases referentes al soberano, fue el producto de unas Cortes Constituyentes. Además, por lo que atañe al rey, si bien ambas constituciones le otorgaron amplísimos poderes, en la italiana no conocía prácticamente otras limitaciones que las que le imponían las leyes por él mismo sancionadas, mientras que la española, como es sabido, preveía explícitamente en su artículo 48, que «ningún mandato del rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un ministro».

De la primacía del soberano en el sistema italiano seguía la subordinación o una limitada autonomía de otros organismos constitucionales *fundamentales*. Por lo que se refiere a la formación de uno de los cuerpos colegisladores, el Senado, sus miembros eran todos nombrados por el rey, mientras que en el sistema español eran elegidos la mitad de sus miembros. Asimismo, por lo que respecta al ordenamiento de la justicia, en el artículo 68 del *Statuto* («La justicia emana del rey y se ad-

tativa en dicha dirección: G. RANZATO. «Natura e funzionamento di un sistema pseudorappresentativo: la Spagna "liberaldemocratica" (1875-1923)», en C. PAVONE y M. SALVATI (eds.), «Suffragio rappresentanza interessi (Istituzioni e società fra 800 e (00)», *Arznavi della Fondazione Basso*, IX, Milano, 1989. En cuanto a Italia véase: R. ROMANELLI, «Le regole del gioco. Note sull'irnpianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)», en *Quadrcmi Storici*, núm. 3, 1988.

ministra en su nombre por los jueces instituidos por él») resultaban los fundamentos de un fuerte control por parte del ejecutivo sobre la magistratura; un control que en la ley italiana de 1859 aparece más extremado del que pesaba sobre los jueces españoles.

En realidad, el carácter ultramoderado de la constitución italiana procedía, por un lado, del lugar y fecha de nacimiento —el reino de Cerdeña en 1848, durante la primera y desafortunada etapa *liberal-risorgimentale*—; por otro, de la decisión del grupo dirigente risorgimentale piemontés de mantener una continuidad de fondo entre el reino de Cerdeña y el reino de Italia. Lo que implicó el puro y simple traspaso de muchos ordenamientos e instituciones del uno al otro, hasta el punto de que en el nuevo Estado unitario continuó la misma numeración de las legislaturas del viejo Estado sardo-piemontés ².

Sin embargo, aquella decisión, dictada a los moderados por los temores que les inspiraba una fase constituyente, no implicaba que aquel grupo dirigente se identificara con la letra del *Statuto*, así que el sistema político italiano pasó muy rápidamente del régimen constitucional al régimen parlamentario, cuyo eje era, de hecho, la confianza parlamentaria, de la que dependía la estabilidad de los gobiernos. Esto no quiere decir que el *Statuto* se volviese letra muerta, sino que el conjunto de poderes que asignaba al rey pasó en gran medida al verdadero titular del ejecutivo, es decir, al gobierno. De ahí el carácter muy autoritario y centralista del sistema liberal italiano, que destaca especialmente en el ordenamiento de la administración local, cuyas diferencias con el español estribaban principalmente en una más limitada participación ciudadana —vista la menor extensión del electorado administrativo—, en una mayor intervención del ejecutivo en la formación de los órganos de la administración —puesto que los alcaldes eran todos de nombramiento real con la sola excepción, a partir de 1888, de las capitales de provincia—, y en un régimen de tutela más severo.

² A la legislatura iniciada con la reunión del primer Parlamento italiano en 1861 se atribuyó el número VIII como continuación de la séptima del Parlamento subalpino.

2. Los sistemas electorales

Esta primacía del gobierno, que paralelamente se va realizando también en España -cierto que en menor medida, debido a la gran importancia que sigue manteniendo el rey en la práctica constitucional española, especialmente subrayada por las llamadas crisis «orientales»- y su dependencia de la confianza parlamentaria, hacía de las elecciones por las que se formaba la Cámara un instrumento primordial para la atribución de un amplio poder, que fuera de la Cámara encontraba escasas limitaciones. De ahí la extrema importancia del sistema electoral y de su práctico funcionamiento.

También por lo que se refiere a los sistemas electorales, cuya evolución paralela se ha sintetizado en la tabla I, resulta evidente la más precoz apertura en sentido liberaldemocrático de España donde se estrena el sufragio universal masculino en 1890, es decir, más de veinte años antes que en Italia, donde se introduce sólo en 1912. Se puede hablar, además, en el caso español, de un sufragio verdaderamente universal-dentro del universo masculino-, mientras que la ley italiana todavía excluía del voto a los analfabetos menores de treinta años, lo que, en aquel entonces, suponía una exclusión no pequeña.

Además, también en el período de sufragio censitario, las leyes italianas resultan más restrictivas que las españolas, ya que entre las elecciones de 1861 y las de 1880 el electorado italiano se sitúa entre el 1,9 y el 2,2 por 100 de la población, mientras que en España en el breve período de sufragio censitario posterior a la Restauración, el electorado oscila entre el 4,5 y el 5,7 por 100 de la población. Se debe atribuir este desnivel entre Italia y España no a una mayor riqueza del electorado español, sino a los más elevados requisitos censitarios exigidos por la ley electoral italiana.

Con la reforma electoral de 1882, que extendía el derecho de voto según la instrucción (ya que lo concedía a todos los que tuvieran un grado de instrucción correspondiente a la segunda clase de la escuela primaria), en Italia el porcentaje del electorado sobre la población creció, hasta llegar al 9,4 por 100 en 1892 -el año anterior con el sufragio universal, en España el

TABLA 1
Sistemas electorales en Italia y España (1875-1923)

	1875	1882	1912	1919
Italia	Distrito uninominal <i>Sufragio censitario</i>	Votación por lista (hasta 18(2) ¹ <i>Sufragio extendido a la instrucción primaria</i>	Distrito uninominal <i>Sufragio universal</i>	Votación por lista <i>Representación proporcional</i> Sufragio universal
España	Distritos uninominales <i>Circunscripciones con voto plúrimo limitado</i> Sufragio censitario 1875		Distritos uninominales <i>Circunscripciones con voto plúrimo limitado</i> Sufragio universal 1890 ²	1923

¹ En 1892 fue restablecida la votación por distritos uninominales.

² La ley electoral de 1907 no varió ni el electorado ni la forma de votación por distritos y circunscripciones.

electorado había pasado a ser el 27 por 100 de la población. No obstante, tras una drástica revisión del censo promovida por Crispi, sobre todo con finalidades antisocialistas, este porcentaje bajó al 6,7 por 100. Y hasta la introducción del sufragio universal no llegaría nunca más al nivel de 1892.

3. La práctica electoral en Italia

Siendo éstas las referencias básicas relativas a las instituciones y a los sistemas electorales, es un hecho innegable que en ambos países la realidad de su funcionamiento quedó en la práctica muy lejos del modelo al que aquéllos aspiraban.

Por lo que se refiere a España la adulteración del voto era, como es sabido, una costumbre tan extendida y sistemática -corno instrumento básico del sistema de turno-, que no parece exagerada una definición del sistema español como la de un sistema pseudorepresentativo. Pero antes de enfocar algunas peculiaridades de aquel proceso de adulteración del voto, que lo diferencian del caso italiano, es oportuno tener una no-

ción más clara de este último, también bajo el aspecto cuantitativo. Y a tal propósito lo primero que hay que destacar es que, si nos atenemos a los testimonios y las denuncias de la época, que posteriormente han encontrado un eco en el juicio de una gran parte de la historiografía, el caso de Italia no se nos presenta muy distinto del español.

Por ejemplo, en la *Storia d'Italia Einaudi*, Ernesto Ragionieri, a propósito de las elecciones de 1892, escribe que

«Giolitti realizó las elecciones políticas como ninguno de los anteriores gobiernos italianos, extremando y perfeccionando todos los instrumentos de intervención y presión anteriormente experimentados»³.

y posteriormente, refiriéndose a las elecciones de 1913, las primeras con sufragio universal, también presididas por Giolitti, escribe:

«Los métodos tradicionales de corrupción y de presión de los órganos periféricos del Estado dieron lugar, particularmente en la Italia meridional, pero más o menos en todas las áreas rurales más atrasadas, a una fuerte campaña de intimidaciones y violencias, en la que el aparato del Estado se alternaba con la intervención activa de bandas de matones y de la mafia»⁴.

Lo que importa destacar es, por tanto, que, lejos de haberlos inventado Giolitti, «los métodos de corrupción y de presión de los órganos periféricos del Estado» eran, según se expresa Racionieri, «tradicionales», y que el hombre de Estado piemontés no había hecho más que extremar y perfeccionar «todos los instrumentos de intervención y presión anteriormente experimentados».

Por otra parte, la afirmación de Racionieri se basa en múltiples testimonios. Si se repasan, por ejemplo, las páginas de *Governo e governati in Italia*, el conocido libro de Pasquale Turietto aparecido en 1882, durante el período de transformismo

³ *Storia d'Italia Einaudi*, vol. 4, t. III, p. 1800.

⁴ *ibid.*, p. 1958.

estrenado por Agostino Depretis, se puede dar muy a menudo con consideraciones como la siguiente:

«En las elecciones políticas (...), máxime allí donde los distritos se encuentran fraccionados en secciones lejanas y aisladas, la mayoría aplasta a la minoría, y tal vez hace votar a enfermos y ausentes (...). En la ciudad de Nápoles el inconveniente es más grave aún (...). Son muchos los muertos que todavía figuran en el censo, y éste, a consecuencia de las leyes que tenemos, se redacta por parte de autoridades o clientelas naturalmente facciosas (...). Además del fraude, contribuyeron y aún contribuyen a la adulteración de las elecciones, las presiones gubernamentales» 5.

Dos años después, Gaetano Mosca, el teórico de la clase política escribía:

«Que los *prefetti* son todos agentes electorales del Ministerio es ya una verdad tan conocida que sobra cualquier demostración»,

y como ejemplo de la gravedad a la que podía llegar la actuación de los *prefetti* añadía:

«En algunas provincias, especialmente en el sur, donde *camorra* y *mafia* ejercen todavía una gran influencia, es cierto que el gobierno y sus agentes a veces aprovechan su ayuda en las elecciones y la compensan con la concesión de una semiimpunidad. En Sicilia (...) en la provincia Tal el *prefetto* Fulano deja en sus cargos a muchos alcaldes y concejales de pequeños pueblos, a pesar de ser notoriamente concussionarios, con tal de que actúen a sus órdenes en las contiendas electorales. En las elecciones de octubre de 1882, en muchos pueblos se dejó libres de cargos a todos los enjuiciados y se entregaron licencias de armas a muchos notorios delincuentes para asegurar el éxito de los candidatos ministeriales» 6.

Del período giolittiano son conocidas las duras denuncias de la corrupción electoral por parte de Gaetano Salvemini, que

5 P. TURIELLO, *Coverno e governaÚ in Italia*. Torino, 1980 (1.^a ed., 1882), pp. 144-46.

6 G. MOSCA, *l'eorica del governi e governo parlamentare*. Milano, 1968 (1.^a ed., 1884), pp. 192-194.

en su famoso panfleto dedicado a Giolitti, que lleva el significativo título *Il ministro della malavita*, escribía:

«El señor Giolitti seguramente no es el primer gobernante de la Italia unida que considere el Mezzogiorno como tierra de conquista (). Pero nadie ha sido tan brutal, tan falto de escrúpulos como él (); nadie ha empleado tan sistemática y descaradamente, en las elecciones del Mezzogiorno, todo tipo de crímenes y violencias» 7.

y el diputado Ettore Ciccotti, durante el debate parlamentario sobre la escandalosa elección del distrito de Gioia del Colle, que había empujado a Salverini a escribir su panfleto, pronunciaba en su discurso la siguiente frase lapidaria:

«En Italia, al diputado, a menudo no lo eligen los electores, sino el Gobierno» 8.

Cierto es que esas denuncias, que parecen presentar en fotocopia fenómenos y situaciones idénticas del caso español, procedieron generalmente de la oposición -Ciccotti y Salvemini, por ejemplo, eran socialistas-; sin embargo, indicaciones de que la realidad no era muy distinta de la que ellos denunciaban las encontramos en el interior, por así decirlo, de las mismas instituciones. Entre los muchos ejemplos posibles destacan por su eficacia las notas autobiográficas del *exprefetto* Enrico Flores, que escribía:

«En 1897, con ocasión de las elecciones políticas () se me envió en calidad de Comisario real al pueblo de Marigliano (). Tenía la consigna terminante de impedir la elección de Francesco Montagna y de favorecer al candidato Giacomo Calabria (...). No bien tomé posesión del cargo, recibí la orden del *prefetto* de Caserta para que me personara en su despacho, y allí llegado, me invitó a cenar en su casa, donde hablaríamos sobre el tema de las futuras elecciones. Y en la reunión de la noche me encontré (junto al candidato ministerial y otros notables) a Peppuccio Romano, de Aversa, que desgraciadamente hizo estragos durante mucho tiempo en la provincia de Caser-

7 G. SALVAMINI, *Il ministro della malavita*. Milano, 1962 (1.a ed., 1910), p. 138.

8 *Atti Parlamentari*, Leg. XXIII, Disc., vol. 1, p. 5359.

ta donde tenía bajo sus órdenes a todas las camorras locales. Durante la cena se planeó la lucha (...). A mí se me puso a las órdenes de Romano, pero dedaré desde aquella misma noche que, si bien me habría entregado completamente a quebrantar, con los medios que la ley me concedía, el predominio de Montagna, aseguraría la sinceridad electoral e impediría con todos los medios a mi alcance las habituales alteraciones y falsificaciones» ⁹

Ahora, aparte el dudoso papel de defensor de la legalidad y de la sinceridad electoral con que se presenta el *prefetto* Flores, su testimonio aparece muy significativo, sobre todo por la luz que arroja sobre el aspecto de la subordinación de muchos funcionarios del gobierno o *capicamorra*, como Peppuccio Romano -que parece ser una copia perfecta de un cacique español-, y también por la admisión, como él escribía, de «habituales alteraciones y falsificaciones».

Igualmente significativa es la carta -transcrita por Salvemini en su libro- enviada a un candidato en la proximidad de las elecciones por parte del alcalde de un pueblo pullés, que escribía:

«El *prefetto* Caracciolo ha sido muy hábil y me ha auxiliado mucho, especialmente en el trabajo de eliminación. Sin embargo, le veo algo *escrupuloso* a propósito de los medios que yo le propongo para conseguir el fin común. ¡Sería oportuna la *urgentísima disolución del ayuntamiento de Conoso!*... Infundiría un verdadero terror y el triunfo estaría asegurado (...). Se precisan *delegados decididos e incondicionales*. Se necesita la renovación *inmediata* del sargento de los *carabinieri* de Ruvo, y tantas otras cosas que el *prefetto* puede acordar sin más trámites» ¹⁰.

4. Artimañas electorales comparadas

El documento transcrito por Salvemini ilustra una realidad muy similar, hasta en la terminología -disolución de ayuntamientos, delegados, etc.- a los que se conocen de las vicisitu-

⁹ F. CORDOVA, «Alcuni rievordi inediti d'un pefeuo dell'età liberale», en *Storia Contemporanea*, núm. 2, 1974.

¹⁰ G. SALVEMINI, *Il ministro...*, cit., pp. 129-130.

des electorales de la España de este mismo período. Sin embargo, para precisar exhaustivamente este paralelismo es preciso abandonar el ámbito de los casos específicos, de las denuncias y de los testimonios, para transferir la comparación, en la medida de lo posible, al ámbito de las consideraciones cuantitativas. A este fin puede resultar significativo asumir como indicador de la extensión de las adulteraciones electorales el número de las impugnaciones de elecciones por fraude que, en ambos países, llegaron a los organismos llamados a fallar sobre dichas impugnaciones. Porque si las elecciones impugnadas fueron sin duda menos numerosas que las efectivamente fraudulentas, bien se puede suponer entre unas y otras una proporcionalidad *grosso modo* constante y mucho más indicativa -supuesta la diversa orientación en los dos países de los organismos a los que estaba encomendado el juicio- de la existente entre elecciones impugnadas y elecciones de hecho anuladas.

Siendo, evidentemente, la comparación más significativa cuanto más sincrónica, resulta menos distorsionante y más objetivo concentrar la comparación en el arco de tiempo en que los dos países tuvieron los sistemas electorales más similares. En concreto, esos períodos fueron dos y ambos bastante cortos: el primero incluye las elecciones españolas de 1879 y 1881, y las italianas de 1880, en el que ambos países tenían un sistema electoral básicamente censitario y por distritos uninominales; el segundo, más corto aún, que incluye las elecciones italianas de 1913 y las españolas de 1914, en que los dos países tenían un sistema de sufragio universal y por distritos uninominales, aunque en España los más importantes centros urbanos tuviesen el escrutinio de lista con voto plurinomial limitado, introduciéndose en cambio en las siguientes elecciones de la Italia de posguerra el sistema proporcional y el escrutinio de lista.

Resulta más significativo, a pesar de su mayor brevedad, centrar la atención en el segundo de esos períodos. En efecto, en este espacio de tiempo, por lo que se refiere a España, el sistema de la Restauración, aunque su crisis había comenzado, está perfectamente experimentado y funciona a todo ritmo. Por lo que se refiere a Italia, el período giolittiano, si bien, como

se ha visto, no fue el primero en el que se registraron las intervenciones gubernamentales en las elecciones, es seguramente aquel que tiene una peor fama referida a los aspectos fraudulentos. Por otra parte, en ambos países el sufragio universal acentúa la necesidad de la intervención gubernamental, así que es presumible que, sobre todo en Italia, sean éstas las elecciones en que se alcanza el máximo fraude. Siendo por otro lado demasiado breve el período de sufragio universal, se ha considerado igualmente conveniente, a pesar de la diferencia de los sistemas electorales, ampliar el análisis a las impugnaciones por fraude registradas en los dos comicios anteriores, que, por otra parte, y por lo que se refiere a Italia, abarcan todos los celebrados en la llamada era giolittiana.

Finalmente, puesto que lo que se pretende valorar es el grado de fraude de las elecciones, sólo se han considerado las impugnaciones motivadas por fraude o por todos aquellos comportamientos delictivos -como las violencias o daño a los electores o la compra de votos- que, aparte de las presiones ilícitas, quitaban cualquier margen de libertad en la emisión del voto o, directamente, falsificaban los resultados.

Hechas todas estas salvedades, si se observa la tabla II, en la que se han sintetizado los datos necesarios para la comparación, resaltan inmediatamente algunas evidencias. La primera es que las elecciones impugnadas en Italia por fraude en este período son muy pocas, y es una constatación tanto más sorprendente si se considera el escándalo que levantaron y la fama siniestra que arrojaron sobre todo el período giolittiano. La segunda evidencia, ligada directamente a la primera, es que aquellas elecciones, por lo menos sospechosas de graves irregularidades, fueron en Italia menos que en España -en términos absolutos-, y más aún en proporción con las actas parlamentarias. La tercera constatación pone de relieve que en Italia las elecciones anulables por fraude eran más numerosas en el Mezzogiorno que en el resto del país, aunque el resultado de 1909 no pretende diferencias tan marcadas.

Antes de cualquier conclusión a partir de estas evidencias, es oportuno hacer algunas consideraciones acerca del grado de veracidad de la fuente que indica un número de elecciones anulables por fraude tan sorprendentemente bajo para Italia. Se

TABLA II
Elecciones impugnadas por fraude ¹ en Italia y España
(1904-1914)

Fecha	Elecciones impugnadas por fraude			Informe de Elecciones		Actas	
	Norte	Centro	Sur	minoría	anuladas ²		
Italia							
6 a 13-XI-1904 .	29	4	4	21	4	11	508
7 a 14-III-1909 .	32	10	7	15	5	30	508
26-X a 2-XI-1913.	44	7	6	31	8	14	508
España							
21-V-1907 .	107					2	404
8-V-1910 .	139					20	404
S-III-1914 .	186					25	408

¹ Incluyen las elecciones impugnadas por fraude, compra de votos y coacciones sobre los electores. Por lo que se refiere a Italia las elecciones previamente declaradas *contestate* por parte de la Junta de elecciones, y, por tanto, pendientes de su fallo, eran más de las que aquí consideramos, ya que entre ellas constaban, además de las por fraude, las impugnadas por inelegibilidad del elegido, pequeñas irregularidades o indebida atribución de pocos votos, que, sin embargo, habían resultado decisivos. En conjunto las elecciones impugnadas fueron 54 en 1904, 54 en 1909 y 59 en 1913.

² Incluyen las elecciones declaradas válidas con proclamación del candidato reclamante.

Fuentes: AP, Leg. XXII, Doc., vol. I; Al', Leg. XXIII, Doc., vol. I; Al', Leg. XXIV, Doc., vol. I; M. Sáñllez de los Santos, *Las Cortes españolas de 1907* Madrid, 1908; M. Sánchez de los Santos, *Las Cortes españolas de 1910*. Madrid. 1911; M. Sánchez de los Santos, *Las Cortes Españolas de 1914*. Madrid. 1915.

trata de las actas de la *Giunta per la verifica dei poteri*, llamada corrientemente *Giunta delle elezioni*, que tenía encomendada la tarea de juzgar sobre los recursos presentados en contra de la regularidad de las elecciones. Las Juntas que actuaron en todas las legislaturas no siempre estuvieron a salvo de actitudes partidistas, no sólo en sus veredictos, sino que a veces también en no aceptar como impugnadas, y, por tanto, pendientes de su fallo, elecciones que sin embargo habían sido objeto de recurso ¹¹. No obstante, se trataba de episodios relati-

¹¹ En realidad el fenómeno se presentó en forma grave sólo en las elecciones de 1913, ya que, según declaraba Filippo Turati durante el debate en la Cámara a propósito de la elección del distrito de Roma, a pesar de los recursos y las protestas, la *Oiunta delle elezioni* había declarado *non contestata*. tratábase de una «enormidad nunca vista en la Cámara italiana». Y a continuación explicaba: «Antaño podía ocurrir que a propósito de algunas

vamente escasos, que levantaron mucho clamor, y que no pueden alterar sensiblemente los datos que de aquella fuente proceden.

Por otra parte, la garantía básica de que la fuente es fidedigna estriba en la composición de las Juntas y en la facultad que tenían las minorías que las integraban de presentar a la Cámara, a la que tocaba el fallo definitivo, un informe contrario a las decisiones de la mayoría. Por lo que se refiere al primer punto, se puede averiguar que en las tres legislaturas consideradas, no sólo no eran muy numerosos en las Juntas los incondicionales giolittianos, sino que las integraban, en número creciente, muy calificados diputados socialistas, como Andrea Costa, padre fundador del partido, Camillo Prampolini, Giacomo Ferri y el mismo Filippo Turati.

Es verdad que Giolitti, sobre todo en su primer período de hegemonía, estableció buenas relaciones con los socialistas, y que, por tanto, esto pudo influir sobre su intransigencia en materia electoral ¹². Sin embargo, no hay que exagerar esa posible actitud de indulgencia o complicidad, ya que cuando se presentaron graves irregularidades, ellos protestaron en la Junta y fuera de ella. El caso de Gioia del Colle denunciado por Salvemini en su libro, y que tuvo sus inmediatas secuelas en la Junta y en la prensa, resulta emblemático, ya que el candidato afectado por el fraude y las violencias de los giolittianos no era

protestas de poca monta, se discutiese rápidamente y quizá se dejaran de lado; formalmente se trataba de una irregularidad, pero en el fondo estaba justificada por la necesidad de no multiplicar excesivamente las impugnaciones, y por el acuerdo unánime, o casi, de los comisionados. Hoy en día se ha llegado a la extrema consecuencia, es decir, al absurdo de negar, también en los casos más graves, la impugnación» (AP, Leg. XXIV, Disc., vol. I, p. 361).

¹² En el marco de esos posibles acuerdos entre ministeriales y socialistas se registra, por ejemplo, un episodio poco encomiable en la intachable conducta política de Filippo Turati, que, en 1989 -año en que por otro lado en la Junta se discutió encendidamente sobre la famosa elección de Gioia del Colle-, fue el informante de la mayoría en contra de la anulación de una elección en la que el candidato que "había presentado el recurso, el católico Giovanni Andrea Ronchi, había resultado derrotado porque los votos a favor de «Giovanni Ronchi» y de «Giovanni Andrea Ronchi» habían sido computados como si se tratara de dos candidatos distintos (*vid.* AP, Leg. XXIII, Doc., vol. I, VIII, núm. 3, pp. 1 Y ss.). Posteriormente la Cámara, en base al fallo de la Junta, desestimó el recurso convalidando la elección.

un socialista, sino que era un gran propietario conservador.

De hecho cuando la minoría -que en ocasiones, además de por socialistas estuvo integrada por republicanos, radicales, sonninianos, etc.- opinaba que la mayoría iba a convalidar una elección a pesar de la evidencia del fraude, se oponía a ello, no sólo votando en contra, sino también presentando sus argumentos contrarios en un informe de minoría que, a la par del de la mayoría, sería objeto de debate en la sesión de la Cámara donde se tomaría la decisión final ¹³. Ahora bien, para refrendar una actuación básicamente correcta de las Juntas, y por tanto la veracidad de los datos que de ellas proceden, nos encontramos en la tabla II con un número más bien pequeño de informes de minoría que siempre fueron precedidos de discusiones muy encendidas. Por otra parte, un número más bien relevante de anulaciones o rectificaciones de los resultados de las elecciones impugnadas -obsérvese que en 1909 afectan a casi todas las elecciones *sub judice*- hace resaltar la enorme desproporción que, en cambio, se registra en el caso español.

En conclusión, aparte de cualquier otra consideración, puede tenerse por muy probable que, de no haber alguien que filtrara los recursos por fraude y coacciones antes de que llegaran a la Junta -y no se ha encontrado indicio alguno al respecto-, el número de elecciones invalicables por fraude, y por tanto el volumen total del mismo, fue el que se deduce de las actas de la misma Junta. En cualquier caso la pequeñez de aquel número la confirma un testigo nada sospechoso, el mismo Gaetano Salvemini, que, en la proximidad de las elecciones de 1913, y en un artículo publicado en *L'Unitá*, escribía:

«[El gobierno] concentra sus fuerzas sólo en aquellos puntos en donde le es preciso hacer triunfar a un servidor del ministerio y aplastar al candidato de la oposición. No son nunca más de un par de docenas de distritos en todo el Mezzogiorno» ¹⁴.

¹³ Casi siempre la Cámara aprobaba las propuestas de la Junta o de su mayoría. Los casos contrarios fueron cuatro en 1904, tres en 1909 y tres en 1913.

¹⁴ *L'Unitá*, 8-VIII-1913.

En principio podría considerarse que la gran desproporción que resulta entre el fraude que se efectuaba en España y en Italia se podría atenuar bastante si se pudiese probar que en España la sola existencia de un recurso, aunque fuera absolutamente infundado, bastaba para que una elección fuera sometida a juicio; y que a esto se debe el hecho de que, en la mayor parte de los casos, los fallos fuesen contrarios a los recurrentes. Se trata, sin embargo, de una hipótesis que por lo general no corresponde a la realidad y que, en cualquier caso, dejaría entre los dos países una diferencia muy grande.

La mera consideración de los datos cuantitativos llevaría, por tanto, a la conclusión de que las elecciones en Italia eran, a pesar de su fama, mucho más correctas que en España. Sin embargo, sobre todo si nos ceñimos a las del Mezzogiorno, la desproporción abarca sólo las elecciones fraudulentas que documentan las fuentes utilizadas. Lo cual no quiere decir que las elecciones italianas fuesen modélicas. Lo que diferencia el caso italiano respecto al español es el grado de incidencia de un distinto tipo de desviación del modelo de correcto funcionamiento de las elecciones en el sistema liberaldemocrático.

Cuál fuese este distinto tipo de desviación lo describía, en 1880, el diputado Pietro La Cava en su libro *Sulla Riforma della legge elettorale*, donde escribía lo siguiente:

«Generalmente en nuestros distritos las elecciones se hacen a través de relaciones más personales que políticas. En cada pueblo o aldea hay dos o tres prohombres o grandes electores: quien tenga a éstos a su lado, tiene la elección asegurada (...). El gran elector debe mantener su influencia a expensas del diputado por el que la usó en el día de las elecciones. Y ¿en qué manera? En un sistema centralista como el nuestro, en que todo negocio depende nueve décimas partes de los agentes del poder ejecutivo, la respuesta es demasiado fácil y evidente. Aquí hay que nombrar o separar al alcalde o el juez municipal, allí hay que suspender un ayuntamiento o una diputación provincial, allá hay que reformar una institución benéfica; aquí hay que transferir un magistrado, allí hay que ascender otro funcionario, allá hay que encontrar un puesto para otro agente.»

La Cava seguía su larga lista de favores lícitos y menos lícitos, para terminar diciendo:

«y de tal manera a través de una cadena de intereses infinitos e indefinidos, el representante de la nación se vuelve agente de negocios, y el poder legislativo entra a velas desplegadas en el ámbito del poder ejecutivo. A su vez el poder ejecutivo saca provecho de ello en las grandes ocasiones, valiéndose de esos intereses en los días críticos de las elecciones; de ahí que no sean raros los casos de resoluciones tomadas en contra de leyes y reglamentos en favor de dichos intereses» 15.

La realidad que describía La Cava -**que**, en calidad de director general del Ministerio de Gobernación en tiempo del ministro Nicotera (el Romero Robledo italiano), debía tener mucha experiencia en dichas prácticas durante las elecciones de 1876- parece identificarse en gran medida con el fenómeno del caciquismo español en su escala nacional. Y también la subordinación del ejecutivo a unos diputados, a su vez expresión de clientelas locales, parece obligar a los gobiernos, en Italia y en España, a controlar el resultado de las elecciones.

Esta relación de necesidad la representaba con mucha lucidez el mismo Mosca, el cual escribía:

«Como los diputados, creando el ministerio, se reservan siempre el derecho de cambiarlo a su antojo, el gobierno en reacción crea, a través de los prefectos, un gran número de diputados, que obviamente tienen gran interés en apoyarlo siempre y en evitar que cambie.»

y a propósito de los métodos empleados por los prefectos para alcanzar aquel objetivo, más adelante añadía:

«Los medios con que los prefectos ejercen su influencia son varios. En primer lugar, tienen cierto número de electores, empleados, dependientes, etc., cuyos votos son seguros, pero éstos no suelen ser muchos. Generalmente acuden al recurso de entrar en inteligencia con los elementos sobresalientes de los pueblos, es decir, las sociedades políticas y en especial los grandes electores; éstos hacen que el gobierno les dé directamente aquellos mismos favores que normalmente ellos consiguen por medio de sus diputados. También la administración provincial y municipal les ofrece muchos recursos; así que, si

¹⁵ Citado en M. MINGHETTI, *Scritti politici*, núm. 1, Roma, 1986, pp. 612-613.

los prefectos saben maniobrar con tacto y astucia, muy a menudo logran reunir un número preponderante de votos para los candidatos recomendados por el gobierno» ¹⁶.

Lo que escribía Mosca señala la semejanza y al mismo tiempo la clave de una diferencia fundamental entre los dos países. La semejanza estriba en el común entramado clientelista de las dos sociedades -aunque, por lo que se refiere a Italia, no hay que olvidar que éste abarca sobre todo el Mezzogiorno-- que desvirtúa el sistema político liberaldemocrático. Pero en Italia el objetivo del prefecto era, como escribía Mosca, «reunir un número preponderante de votos para los candidatos recomendados por el gobierno». Esto supone que él, como por otra parte los grandes electores, no acudía al fraude, sino que se valía de todos los métodos proteccionistas a su alcance, a fin de conseguir para el candidato del gobierno los votos de los electores. Es decir, que el factor básico de las elecciones en la Italia meridional era el típico intercambio del clientelismo: favores a cambio de votos ⁷.

¹⁶ G. MOSCA, *Teórica...*, cit., pp. 248-249.

¹⁷ El hecho de que en Italia el mecanismo básico de las elecciones era éste más bien que el fraude, lo atestigua también lo que escribía, a propósito de las elecciones de 1886, el ácrata Francesco SAVERIO MERLINO, evidentemente muy poco indulgente para con los poderes públicos: «El gobierno -afirmaba en un *pamphlet* publicado en París en 1890-- se informó de las necesidades de los pueblos, o más bien de las mayorías electorales, y se apresuró a satisfacerlas. El ministro de la Gobernación acordó subsidios a los asilos, licencias de armas, abonos de multas, escuelas, etc.; el de la Guerra concedió a un ayuntamiento un cuartel, a otro una guarnición; el ministro de Justicia otorgó gracias; el de Obras Públicas, carreteras que desde hacía tiempo los ayuntamientos habían solicitado, licencias de implantar arrozales despreciando los informes del Consejo de Sanidad, sin perjuicio de anular más tarde su concesión, y en todos esos casos el Ministro, con un besalasmaños personalmente firmado, y el periódico oficial de la localidad, cuidaban de informar a los pueblos que debían su fortuna a los buenos oficios del candidato ministerial. El diputado Cavallotti tenía todas las razones de preguntar a los ministros: "¿Habéis llamado a los electores para que aprueben vuestra política, o bien para que os agradezcan vuestros favores?"» (F. S. MERLINO, *Questa è l'Italia*. Milano, 1953 [París, 1980], pp. 159-160. Este libro apareció en la misma colección del editor parisino Albert Savine en que se publicó en 1887 la de Valenti ALMIRALL, *España tal como es*).

5. España: el peso del fraude

En España no fue así. No por no existir ese tipo de intercambio o por ser un factor totalmente insignificante, sino porque en definitiva allí el factor decisivo de las elecciones fue prevalentemente, y casi necesariamente, el fraude. A falta de otros soportes cuantitativos a esta indicación además de los que ya se han visto a propósito de las elecciones impugnadas por fraude, se pueden tener en cuenta otras consideraciones que, aunque no tengan el mismo peso, parecen igualmente muy significativas.

En 1913, el socialista Camillo Prampolini, informante de la *Giunta delle elezioni* sobre las elecciones del distrito de Melfi, de las que proponía la anulación, comentaba el hecho de que en la sección de Rionero el candidato triunfante había obtenido casi todos los votos expresados, afirmando:

«No nos constan ejemplos parecidos de tan imponente y casi absoluta unanimidad»¹⁸.

y en efecto tratábase de un caso rarísimo en las elecciones italianas, que, cuando se daba, siempre despertaba, como ocurrió en las recordadas elecciones de Gioia del Colle, un gran escándalo.

Ahora bien, todos los que tengan una experiencia, aunque sea mínima en las elecciones españolas de aquel entonces, saben cuán frecuentes eran los casos de este tipo. «Caso inverosímil», lo definía una sentencia del Tribunal Supremo de 1919, añadiendo:

«no diremos que raro y singular, pues es harto usual y corriente ese amaño electoral entre los profesionales [del fraude electoral]»¹⁹.

Este *en plein* de votos en pocas secciones a menudo era suficiente para dar la victoria electoral. Por tanto, ello permitía

¹⁸ AP, Leg. XXIV, Doc., vol. 1, V, núm. 59, p. 2.

¹⁹ *Diario de Sesione!; de las Corte!;*, 1-VII-1919, ap. 8 al núm. 4, p. 3.

conseguir el resultado planeado concentrando la intervención fraudulenta en unos pocos puntos, y fue a menudo el instrumento con que a través del voto unánime de unas pocas secciones rurales se alteró el voto de los centros urbanos.

Evidentemente, para copiar de esta manera todos los votos era preciso tener el control absoluto de la mesa, y también sabemos que la condición básica para conseguir ese control era controlar a su vez el ayuntamiento, que por otra parte consentía también otra clase de manipulaciones. Otra significativa indicación de la importancia del fraude en el sistema electoral español es el gran número de cambios de alcaldes, concejales y ayuntamientos enteros en la fase preelectoral.

Faltan resúmenes estadísticos para poder apreciar el volumen exacto de este fenómeno. Sólo por lo que se refiere a las elecciones de 1910, en un informe redactado para el ministro de Gobernación, resulta que en la perspectiva de las elecciones se habían suspendido 162 alcaldes, 732 concejales y 35 ayuntamientos²⁰. Se trata de cantidades limitadas, pero, aparte de que algunos detalles indican que se trata de datos incompletos, hay que tener en cuenta que a las suspensiones hay que añadir los muchos alcaldes de Real Orden que eran relevados, y sobre todo el gran número de alcaldes y ayuntamientos que espontáneamente, pero a menudo a consecuencia de presiones y chantajes, dimitían.

Si se lee la correspondencia de los gobernadores en la fase preelectoral, salta inmediatamente a la vista qué parte de su actuación estaba dirigida a conseguir esos cambios en los ayuntamientos, y cuán decisivos los consideraron para el triunfo de los candidatos adictos. Los ejemplos podrían ser infinitos. En los telegramas que se intercambiaban gobernadores y ministros de la Gobernación son frecuentísimas, por ejemplo, afirmaciones como esta que encontramos en un telegrama enviado con ocasión de las elecciones de 1911 por el gobernador civil de Cuenca:

«Es urgentísimo que el candidato por Cañete señor Rengifo se presente cuanto antes, porque después de haberse suspendido 18 Ayun-

²⁰ AHN, Gobernación, serie A, lego 10 A, exp. 2.

tamientos, se da el caso de que ni una sola carta se ha dirigido por dicha candidato a los electores» 21.

Este ejemplo resulta particularmente interesante porque, por un lado, muestra el papel decisivo y casi suficiente de la directa actuación gubernamental para conseguir la elección, hasta el punto que algunos candidatos, acostumbrados a que el gobierno se lo hacía todo, ni se molestaban en escribir una carta a los electores; por otro lado, porque aquellos 18 ayuntamientos de los que se habla en el telegrama no constan en el citado informe, así que los datos que en él figuran son considerados incompletos y las cifras inferiores a la realidad.

Muchos ejemplos, por otra parte, indican que las piezas básicas del ajedrez electoral estaban mucho menos en los electores que en los ayuntamientos, con su implícita posibilidad de manipular los resultados electorales. A este propósito merece la pena recordar, por ser especialmente significativo, lo que escribía en 1907 un candidato liberal en una carta dirigida al ministro Juan de la Cierva, que era amigo personal:

«Yo te pido en justicia -**le** escribía- que ordenes al gobernador para que *sin excusa ni pretexto* ordene que se reintegre a los propietarios de esos Ayuntamientos (...) y que te dé cuenta el día 12 telegráficamente de que están ya en sus puestos y cumplimentadas las órdenes. De este modo igualarás un poco las condiciones de esta violentísima lucha: 18 ayuntamientos tenía: ¡me han dejado 2! De esos 2, uno es insignificante; si me repones 7 quedan mis contrarios con 8, a quienes con astucias, amenazas y traiciones arrancaron las dimisiones y no pueden ahora reponerse» 22.

No es necesario insistir más en el peso del fraude en las elecciones españolas de aquel período. Porque, en cualquier caso, la necesidad, lo imprescindible del fraude para la perpetuación del sistema, estaba implícito en la misma regla del turno, cuya constancia en el funcionamiento no podía fundarse más que en

21 AHN, Gobernación, serie A, leg.23 A, exp. 10, tel. núm. 641, del 14-IV-1910.

22 J. TUSELL, *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*. Barcelona, 1976, p. 94.

el fraude. De ahí se deriva que, aun siendo la española como la italiana, sobre todo en su área meridional, unas sociedades de clientelas, en España el peso relativo del fraude en las elecciones fue mucho mayor que en Italia. O, dicho de otra manera, en España, al contrario que en Italia, el sistema clientelar fue incompatible con el funcionamiento formalmente correcto de las elecciones.

6. Las razones de la diversidad

Si ésta es la diversidad de fondo entre los dos países en el funcionamiento práctico del sistema electoral liberaldemocrático, sobre las razones de esta diversidad sólo se pueden esbozar algunas hipótesis, relacionadas a su vez con algunas diferencias de su entramado sociopolítico.

En primer lugar, una diferencia básica estriba en el diverso grado de identificación entre estructura clientelar de la sociedad y estructura política. Por lo que se refiere a España, Romero Maura en su conocido artículo sobre caciquismo²³ sugería una visión de aquel fenómeno por el que la estructura caciquil y la política eran básicamente distintas. La segunda estaba obligada a tolerar la primera porque sólo los caciques le podían garantizar, a través de la manipulación de las elecciones, la estabilidad del sistema político fundado en la regla del turno.

Más adelante Varela Ortega ha dado una indicación contraria' que propone una clave interpretativa más convincente.

«Los gobiernos --escribe Varela- estaban dispuestos a ceder parte de su poder como administradores en beneficio del uso y abuso de la organización local del partido (...). y ello no era principalmente, como a primera vista pudiera sospecharse, porque el ejecutivo necesitara de caciques y facciones para hacer las elecciones (puesto que unos y otras controlaban un número de distritos muy inferior a los que dominaba aquél desde Gobernación) (...). Los restauradores toleraron, y hasta procuraron, organizar alternativamente el caciquismo exis-

²³ Cfr. J. ROMERO MAURA, «El caciquismo: tentativa de conceptualización», en *Revista de Occidente*, núm. 127, 1973.

tente porque nadie se viera excluido — por tanto, necesitado de recurrir a la violencia para asegurar a sus clientes el uso partidista de los resortes y recursos administrativos» 24.

Era éste el significado de fondo del sistema de la Restauración. Un significado que por otro lado, llevaba implícito la misma regla del turno; ya que ella era incompatible no sólo con la lucha política entre partidos de distinto cuño ideológico, sino que también con la de partidos que, aun teniendo una misma raíz ideológica, se distinguen, más o menos radicalmente, por el programa de gobierno.

El sentido de aquel sistema era, por tanto, el del uso alternativo de los recursos que proporcionaba el poder estatal. La red de las clientelas casi no conocía distinción entre administradores, caciques y políticos, y, como es sabido, no se limitaba al ámbito local y periférico, sino que de ahí, a través de los caciques de la escala provincial y regional, llegaba a implicar las cumbres políticas y burocráticas de escala nacional. Es decir, que había una íntima solidaridad entre centro y periferia y entre los roles, político y burocrático — a menudo intercambiables—, en el uso del poder estatal, si no siempre en términos de corrupción abierta sí con el fin primordial de beneficiar una parte limitada de la sociedad.

La limitación en el número de los beneficiarios dependía de la limitación de los recursos disponibles, que a su vez implicaba la necesidad del fraude electoral. Ya que, por un lado, está aquella limitación que impedía la puesta en marcha a gran escala del mecanismo que funcionaba en las elecciones italianas, es decir, el intercambio de favores y beneficios con votos. En la España de aquel entonces esos beneficios eran la meta de la contienda electoral, y, por tanto, no se podían derrochar para conseguir un poder político que de tal forma quedaría en gran parte vacío de recursos. Por otro lado, esa limitación de recursos hacía también precisa para la estabilidad del sistema la alternancia en su aprovechamiento. De ahí la necesidad del turno, y otra vez del fraude, para ganar las resistencias, tanto de

24 J. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos [partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (187.5-1900)]*. Madrid, 1977, pp. 440-441.

las clientelas que no querían aceptar la alternancia como, en Inenor medida, de aquella parte del electorado que siempre se excluía del reparto.

Por lo que se refiere a Italia se podría quizá suponer que si todo el país hubiese sido como el Mezzogiorno, su parecido con España sería mucho Inayor. Indudablemente, en la diversidad del caso italiano ha influido decididamente el hecho de que en Italia coexistían dos sociedades, la del norte y la del sur, de dimensiones más o menos iguales, con diferencias económico-sociales muy marcadas (en España esas diferencias eran menos marcadas, y sobre todo había un gran desequilibrio de dimensiones entre zonas desarrolladas y zonas atrasadas, en el sentido de que las primeras estaban demasiado circunscritas para poder condicionar a las segundas).

Este hecho de un norte Inucho más progresista y próspero, principal impulsor y realizador del movimiento unitario, hizo que los gobiernos italianos pudiesen proponer y en parte realizar unas políticas que trascendían el sistema clientelar. Más bien, a veces pudieron valerse del sistema clientelar para concretar una política progresiva, pagando, sin embargo, para ello un precio cuya aceptabilidad todavía es objeto de discusión. Giolitti, por ejemplo, favorecía a las clientelas meridionales teniendo también como objetivo **-que** SalveInini bien conocía la consecución de la mayoría parlamentaria necesaria a su política de desarrollo del reformismo social a favor de la clase obrera del norte.

La mayor riqueza de éste proporcionaba además a los gobiernos italianos aquel patrimonio de recursos que podía intervenir para adquirir el voto del sur. Es lo que faltaba a los gobernantes españoles. Ellos no tenían demasiadas posibilidades de construir carreteras, puentes, escuelas, cuarteles, etc.; o de procurar créditos, reducir impuestos, o crear muchos eInpleos. Por eso los Silvela, los Canalejas, los Maura, etc., a menudo, al Inargen de su voluntad subjetiva, estaban condenados sin remedio por la escasez a jugar sólo el papel de grandes sacerdotes de la regla del turno.

Finalmente se debe considerar que también el mayor dinamismo económico, que en cierta medida el norte transmitió a todo el país, contribuyó en Italia a contrarrestar, aunque de un

modo insuficiente, el asalto al Estado por parte de las clientelas. Giustino Fortunato, uno de los más destacados meridionalistas, ha subrayado la estrecha conexión entre desarrollo de las relaciones clientelares y vacío de las actividades empresariales.

«Mientras que el mundo sea mundo -escribía- existirán las relaciones personales entre diputados y electores y en Italia seguirán siendo especialmente frecuentes en tanto no vaya desapareciendo esa burguesía que no es ni industrial ni comercial y que sólo ve su salvación en la empromama» ²⁵).

Si esto era cierto para Italia tanto más lo era para España, donde el desarrollo de la agricultura, la comercialización de sus productos e industrialización iban indudablemente más atrasadas. Por eso, aquel uso del poder estatal en pro del ascenso económico y social de grupos limitados, que caracteriza el sistema de la Restauración, más que derivar de una vocación obstinadamente parasitaria difusa en la sociedad española, era en cambio a menudo la única oportunidad de movilidad social hacia arriba a falta de otras relevantes ocasiones productivas en que fundar aquellas posibilidades de ascenso. **NO** es una casualidad que cuando con el progreso de la industrialización aquellas ocasiones se han presentado con mayor frecuencia, el uso clientelar del Estado ha perdido importancia, por lo menos en comparación con el período histórico que se ha considerado.

²⁵ G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*. Florencia 1973 (1.^a ed., 1926), I, pp. 92-93.