

# LOS ORÍGENES DEL SISTEMA PROPORCIONAL EN ESPAÑA: LOS PROYECTOS DE REFORMA ELECTORAL EN LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN<sup>1</sup>

ROBERTO VILLA GARCÍA

Universidad Rey Juan Carlos

roberto.villa@urjc.es

**RESUMEN:** Este artículo analiza las tentativas de la Monarquía liberal de la Restauración de incorporarse a la oleada de reformas electorales de carácter proporcional que tuvo lugar en Europa justo tras la Gran Guerra, durante la primera fase de la democratización. Se exponen las razones que llevaron a la práctica totalidad de los partidos españoles a no oponerse a la reforma, y se examinan los proyectos de los ministros Manuel Burgos y Mazo (1919) y Gabino Bugallal (1921) a la luz de los intentos de reequilibrio del régimen constitucional español en un contexto general de crisis del parlamentarismo europeo. Aunque ninguno de esos proyectos llegó a aprobarse, elementos como el voto femenino, el escrutinio de lista, la candidatura de partido, las listas cerradas, las circunscripciones provinciales con un cupo mínimo de escaños o la fórmula de reparto D'Hondt serían incorporados por los políticos de los años setenta a la legislación electoral actual, que consagró un sistema diseñado por oposición al de la Segunda República.

**PALABRAS CLAVE:** España – Restauración – elecciones – parlamento – crisis de la democracia – reforma electoral – representación proporcional

## THE ORIGINS OF PROPORTIONAL REPRESENTATION IN SPAIN: ELECTORAL REFORM PROJECTS DURING THE RESTORATION CRISIS

**ABSTRACT:** This article analyzes the attempts of the liberal Monarchy of the Restoration to join the surge of proportional reforms that took place in Europe just after the

---

<sup>1</sup> Este artículo se inscribe en el Proyecto I+D+I “Práctica electoral y quiebra del constitucionalismo en España, 1923 y 1936” (Comunidad de Madrid-Universidad Rey Juan Carlos, Ref. V792-PEQCE).

---

**Roberto Villa García.** *Profesor Titular de Historia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, primer premio de investigación de su Consejo Social e investigador invitado en las Universidades de Wisconsin-Madison y Paris IV-Sorbonne. Ha publicado una decena de libros y varios artículos sobre partidos, elecciones, violencia política y crisis de la democracia en la España y la Europa contemporáneas. Su libro más reciente es 1917. El Estado catalán y el Soviet español (Espasa, 2021).*

First World War, during the first wave of democratization. The reasons that led almost all the Spanish parties not to oppose the reform are exposed, and the projects of the ministers Manuel Burgos y Mazo (1919) and Gabino Bugallal (1921) are examined in the light of the attempts to rebalance the Spanish constitutional regime, in a general context of crisis of European parliamentarism. Although none of these projects were approved, elements such as the female vote, the list system, the party candidacy, the closed lists, the provincial constituencies with a minimum number of seats or the D'Hondt distribution formula would be incorporated by the politicians of the seventies in the current electoral legislation, a system designed in opposition to that tested in the Spanish Second Republic.

**KEY WORDS:** Spain – Spanish Restoration – elections – Parliament – crisis of democracies – electoral reform – proportional representation

El 1 de agosto de 1919, el exministro Rafael Gasset, líder del pequeño Partido Liberal Agrario, presentó una proposición de ley firmada por todas las fuerzas parlamentarias de la izquierda, entre las que se contaban, además de la suya, las otras fracciones en las que se habían dividido dos años antes los liberales: el Partido Demócrata, el Partido Liberal y la Izquierda Liberal. Figuraban también las minorías reformista y republicana y socialista, y a la proposición se sumó sin firmarla la Lliga Regionalista. El texto sostenía la necesidad de reformar la ley electoral de 1907 ante las “dolorosas, evidentes y progresivas manifestaciones del soborno”, de la compra del voto. Informaba además de que “razones de alto interés para la pureza del sufragio” inclinaban ya a una mayoría de los “pueblos cultos” a establecer el sistema de representación proporcional. Para los partidos proponentes, a éste debía acompañarle un cambio en la división territorial, pues eran las “grandes circunscripciones”, y no los distritos uninominales vigentes, los que reflejaban “con más exactitud la voluntad popular”<sup>2</sup>.

La proposición consiguió el compromiso de Manuel Burgos y Mazo, ministro de la Gobernación del Ejecutivo conservador que entonces presidía Joaquín Sánchez de Toca, de llevar a las Cortes un proyecto de reforma de la ley electoral en el sentido señalado por Gasset, si bien reservaba su juicio “en cuanto a su medida, a su extensión, a su matiz”. Recordó con intención que el problema de la venalidad había sido el factor clave que hizo a Cánovas y a su partido oponerse a la implantación, por prematura, del sufragio universal en 1890. En todo caso, a instancias del ministro, el Congreso aprobó tomar en consideración la propuesta reformista. Burgos llegaría a leer su proyecto completo de reforma

<sup>2</sup> *Diario de Sesiones del Congreso [DSC]* (1-VIII-1919), p. 714.

electoral el 18 de noviembre, pero la suspensión de las sesiones en abril de 1920 y la convocatoria de nuevas elecciones en diciembre de ese año impidieron su discusión<sup>3</sup>.

La petición se renovaría en las nuevas Cortes. Gasset presentó en el Congreso una nueva proposición de ley el 24 de febrero de 1921 urgiendo a la adopción del sistema proporcional, y logró el compromiso del entonces ministro de la Gobernación del Gobierno conservador de Eduardo Dato, Gabino Bugallal, de llevar un proyecto a la Cámara<sup>4</sup>. Los trabajos quedaron terminados el 23 de abril, y en junio el anteproyecto se discutió en el Consejo de Ministros. Para entonces, Dato había sido asesinado y le había sucedido Manuel Allendesalazar, que mantuvo a Bugallal en Gobernación. El cierre de las Cortes el 30 de junio retrasó la recepción del texto hasta su reapertura en octubre. Pero para entonces la derrota de Annual había hecho caer a Allendesalazar y, con él, a Bugallal. Así, se perdió otra coyuntura propicia para implantar la representación proporcional, pospuesta ante otros asuntos prioritarios por los gobiernos de Maura y Sánchez-Guerra. La concentración liberal, en la que formó el propio Gasset, la incluyó en su programa legislativo<sup>5</sup>, pero no se concretó en ningún otro texto. La dictadura de Primo de Rivera interrumpió definitivamente todos los trabajos.

En todo caso, la práctica unanimidad con que se acogió positivamente la reforma electoral es indicio de dos cuestiones relevantes. La primera es que España trató de incorporarse al reformismo proporcionalista que caracterizó a las democracias de la primera ola, en la ya clásica denominación de Huntington. La implantación del sistema proporcional, allá donde se produjo, se hizo de manera casi simultánea a la universalización del sufragio, tanto en los viejos regímenes liberal-constitucionales anteriores a la Primera Guerra Mundial como en las nuevas repúblicas que surgieron en Europa central y oriental de la disolución de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso.<sup>6</sup> En España, la consagración del voto como un derecho cívico y no sólo como una función que exigía capacidad se había alcanzado ya en 1890, aunque no se implantara todavía el sufragio femenino. La democratización dependía ante todo de la activación competitiva de ese sufragio universal, que venía lastrada por el pacto electoral inherente al turno entre liberales y conservadores y por la incapacidad de las restantes fuerzas políticas de desafiar la primacía de ambos partidos por la vía de la competencia electoral. También debían superarse formas de fraude y corrupción electorales que condicionaban los

3 DSC (1-VIII-1919), p. 715-716, y (18-XI-1919), p. 1185.

4 DSC (24-II-1921), p. 623.

5 Fernando SOLDEVILLA, *El año político 1923*, Madrid: Julio Cosano, 1924, p. 97.

6 Samuel HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós, 1994, p. 26-29.

resultados de un número decreciente pero todavía significativo de distritos y circunscripciones<sup>7</sup>.

Por ello, las peculiaridades del caso español dotaron a la reforma proporcional de un sentido específico, muy ligado con esa problemática particular que pretende estudiarse en este artículo. Más allá de los incentivos típicos a la representación de las minorías, que siempre se refuerzan al cambiar de un sistema mayoritario a otro proporcional, el relativo consenso en torno a este tipo de escrutinio hizo que ninguna fuerza se destacara en su defensa, ni vinculara la reforma a la maximización de sus intereses electorales. Significativamente, el apoyo del PSOE a la reforma fue tangencial, sin que se registrara un debate interno similar al de sus homólogos en países como Alemania, Bélgica o Italia<sup>8</sup>. No podía extrañar, puesto que entre los socialistas españoles no había surgido un sector significativo que se planteara abandonar el tradicional oportunismo revolucionario del partido y, por tanto, éste no se había decidido a explotar todas las posibilidades que otorgaba la vía electoral, limitándose a competir en los reductos donde la UGT tenía fuerza, o bien a apoyar en otras circunscripciones a los republicanos o directamente a abstenerse. Alguna mayor propaganda del sistema proporcional habían realizado los nacionalistas de la Lliga, que veían en la reforma una garantía de asegurarse un número de escaños en proporción a sus votos, y evitar que su representación se redujera abruptamente bajo el escrutinio mayoritario vigente en aquellas elecciones donde se suscitara contra ellos una coalición entre monárquicos y republicanos españoles<sup>9</sup>.

Dentro del Partido Liberal-Conservador habían impulsado el proporcionalismo representantes del ala social-católica como el Vizconde de Eza<sup>10</sup> o el mismo Burgos y Mazo. Con todo, el nuevo sistema suponía una revolución organizativa en un partido como el conservador, con una fuerte implantación nacional pero que había nacido asentado en el sistema de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales de baja magnitud, y eso explica que estas iniciativas no cuajaran hasta después de la Gran Guerra y en los términos matizados que se reflejaron en los proyectos de Burgos y Bugallal. Además, los católicos sociales militaban en un partido conservador secular, doctrinalmen-

7 Un estado de la cuestión sobre la democratización en la fase final de la Restauración, en Luis ARRANZ NOTARIO, "Liberalismo y democracia, o entre la regia prerrogativa y el voto", *Historia Contemporánea*, 43 (2011), p. 606-622; y Roberto VILLA GARCÍA, *España en las urnas. Una historia electoral (1810-2015)*, Madrid: La Catarata, 2016, p. 87-95.

8 Un análisis comparado, en Stefano BARTOLINI, *The political mobilisation of the European left, 1860-1980: the class cleavage*, New York: Cambridge University Press, 2000.

9 Miguel VIDAL GUARDIOLA et al., *La Representación Proporcional*, Barcelona: Publicación de la "Juventud Nacionalista", 1910.

10 Luis MARICHALAR Y MONREAL, vizconde de EZA, *La Representación Proporcional. Notas ampliadas de la conferencia dada el día 22 de enero de 1912 ante la Juventud Conservadora de Madrid*, Madrid: s.e., 1912.

te liberal, y que por tanto no necesitaba defender constantemente su representación frente a una coalición estable de sus adversarios del extinto Partido Liberal con los partidos republicanos o socialistas. De hecho, y como ocurría con los *tories* británicos, los conservadores españoles estaban en disposición de rentabilizar en su beneficio los elementos del sistema electoral vigente, pues se encontraban en una posición ventajosa para absorber los votos de los electores liberales, a los que tantas décadas de alternancia pactada y de colaboración electoral de su partido con los conservadores habían acostumbrado a votar a candidatos del centro-derecha.

Por otra parte, la presencia de un partido confesional opuesto al liberalismo, que en otros países europeos se constituyó en factor decisivo de la reforma electoral, en España había pasado a ser ya un fenómeno marginal. El tradicionalismo, persuadido de que su meta final no llegaría por la vía electoral, apenas la explotó fuera de sus bastiones de siempre. En 1919, las ligas católicas desgajadas de este movimiento eran electoralmente débiles, y tampoco el maurismo llegó a convertirse en un partido católico, no al menos hasta que una de sus alas constituyera el pequeño Partido Social Popular. En realidad, el grueso de quienes en España simpatizaban con el catolicismo político o militaba en el Partido Liberal-Conservador o solía votar a sus candidatos en las elecciones.

La falta de formaciones políticas que ligaran específicamente la reforma proporcional con sus posibilidades de crecimiento y consolidación electoral, y de maximizar escaños y poder político, explican la falta de debate público. Tampoco hubo en España, como en Suiza, asociaciones proporcionalistas que impulsaran la reforma desde abajo, creando opinión en torno a ella y encuadrando a sus partidarios<sup>11</sup>. Eso explica que en este trabajo apenas aparezcan fuentes hemerográficas. Salvo las citadas, no hubo en España reflexiones de calado sobre la representación proporcional y las implicaciones de sus diversas fórmulas, ni menos aún polémicas entre amigos y adversarios de la reforma. El mismo Gasset, el único de los dirigentes liberales personalmente empeñado en esta causa, apenas adujo nada nuevo en *El Imparcial* respecto del contenido de sus proposiciones parlamentarias. Por supuesto, tampoco ayudó que los distintos proyectos que arribaron al Congreso no llegaran a dictaminarse y a discutirse. Por ello resulta especialmente llamativo, y una cuestión relevante a dilucidar, el consenso de los partidos españoles en torno a un cambio de esa envergadura, que modificaba por completo las bases representativas sobre las que había descansado la Monarquía liberal.

Una segunda cuestión que justifica el estudio de los proyectos de reforma proporcional de 1919 y 1921 es que sus elementos y procedimientos están en el

---

11 Georg LUTZ, "Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below" en Josep M. Colomer, *The Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave, 2004, p. 279-293.

origen de nuestro sistema electoral actual, es decir, se concibieron en la España de la Transición como una base de negociación por todas las fuerzas políticas, a izquierda y derecha del espectro político<sup>12</sup>. Por tanto, se trata de determinar de dónde procedían elementos hasta entonces desusados o inéditos como la circunscripción provincial, el escrutinio de lista, las candidaturas cerradas y bloqueadas o el reparto proporcional de escaños por la fórmula D'Hondt. En realidad, el debate sobre la reforma electoral en los setenta entronca con los planteamientos no de la Segunda República sino de los últimos años de la Restauración. Como se sabe, en los años treinta se impusieron los partidarios de sostener el principio mayoritario, pero aplicándolo sobre circunscripciones provinciales y disminuyendo los efectos correctores del voto limitado en perjuicio de las minorías, sin que los partidarios de introducir algún tipo de fórmula proporcional, como los católicos de la CEDA o los nacionalistas de la Lliga, pudieran culminar una reforma de este tipo en 1935. Durante la Segunda República se renunció así a usar el sistema electoral para reducir la acusada fragmentación y la creciente polarización del sistema de partidos<sup>13</sup>.

No obstante, en los años finales de la Restauración pudieron imponerse los proporcionalistas. Nunca estuvieron más cerca de lograrlo que entre 1919 y 1921, cuando los ministros conservadores Burgos y Bugallal remitieron a las Cortes unos proyectos que, a juzgar por las semejanzas con el hoy vigente, indudablemente se usaron para diseñarlo medio siglo más tarde, especialmente el del segundo. Ambos textos carecen de análisis sistemáticos, pese a que pueden considerarse el eslabón que vincula nuestro sistema electoral al depósito de experiencias acumulado entre 1810 y 1923. Por tanto, entender aquellos proyectos supone comprender mejor los motivos que llevaron a los políticos de los años setenta a diseñar unas reglas sorprendentemente longevas, que no han sido sometidas a los vaivenes legislativos característicos antes de 1936.

Esa estrecha correspondencia entre los proyectos de 1919 y sobre todo de 1921 con la Ley de Reforma Política y el decreto-ley de normas electorales de 1977 y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 resta relevancia al hecho de que las dos primeras no llegaran a ser sometidas al trámite parlamentario. Probablemente esto, y que sus autores fueran políticos muy versados no ya en la teoría sino en la práctica electoral y en la organización de los partidos, las dota de una coherencia y una profundidad que permite vislum-

12 Roberto VILLA GARCÍA, *España...*, *op. cit.*, p. 136-162.

13 Véase al respecto Juan José LINZ, "De grandes esperanzas a la Guerra Civil: la quiebra de la democracia en España" en *Obras Completas*, vol. 4, Madrid: CEPC, 2005, p. 124-127; Francesc de CARRERAS, "Los intentos de reforma electoral en la II República", *Revista de Estudios Políticos* 31-32 (1983), p. 165-198; y Roberto VILLA GARCÍA, "Los límites de la democratización: las elecciones en la Segunda República española" en Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Fernando DEL REY REGUILLO, *El laberinto republicano: la democracia española y sus enemigos (1931-1936)*, Madrid: RBA, 2012, p. 191-218.

brar mejor qué desafíos pensaban afrontar, cuál es la fuente de los préstamos extranjeros, cómo se pretendían adaptar éstos al contexto político español y con qué objetivos y, por último, cuáles eran las continuidades que las ligaban a la práctica electoral autóctona. Por supuesto, al ser obra personal, no dejarán de resaltarse las particularidades del análisis de Burgos y Bugallal sobre la cuestión electoral, bastante representativas de los ideales e intereses de la derecha constitucional de la Restauración. Su valor, sin embargo, es incuestionable, por cuanto que, al margen de ambos, puede decirse que ninguno de los políticos de los años finales de la Monarquía constitucional concretó su pensamiento en estas materias. A falta de un verdadero debate sobre los sistemas electorales, sólo hubo unos pocos discursos y artículos que se limitaron a enunciar principios muy generales y determinadas expectativas benéficas que se esperaban de la aplicación del proporcionalismo, expuestos siempre de forma más impresionista que analítica. Hasta la Dictadura de Primo de Rivera no puede hablarse de ninguna alternativa de partido a los proyectos objeto de este trabajo.

## LOS FUNDAMENTOS DOCTRINALES DE LA REFORMA

Como se ha apuntado, no puede decirse que España se incorporara a la oleada proporcionalista después de un intenso y profundo debate público. Ni siquiera a los partidos que se habían sumado a la proposición Gasset se les conocía un planteamiento previo, no ya militante sino siquiera explícito al respecto. La reforma proporcional parecía un expediente de urgencia con el fin de frenar la incidencia de la compra del voto, cuyas denuncias se habían incrementado en las elecciones al Congreso de los Diputados de 1918, 1919 y 1920, probablemente las más competidas de la Restauración si se atiende a la baja incidencia de la proclamación automática por el artículo 29, que afectó al 15,2%, 20,0% y 22,7% de los escaños, respectivamente<sup>14</sup>.

La representación proporcional se tomaba como remedio un tanto intuitivo. Gasset y sus aliados pensaban que la agrupación de cientos de miles de electores en grandes circunscripciones desarticularía el “caciquismo” al restar poder a los notables locales, opondría un dique a la intervención gubernativa en las elecciones “no tan grande como fuera de desear” y, muy especialmente, haría que no hubiera dinero disponible para comprar los censos de una circunscripción extensa y que agrupara a un gran número de habitantes. Esto obstaculizaría decisivamente la pretensión de reunir físicamente a los muchos electores que se necesitaba sobornar para ganar.

En la segunda proposición de 1921, la argumentación de Gasset ganó en dramatismo. El declive del régimen parlamentario hacía perentoria la necesidad

---

14 Porcentajes a partir de los datos del *Anuario Estadístico de España* (1921-1922), p. 205.

de modificar, con el sistema proporcional, las bases mismas del sistema representativo. Con su implantación se finiquitarían la “enumeración inacabable de abusos y de corruptelas” en que se habían convertido los debates sobre las actas electorales. Gasset pensaba que el fraude y la venalidad se rebajarían al facilitar el acceso al Congreso de todos los “núcleos minoritarios estimables” que alcanzaran un apoyo significativo en cada circunscripción. El “número” y la “calidad” de los pueblos que ya se habían incorporado a la reforma era indicio de su eficacia, de modo que, si todos ellos habían sentido la necesidad de modificar su sistema electoral, España debía hacerlo igualmente. La experiencia de otros países europeos confirmaba las mejores expectativas. Para Gasset, España no debía aislarse respecto de la corriente proporcionalista general, pues en 1921 el nuevo sistema se hallaba implantado en toda la Europa continental, excepto en Portugal. La representación proporcional serviría para paliar, por tanto, la crisis del parlamentarismo, pues permitiría mostrarle a la opinión pública que los vicios del sufragio no eran inherentes al sistema, sino el producto de un diseño defectuoso de las reglas electorales<sup>15</sup>.

Era notable que, sin embargo, Gasset no mencionara como un mal la fragmentación del sistema de partidos español, teniendo en cuenta el axioma entonces tan extendido de que el buen funcionamiento del régimen parlamentario necesitaba el concurso de grandes partidos. “Se requieren dotes muy extraordinarias de estadista a la par que disciplinas de partido de extraordinario vigor”, aducía Joaquín Sánchez de Toca, uno de los primeros que diagnosticó la crisis del parlamentarismo en España, “para que un Parlamento sirva a interponer y mantener gobernantes y planes de Estado ejecutados con acción constante”<sup>16</sup>. Probablemente la razón estribaba en que se comenzó a considerar, justo tras la Primera Guerra Mundial, inevitable la quiebra de esas formaciones antes capaces de obtener por sí solas una mayoría parlamentaria, habida cuenta de que esto no era un fenómeno español. Como señalaba el corresponsal de *Nuestro Tiempo*, Mariano Marfil:

“El Parlamento francés es un mosaico de grupos; en Italia se da el caso de que gobiernen giolittistas, pero apoyados en una mayoría que no integra el partido de Giolitti; en Inglaterra han tenido que coalicionarse los unionistas y liberales, y en España, el partido liberal-conservador, que era el más resistente a ese modo de gobernar, ha tenido que resignarse a hacerlo buscando en coincidencias accidentales la fuerza necesaria”<sup>17</sup>.

15 DSC (1-VIII-1919), p. 714-715; y (24-II-1921), p. 623-625.

16 Joaquín SÁNCHEZ DE TOCA, *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid: Isidoro Perales, 1914.

17 *Nuestro Tiempo* (septiembre de 1919).

En realidad, Marfil simplificaba la cuestión, dado que en Francia y en Italia hacía mucho que no existían partidos con vocación mayoritaria, y que tampoco era la primera vez que se habían coaligado *tories* y *whigs* en Reino Unido. Si la mecánica bipartidista, a la inglesa, distaba de haber sido lo común en la Europa constitucional antes de 1914, sin embargo sí era correcta la percepción de que los distintos sistemas de partidos estaban agravando su desmenuzamiento y que esto tenía un impacto negativo en la formación de fuertes mayorías parlamentarias y, por tanto, en la gobernabilidad. Y sin embargo, pese a que estos problemas podían agravarse y hacerse crónicos con el escrutinio proporcional, Gasset insistió en el Congreso sobre la necesidad de otorgar representación a las minorías voluminosas, que se quedaban sin escaño en los distritos uninominales.

A esta cuestión, el proponente añadió otra no ligada ya al sistema sino al procedimiento electoral: el Congreso debía ocuparse íntegramente de revisar la legalidad de sus elecciones, sustrayendo al Tribunal Supremo la capacidad que le otorgaba la ley electoral de 1907 de informar previamente sobre la cuestión. Gasset aducía que la medida no había reducido significativamente las arbitrariedades y, por el contrario, amenazaba con desprestigiar a los magistrados, al mezclarles en un debate tan eminentemente partidista como el de la validación de las elecciones. Para evitar que este cambio supusiera el retorno a las viejas Comisiones de Actas, donde el interés del partido mayoritario solía imponerse al de las minorías, Gasset proponía que las nuevas Comisiones se compusieran de igual número de miembros de la mayoría y la minoría y que, en caso de disparidad de criterios, dictaminase una “alta personalidad de la Cámara”. Precisamente, sólo esta modificación de la ley de 1907 llegaría a ser aprobada por el Congreso de los Diputados en 1922, quedando pendiente su aprobación por el Senado<sup>18</sup>.

En definitiva, los argumentos de Gasset, hiperbólicos y un tanto contradictorios, ignoraban la consolidación del sistema mayoritario de pequeños distritos en el mundo anglosajón, o las enormes diferencias existentes entre las distintas fórmulas proporcionales y sus consiguientes efectos sobre el reparto de los escaños y el sistema de partidos. Además, excepto en Bélgica, Finlandia y Suecia, las reformas proporcionales en la mayoría de los países europeos se habían implantado justo tras la Primera Guerra Mundial y, por tanto, apenas se contaba con un cúmulo de experiencias que permitiera testar su eficacia. Ni siquiera Gasset parecía conocer que la República portuguesa había introducido el sistema ya en 1911 para las circunscripciones de Lisboa y Oporto, y que había acabado aboliéndolo cuatro años más tarde<sup>19</sup>.

---

18 *DSC* (1-VIII-1919), p. 714-715; (21-VII-1922), Apéndice 10 al Num. 99; y (22-VII-1922), p. 4006 y 4012.

19 Una panorámica general de los sistemas electorales vigentes entre 1899 y 1920, en Daniele CARAMANI, *Elections in Western Europe since 1815*, London: Macmillan, 2000.

Precisamente por ello, sorprende que nadie se levantara para rebatirle o matizarle. Las intervenciones de Burgos en 1919 y Bugallal en 1921 parecían compartir lo fundamental del análisis de Gasset. Asumieron gustosamente el encargo porque estimaban la unanimidad de las oposiciones y la misma corriente proporcionalista en el Partido Liberal-Conservador como “un estado de ánimo de la Cámara en sentido favorable hacia esa propuesta”. Con todo, aunque ambos esperaban “grandes ventajas” de la representación proporcional, Burgos manifestó cierta reserva a la hora de concretar la fórmula y Bugallal se mostró algo menos convencido de sus propiedades terapéuticas al explicitar que el escrutinio proporcional no estaba exento de “inconvenientes”. Pero ambos esperaban que el balance fuera positivo. Para alguien al que suele considerársele la quintaesencia del caciquismo tardío, es llamativo que fuera precisamente Bugallal el que mencionara como el beneficio más relevante la reducción de los hábitos personalistas y clientelares y, con ello, la emancipación de los diputados de los intereses locales. Frente a quienes discurrían los vicios caciquiles como un subproducto de los partidos, los liberal-conservadores puntualizaron que los segundos eran ante todo víctimas de los primeros. En realidad, constituían dos percepciones complementarias que, al presentarse aisladas y contrapuestas, contribuían a elevar a lo inverosímil las expectativas sobre los efectos de un cambio del sistema electoral<sup>20</sup>.

## LA LEY ELECTORAL DE BURGOS Y MAZO (1919)

Burgos leyó su proyecto ante el Congreso el 18 de noviembre de 1919, el trámite previo para ser dictaminado. No se había limitado a enmendar la ley electoral de 1907 sino que, formalmente, presentó una ley nueva, que constaba de 95 artículos y ocho títulos. Sin embargo, la ley vigente había servido de plantilla para el nuevo texto y aunque éste traía novedades relevantes, era más bien continuista en lo que se refería al procedimiento y a los delitos electorales.

Los cambios se concentraban en los elementos del sistema electoral. Desde la división electoral de 1871 y la reforma legal de 1878, España había elegido a la mayoría de sus diputados en distritos uninominales que, tras las modificaciones derivadas del incremento demográfico y los movimientos de población, alcanzaban ya los 311. Otros 98 escaños se repartían en circunscripciones plurinominales de distinta magnitud. Atendiendo al espíritu de la proposición Gasset, Burgos abolía todas esas demarcaciones para dividir España en cuarenta y cinco grandes circunscripciones electorales de diez diputados cada una, que debían contener entre cuatrocientos mil y quinientos mil habitantes. Estas circunscripciones las diseñaría el Instituto Geográfico y Estadístico atendiendo a

<sup>20</sup> DSC (24-II-1921), p. 625-626. *La Época* (28 de febrero de 1921).

determinados criterios territoriales. Se tomarían en cuenta, para la Península, los términos municipales, los partidos judiciales, las regiones y las divisiones de las organizaciones agrarias y mercantiles. El archipiélago balear y el canario constituirían una circunscripción cada uno. Como mayor garantía y discutiendo la prevención del *gerrymandering*, esto es, del trazado torticero de las circunscripciones en beneficio de un partido, el Gobierno llevaría la propuesta del Instituto a las Cortes, para que fuera discutida y aprobada por ley. Además de estos 450 diputados, otros veinte más se elegirían en una circunscripción única nacional, acumulando los restos de las listas que se quedarán sin representación en todas las circunscripciones. El Congreso de los Diputados quedaría constituido así por 470 escaños, un número muy superior a los 409 vigentes, cumpliendo de sobra con lo prescrito por el artículo 27 de la Constitución de 1876, que establecía la elección de al menos un diputado por cada 50.000 habitantes.

El nuevo proyecto introducía por primera vez en España el escrutinio de lista y esto obligó a introducir una nueva figura en el derecho electoral: la *presentación* de las candidaturas. Hasta entonces, el procedimiento de la ley de 1907 sólo establecía el requisito de la *proclamación*, que autorizaba a los candidatos a fiscalizar las elecciones por medio del nombramiento de interventores y apoderados, pero no impedía que un aspirante no proclamado pudiera recibir votos o incluso lograr el escaño. Tanto la presentación como la proclamación eran mecanismos que pretendían asegurar, por medio de una prueba inicial de arraigo, la concurrencia de al menos una candidatura seria. Pero la primera era algo más restrictiva, por cuanto concedía a las Juntas Provinciales la capacidad de no admitir una candidatura, impidiéndole concurrir a los comicios si no cumplía con los trámites prescritos por la ley electoral. El requisito de la presentación anticipaba el actual, más estricto incluso en determinados aspectos como la obligatoriedad de que las listas sean completas (que presenten tantos candidatos como escaños en juego), la inadmisión de candidatos individuales, y la prohibición a todo candidato de concurrir en más de una lista o por más de una circunscripción<sup>21</sup>.

Burgos establecía que las listas sólo pudieran presentarlas los partidos inscritos con un mes de antelación a la convocatoria electoral en un registro especial que se llevaría en los Gobiernos civiles. Las presentarían el comité o la junta directiva de cada partido, representados por su presidente, dos vocales y el secretario, ante las nuevas Junta de Circunscripción, que sustituirían a las Juntas Provinciales del Censo, el equivalente a las actuales Juntas Electorales Provinciales. Se conservaba el artículo 29 de la ley de 1907: si sólo se presentaba en la circunscripción una sola lista, esto es, diez candidatos para los diez escaños

---

21 Roberto VILLA GARCÍA, *España en las urnas...*, *op. cit.*, p. 144.

a elegir, éstos obtenían el escaño sin votación. Los candidatos no podrían concurrir por más de una lista en la misma circunscripción. El partido que presentara lista tendría derecho a nombrar dos interventores en cada sección o mesa electoral, y apoderados para todas las operaciones relacionadas con la votación y el escrutinio.

La combinación de las grandes circunscripciones y las listas de partido debía combatir la venalidad, procurar que el reparto de escaños reflejara “la más exacta representación popular” y lograr “el robustecimiento y organización de los partidos y agrupaciones políticas”. De ese modo, los diputados comprenderían, según pensaba Burgos, que no representaban sólo a una pequeña parte del territorio, “que ya no será su feudo”, sino a toda España; y los electores se acostumbrarían a votar no tanto a personas como a ideas<sup>22</sup>. Los nuevos elementos del sistema electoral estaban diseñados para incentivar la centralización interna de los partidos, en tanto que reforzaban la capacidad de la organización nacional de concentrar los recursos y también de seleccionar a los candidatos, y de acomodar en la misma lista a potenciales rivales dentro del mismo partido. De ese modo se esperaba que pudieran resolverse sin escisiones las disputas internas por las candidaturas, sorteando la indisciplina que estimulaba la relativa independencia de los notables en sus pequeños distritos, pues en ellos sus recursos individuales les concedían mayores posibilidades de triunfar por sí solos que en las grandes circunscripciones y, por tanto, dependían menos del auxilio del partido. El nuevo proyecto pretendía así incentivar la cohesión de unos partidos sumidos en constantes problemas de fraccionalismo interno. El problema del nuevo sistema es que no otorgaría esos rendimientos sin unos mínimos previos de estructuración nacional de los partidos y de disciplina entre sus parlamentarios, candidatos y afiliados, pues el escrutinio de lista suponía “organización, nombres prestigiosos y programas divulgados”: sin eso no serviría “de nada”<sup>23</sup>. Burgos concebía la fórmula de reparto de escaños que se verá a continuación como ese elemento de refuerzo que estimularía la reorganización de los partidos *antes* de la aplicación del nuevo sistema.

Abierta la elección, la reforma preveía que los electores sólo pudieran votar a una de las listas de partido. Se permitía que, dentro de ella, tacharan los nombres que consideraran oportunos, pero no podían enmendar el orden ni añadir candidatos ajenos a la lista (*panachage*). No por ello se consideraba nulo el voto: simplemente no se tomaban en consideración los añadidos y se escrutaban los sufragios de los candidatos previamente incluidos y no tachados. Cerrada la votación y ya durante el escrutinio, primero se contaban los votos obtenidos dentro de las listas por cada uno de sus respectivos candidatos. Realizada esta

<sup>22</sup> DSC (18-XI-1919), Apéndice 6º al número 34, p. 1-2.

<sup>23</sup> *Nuestro Tiempo* (septiembre de 1919).

operación, luego se calculaba el voto a cada partido, que era la suma de los obtenidos por todos sus candidatos. Una vez hecho el recuento, se aplicaba un reparto proporcional que entonces se conocía como *empírico*, según la clasificación que había popularizado el profesor de derecho político italiano Vittorio Emanuele Orlando<sup>24</sup>. A diferencia del reparto *orgánico*, donde la proporcionalidad se deducía de los votos de cada lista según diversas fórmulas matemáticas, en el empírico la parte que correspondía a cada lista venía prefijada en la ley electoral. Burgos lo justificó en su negativa a copiar fórmulas doctrinales o legislaciones extranjeras inspiradas en el proporcionalismo orgánico, que el estado organizativo de los partidos españoles impedía establecer de inmediato. Su aspiración se limitaba a “dejar iniciado el sistema proporcional” que sería “susceptible de mayores desenvolvimientos” en el futuro<sup>25</sup>. En realidad, con este procedimiento estaba introduciendo un correctivo a la proporcionalidad que hiciera posible un Parlamento gobernable.

Así, para acceder al reparto de los 450 escaños de las circunscripciones, cada lista tenía que haber superado el 5% de los electores censados en ellas. Cuando hubiera cuatro o más listas en una circunscripción que cumplieran este requisito, se otorgaría el escaño a los seis candidatos más votados de la lista vencedora, a los dos más votados de la segunda, y a los más votados de la tercera y la cuarta. Cuando tres listas sobrepasaran ese umbral, la vencedora colocaría a sus siete primeros candidatos como diputados, la segunda a sus dos primeros, y la tercera al más votado. Cuando sólo quedaran para el reparto dos listas, la vencedora colocaría a sus primeros siete candidatos y la segunda a sus tres primeros. En caso de empate entre dos listas, se repartirían los escaños de la circunscripción por mitades.

Una vez recibidas todas las actas de escrutinio, la Junta Central del Censo se encargaba de repartir los 20 escaños de la circunscripción nacional correspondientes a la acumulación de restos. Para ello, a cada partido se le sumaban los votos obtenidos por todas aquellas de sus listas que, superando el umbral del 5% del censo en sus respectivas circunscripciones, no habían conseguido escaños. Una vez realizadas las sumas, se otorgaban doce escaños al partido con más votos, cuatro al segundo, dos al tercero y otros dos al cuarto. Éstos debían distribuirse entre los candidatos derrotados con más votos de cada uno de esos partidos.

Había también cambios importantes respecto del censo de electores. Se reducía de 500 a 350 el cupo máximo de electores que formaban una sección, con su correspondiente mesa electoral. Con ello se impedía que el número de mesas disminuyera como consecuencia de la reducción del electorado, pues el

---

24 Vittorio Emanuele ORLANDO, *Studi Giuridici e Politici. La riforma elettorale*, Milano: s.e, 1883.

25 DSC (18-XI-1919), Apéndice 6º al número 34, p. 1.

proyecto preveía que, a los dos años de vigencia de la nueva ley electoral, sólo se incluirían en el censo a los españoles que supieran leer y escribir. A cambio, como “los países civilizados habían reconocido que hay en la vida pública un gran número de intereses respecto de los cuales la mujer tiene igual aptitud que el hombre para salvaguardar y servir”, se introducía el voto femenino en las mismas condiciones que el varón aunque “con aquellas circunstancias y condiciones que haga viable y eficaz el ensayo”, entre las que no se incluía la elegibilidad, que seguiría reservada para los varones del estado seglar<sup>26</sup>. También se rebajaba la edad general de voto de veinticinco a veintitrés años. Se mantenía el voto obligatorio hasta los setenta años, pero de él ya no se eximía al clero.

Como el censo de 1920 elevaba la cifra de analfabetos al 41% —el 33% de los españoles varones y el 49% de las mujeres—, el sufragio femenino y la rebaja de la edad de voto no implicaría de inmediato la duplicación del censo. Tomando como referencia, aún inexacta al no aparecer sesgada por edad, estos datos censales sobre instrucción, el proyecto de Burgos implicaría suspender el derecho de voto para un tercio de los varones y concederlo a la mitad de las mujeres. Con esta redimensión del censo electoral, el ministro deseaba reducir la bolsa de fraude, esto es, de los electores abstencionistas cuyos nombres solían ser usados para añadir votos espuriamente a favor del candidato que controlaba la mesa electoral<sup>27</sup>. El sufragio pretendía limitarse a aquellas personas que pudieran formarse un criterio propio sobre los asuntos públicos, pues en aquella España sin televisión y sin radio, sólo la prensa y los libros lo permitían. Burgos esperaba que durante los dos años de prórroga, todos aquellos que no supieran leer y escribir pero que desearan conservar el derecho a votar tuvieran un acicate para aprender. Los que lo hicieran con posterioridad a ese plazo podrían pedir su inclusión en el censo con un certificado de su maestro o su preceptor particular. No obstante, la implementación de esta medida se prometía problemática, en tanto que suponía anteponer un criterio de capacidad a un ejercicio del sufragio que, desde hacía treinta años, ya no se concebía sólo como una función sino como un derecho ligado a la ciudadanía.

El voto de la mujer conllevaba otras novedades. Las Juntas electorales se abrían a la presencia femenina y, por ello, en la Junta Central del Censo estarían presentes cuatro mujeres junto a seis hombres: una profesora de la Universidad Central de Madrid, la directora de la Escuela Normal de Maestras y dos electoras mayores contribuyentes vecinas de Madrid y cabezas de familia, que serían designadas por sorteo. Esta presencia femenina, con cualificaciones y proporción parecida, se introducía en las Juntas de Circunscripción y en las

26 DSC (18-XI-1919), Apéndice 6º al número 34, p. 2.

27 Carlos DARDÉ, *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003, p. 197-217.

Municipales del Censo, los organismos encargados de cuidar en su jurisdicción los censos de electores y el proceso electoral, así como de verificar el escrutinio. Además, cada sección se compondría de dos mesas: una para electores y otra para electoras. La de electoras se constituiría el sábado y la de los electores el domingo, permaneciendo abiertas desde las ocho de la mañana hasta las cuatro de la tarde. Las mujeres podrían votar por delegación en sobre cerrado, que contendría el poder firmado y la candidatura. Todas estas medidas estaban orientadas a que una práctica electoral aún con deficiencias no desalentara la participación femenina, especialmente en aquellas elecciones competidas en las que los agentes de los candidatos pudieran hacer uso de técnicas intimidatorias para forzar la abstención de los votantes contrarios.

Estas precauciones venían acompañadas de nuevas medidas para desincentivar las irregularidades. El proyecto establecía que cada 1 de diciembre la Junta Municipal del Censo debía establecer inequívocamente el local de cada Colegio, para evitar los cambios espurios de última hora, destinados a estorbar la participación en aquellas secciones que se presumieran desfavorables al candidato preferido por la mayoría de los miembros de la Junta. La identidad de los electores se podría comprobar no sólo con los testimonios de otros o con la cédula personal que acreditaba el pago de impuestos, sino también a través de una cédula electoral que también serviría para atestiguar la emisión del voto. A todo aquél que se abstuviera y que no pudiera mostrar sellada la cédula electoral le serían recargados los tributos, fórmula con la que se pretendía robustecer la observancia de la obligatoriedad del voto ya establecida en la ley de 1907 con resultados mediocres. Se reforzaban los mecanismos jurisdiccionales para hacer efectivos los procesamientos y las sanciones por delitos electorales. Estas últimas se limitaban a penas de inhabilitación y multa, aboliéndose las de prisión, tan desproporcionadas que luego los gobiernos solían corregirlas por medio de constantes indultos que dejaban impunes los delitos.

Por último, en el proyecto de Burgos el examen de las protestas por irregularidades electorales pasaría del Tribunal Supremo a una nueva “Comisión de revisión de actas” constituida “por las más altas calidades parlamentarias y por la suprema representación de la Junta Central del Censo”. Estaba formada por los ex presidentes del Congreso, por el presidente y dos vocales de la Junta Central del Censo, y por cuatro ex vicepresidentes del Congreso, de entre los de mayor categoría y antigüedad. Sería presidente de esta Comisión el ex presidente del Congreso más antiguo y secretario, el de la Junta Central del Censo<sup>28</sup>. Esto suponía, en la práctica, que la decisión sobre las elecciones volvía a con-

---

28 DSC (18-XI-1919), Apéndice 6º al número 34, p. 2. Descripciones generales del proyecto Burgos, en José ORTIZ DE BURGOS, *La Representación Proporcional*, Madrid: s.e., 1923, p. 154-162; y Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Sevilla: Universidad, 1977, p. 175-179.

fiarse a los partidos, aun personificándolos sus dirigentes más caracterizados, lo que suponía extender el pacto electoral a la delicada fase de la verificación de las irregularidades para aminorar en lo posible la escandalosa controversia que sucedía a cada elección.

### LA LEY DE BASES DE BUGALLAL (1921)

Gabino Bugallal pertenecía al mismo partido que Burgos y Mazo. Sin embargo, cuando fue nombrado ministro de la Gobernación por Dato, y confirmado en el puesto por su sucesor Allendesalazar, decidió no retomar el proyecto de ley de su antecesor después de que fuera requerido de nuevo por Gasset para que propiciara la implantación del sistema proporcional. Habida cuenta de que el proyecto de Burgos ni siquiera fue incluido en la nueva proposición de las minorías de izquierdas, se colige que no suscitó su adhesión.

Bugallal cambió por completo de método y culminó sus trabajos el 23 de abril de 1921. En lugar de una ley electoral completa, su proyecto constaba de un preámbulo y diez bases que rehacían aspectos relevantes de la ley de 1907. El documento no se planteaba como una propuesta cerrada. Las bases debían facilitar la discusión y, por eso, se limitaban a explicitar lo que debía reformarse y a pergeñar una propuesta general que encauzara el debate. De ese modo, la concreción de los detalles se abría a las aportaciones de los distintos partidos, tanto en la Comisión parlamentaria como en el Pleno del Congreso. Interesado precisamente en que el trámite parlamentario no retrasara la vigencia de las nuevas reglas para las siguientes elecciones generales, Bugallal reducía su propuesta a modificar el sistema electoral. Conservaba de la ley de 1907 casi todo lo relativo al procedimiento –derecho de sufragio, formación del censo y de las mesas electorales, escrutinio, garantías, delitos electorales y sanciones–, y retocaba en exclusiva aquello que debía ser adaptado al nuevo escrutinio proporcional. Abandonaba por tanto la pretensión de Burgos de redimensionar el nuevo censo de electores introduciendo el voto femenino, reduciendo la edad de voto o estableciendo un criterio de capacidad ligado a la alfabetización.

Con todo, la reforma del sistema electoral bastaba para modificar profundamente la normativa vigente. Suponía remodelar por completo la división territorial y la magnitud de las circunscripciones, incrementar el número de diputados de que se compondría el Congreso, introducir las listas electorales y explicitar una fórmula de reparto los escaños entre las diversas listas y candidatos. Como la armonización del anteproyecto con la ley de 1907 era, por ello, problemática, la Base Décima preveía que las providencias del Ministerio de la Gobernación suplieran todo aquello que no regularan las Cortes, dictando las órdenes precisas para aplicar el nuevo sistema. Precisamente porque Bugallal

buscaba que las cuestiones de procedimiento no retrasaran su puesta en práctica, las bases tampoco tocaban aspectos fundamentales como el voto obligatorio o la revisión de las elecciones por el Tribunal Supremo. No entraban a regular la campaña electoral, ni modificaban la composición de las Juntas del Censo, ni introducía precauciones que reforzaran el secreto del voto, como el sobre o la cabina, cuestión esta última que tampoco había previsto Burgos. Como su antecesor, Bugallal renunciaba explícitamente hasta a reglar la papeleta electoral, aunque personalmente consideraba relevante aclimatar la papeleta italiana para mejorar los rendimientos del sistema electoral<sup>29</sup>. Estas previsiones facilitaron, como se vio, que en el mes de junio el anteproyecto pasara a ser discutido en el Consejo de Ministros. Pero el gobierno del que formaba parte Bugallal cayó justo después de la derrota de Annual.

Si de la segunda proposición de Gasset y el subsiguiente escarceo parlamentario cabe deducir, como se ha comentado, una cierta ingenuidad respecto de las expectativas terapéuticas del escrutinio proporcional, agravada por los inconvenientes deducibles de una reforma apenas verificada más allá de la experiencia belga, el preámbulo de las bases de Bugallal ofrece una serie de matices que separan a su autor de la postura del jefe liberal agrario<sup>30</sup>. El texto confirma que el político conservador era un sincero partidario del proporcionalismo, del que esperaba beneficios parecidos a los expuestos por Gasset. La diferencia es que no lo consideraba una suerte de bálsamo de Fierabrás, sino meramente un sistema de incentivos. Más que una cuestión de principios, probablemente lo que les separaba eran experiencias muy distintas respecto de la política de partidos. Mientras Gasset había accedido con edad temprana a los Consejos de la Corona desde la influyente dirección de *El Imparcial*, Bugallal había ascendido más pausadamente, pero con éxito, en el escalafón conservador, desempeñando diversos puestos en el partido y el gobierno. Por eso, mientras Gasset apenas dedicó tiempo a las tareas propias de un jefe de partido, Bugallal había levantado una potente organización electoral que hegemonizaba la provincia de Orense y extendía su implantación a varios distritos de Lugo y Pontevedra.

---

29 La papeleta italiana era una cartulina blanca y cuadrada que llevaba estampados en sus dos caras sendos círculos divididos en dos segmentos desiguales. En el superior, más pequeño, iba impreso o dibujado el símbolo del partido que presentaba la lista. En el inferior, más grande, se introducían tantas líneas horizontales como nombres se eligieran en la circunscripción. En estas líneas, los electores podían, opcionalmente, expresar su preferencia por determinados candidatos o agregar otros de listas distintas siempre que la candidatura que votase estuviera incompleta. Los delegados de cada candidatura se encargaban de imprimirlas y entregarlas a los presidentes de mesa o secretarios de ayuntamiento en cada distrito. Véase José ORTIZ DE BURGOS, *La representación...*, *op. cit.*, p. 100-104.

30 Aunque el anteproyecto no llegó a ser leído ante el Congreso de los Diputados y, por tanto, no pudo ser publicada en su Diario de Sesiones, Bugallal cedió el borrador a un estudioso de la reforma electoral para su publicación en un tratado más amplio sobre el sistema proporcional en Europa. Véase José ORTIZ DE BURGOS, *La representación...*, *op. cit.*, p. 166-170.

De hecho, la ponderación con la que este último justifica la necesidad de la reforma deja entrever también cierta sensación de vértigo. Las prevenciones de Bugallal no estaban injustificadas, pues el escrutinio proporcional modificaba drásticamente los elementos sobre los que habían pivotado los sistemas electorales que rigieron en España desde que en 1836 se introdujera el sufragio directo. En las bases, el ministro conservador hasta rendía tributo al “régimen mayoritario”, al que atribuía no sólo la consolidación del gobierno representativo sino incluso la absorción del sufragio universal sin rupturas políticas. Precisamente, Bugallal señalaba a la combinación de ese último con el escrutinio mayoritario para denunciar las “notorias e incuestionables imperfecciones” que distorsionaban la representatividad del Parlamento español. Pero como estimaba que el futuro pasaba por ajustar el gobierno parlamentario a la democracia representativa, debía potenciarse un mayor “ambiente de justicia” que reforzara la correspondencia entre la fuerza de cada partido y su presencia en el Congreso. Llevar a la Cámara popular las “modalidades de la opinión pública en la proporción en que viven en el cuerpo de la sociedad” le otorgaría mayor fuerza social, un “tónico” de legitimidad que daría mayor autoridad a su actividad legislativa.

Era llamativo, no obstante, que omitiese otro tipo de ventajas como las que su correligionario Mariano Marfil propagaba desde el periódico conservador *La Época*: la de reforzar el consenso en torno al sistema político y facilitar la armonía entre “las más opuestas tendencias” gracias a que se les aseguraba un cupo de escaños “a todas las que tienen organización y fuerza”<sup>31</sup>. En tanto que la representación proporcional acabó eliminando durante la Europa de entreguerras los mecanismos que habían permitido al sistema mayoritario de pequeños distritos actuar como un filtro reductor de la radicalización política<sup>32</sup> sin oponer otros nuevos, puede observarse hasta qué punto sus pretendidos beneficios se sostenían sobre reflexiones apenas ligadas a una experimentación consistente.

Bugallal, más cauto, se atuvo a los efectos que cabía derivar de la única experiencia verificable y relativamente duradera, la de Bélgica. No desconocía que el escrutinio proporcional podría redoblar la fragmentación del Parlamento y dificultar la formación de mayorías y de gobiernos estables. Pero su aplicación en aquel país mostraba que, aún sin mayorías absolutas, había sido capaz de “ofrecer elementos parlamentarios de Gobierno” con los que estabilizar el ejecutivo,

31 *La Época* (28 de febrero de 1921).

32 Ferdinand A. HERMENS, *Democracy or Anarchy? A study of proportional representation*, Notre Dame: University of Notre Dame, 1941. Una reflexión sobre el influjo de las reformas proporcionales en la amplificación parlamentaria de la radicalización política, en Roberto VILLA GARCÍA, “La urna y la pistola” en Fernando DEL REY REGUILLO y Manuel ÁLVAREZ TARDÍO, *Políticas del Odio. Violencia y crisis en las democracias de entreguerras*, Madrid: Tecnos, 2017, p. 291-297.

sin estorbar de hecho un largo periodo de primacía del Partido Católico. Más aún, constitucionalistas como el francés Joseph Barthélemy, especialmente leído en España, difundieron los niveles ciertamente ínfimos de fraude en las elecciones belgas<sup>33</sup>. Uno de los adalides de la Representación Proporcional en Francia, el diputado de la centrista Alianza Republicana Democrática Georges Lachapelle, resumía así los efectos de la ley belga sobre sus elecciones:

“Ha transformado y moderado los partidos políticos. Ha creado costumbres electorales muy tolerables y mucho más sanas que en parte alguna. La corrupción por el dinero y por los favores oficiales apenas existe, y un ministro del Interior que se permitiera manejar a los funcionarios colocados bajo sus órdenes en favor de los candidatos de su partido, produciría una indignación general. Por otra parte, los funcionarios no consentirían hacer un papel indigno de ellos. Se honran en desempeñar su trabajo con exactitud, pero en cuanto lo han cumplido se creen libres de tener la opinión que mejor les parece. Se nos ha citado el caso de un alto funcionario del Ministerio del Interior que vota por los candidatos liberales y que posee, sin embargo, gracias a la corrección de su actitud, la confianza absoluta del jefe del Gabinete católico. Se nos ha citado, asimismo, un gran número de magistrados que son liberales y que, haciendo juicios muy imparciales, no pierden en lo más mínimo sus derechos de ascenso, cuando con toda independencia y en justicia dan la razón a los amigos políticos...

No son los ministros y los funcionarios los que hacen la propaganda electoral; son las Asociaciones de partido, sus adherentes, sus periódicos y sus candidatos. La práctica de la libertad, bajo todas sus formas, más extensiva todavía que entre nosotros [los franceses], da a sus luchas políticas un carácter de sinceridad cada día más saliente y completa; así, a cada experiencia aumenta la educación política del país. De tales beneficios que se afirman de día en día se desprende que la aplicación de la Representación Proporcional desenvuelve al mismo tiempo que la idea de justicia,

---

33 Joseph BARTHÉLEMY, *L'organisation du Suffrage et l'expérience belge*, París: M. Giard & E. Brière, 1912.

las ideas de moralización, de pacificación y de progreso. Sería suficiente para convencerse comparar las costumbres políticas de Bélgica con las nuestras [de Francia]<sup>34</sup>.

Como la reducción de las irregularidades se vinculaba de una forma un tanto simplista al sistema proporcional, no podía extrañar que Bugallal le atribuyera en el preámbulo haber “saneado el ambiente electoral de corrupciones y desmanes”, efecto que lo hacía especialmente indicado para unos comicios españoles en los que, si bien las viejas manipulaciones se estaban reduciendo por medio la movilización electoral, continuaba registrándose en los últimos años de la Restauración esa presencia de la venalidad que se quería reducir<sup>35</sup>.

Tan relevante como esto le parecía al político conservador el estímulo que el proporcionalismo suponía para propiciar una completa reorganización de los partidos, sobre la base de un reforzamiento en este caso de sus estructuras intermedias. Con similares expectativas a las de Burgos, Bugallal esperaba que con el nuevo escrutinio los diputados se alejarían de “menudas preocupaciones locales y obligadas sumisiones a electoreros influyentes” para consagrarse, como representantes de toda España, a los problemas e intereses nacionales. Con la representación proporcional se reforzaría la centralidad de los ideales en las luchas electorales, frente a la mera competencia entre personalidades. Eso espolearía, en definitiva, la articulación de programas políticos más o menos coherentes y una labor de propaganda más continuada que difundiera sus postulados entre los electores y contribuyera a su “educación política”<sup>36</sup>.

## EL “ANTEPROYECTO BUGALLAL” COMO ESLABÓN PERDIDO

Es precisamente en la parte dispositiva de las bases donde las concomitancias de las bases de Bugallal con la ley electoral belga de 1899 son especialmente fuertes, y donde se aprecia hasta qué punto aquéllas anticiparon el sistema electoral de la Ley de Reforma Política y el decreto-ley sobre normas electorales de marzo de 1977, que luego pasó casi íntegramente a la LOREG. Como era previsible, se modificó por completo la división electoral del territorio para hacer posible el reparto proporcional de los escaños. El anteproyecto abolía los distritos y circunscripciones plurinominales, y recuperaba la provincia como marco de referencia. Bugallal se apoyaba en una división administrativa arraigada, próxima ya a cumplir un siglo, para sortear toda controversia partidista sobre el trazado de las circunscripciones. La provincia ya había sido demarcación

34 Georges LACHAPELLE, “La représentation proportionnelle en Belgique”, *Revue Politique et Parlementaire* LXIV, 195 (Sept. 1910).

35 José ORTIZ DE BURGOS, *La representación...*, *op. cit.*, p. 166-167.

36 José ORTIZ DE BURGOS, *La representación...*, *op. cit.*, p. 167.

electoral para elegir diputados en el pasado, concretamente entre 1834 y 1846, 1854 y 1856, y 1865 y 1870, y también el ámbito territorial de referencia para prorratear los escaños y diseñar los distritos y circunscripciones menores. El vínculo entre la división administrativa y la electoral había permitido sortear en España el *gerrymandering*. Pero con esa decisión, Bugallal renunciaba a crear circunscripciones con un número de escaños más o menos equivalente, como había pretendido Burgos para homogeneizar al máximo la fórmula de reparto. Los escaños quedarían ligados al número, por fuerza desigual, de habitantes de cada provincia.

Eso introducía una importante corrección a la proporcionalidad. Lejos de plantear la agrupación de las provincias con menos escaños para crear circunscripciones más grandes, el anteproyecto proponía lo contrario: las provincias con más escaños podrían subdividirse, siempre por medio de una ley de Cortes y no de un acto administrativo. En todo caso, se exigía que cada circunscripción electoral tuviera un mínimo de tres escaños. Suponía un cupo y un prorrateo muy similar al que se propondría cincuenta años después, ya en la Transición, aunque las negociaciones dejarían ese mínimo, hoy vigente, en dos escaños. Con ello, Bugallal se apartaba de la ortodoxia proporcionalista, que solía requerir circunscripciones de, al menos, cinco escaños. El político conservador establecía aquí un ingenioso dispositivo que desincentivaba la fragmentación parlamentaria, siempre que actuara sobre un sistema nacional de partidos, sustentado sobre fuerzas políticas capaces de obtener escaños en todas o casi todas las circunscripciones. De esa forma, sólo las opciones políticas con más apoyo electoral podían aspirar a obtener escaños en las provincias menos pobladas. No obstante, el prorrateo provincial de los escaños todavía no creaba en España circunscripciones sobre o subrepresentadas. El censo de 1920 indica que sólo la provincia de Álava no tenía un número de habitantes suficiente para llegar a esa cuota inicial de tres escaños<sup>37</sup>. Bugallal preveía, además, incrementar a 439 el número de diputados, desde los 409 que existían en las Cortes de 1920, para cumplir así con la prescripción constitucional de que hubiera al menos un diputado por cada 50.000 habitantes. El número total de escaños también suponía, sin embargo, otro correctivo a la proporcionalidad respecto del proyecto de Burgos, pues recortaba en once los escaños de las circunscripciones y suprimía, además, los otros veinte elegidos por acumulación de restos por medio de un colegio nacional.

La gran novedad del anteproyecto era, como ya había ocurrido con el texto de Burgos, la ineludible introducción del escrutinio de lista, pero que Bugallal adaptó los requisitos y condiciones de la ley belga. Las listas de partido debían ser presentadas ante las Juntas Provinciales del Censo el domingo anterior al

---

37 Cálculos elaborados a partir del *Anuario Estadístico de España* (1922-1923), p. 13.

de las elecciones, acompañándolas de la autorización expresa de los candidatos para ser incluidos en ellas. El número de candidatos de cada lista no podía sobrepasar el de los escaños de la circunscripción. Sin embargo, la Junta Provincial no podría inadmitirlas por esto: simplemente se limitaría a tachar los nombres sobrantes que radicarán en los últimos lugares de la lista. Un candidato no podría formar parte de más de una lista en la misma circunscripción, pero sí se le permitía inscribirse en dos listas de provincias diferentes. No obstante, si presentaba candidatura por más de dos circunscripciones y éstas eran admitidas por las diversas Juntas Provinciales, se anularía su elección en cualquier provincia por la que hubiera obtenido el escaño. Las Juntas podrían admitir listas con menos candidatos que puestos se disputaran en la circunscripción, y hasta podrían autorizar la concurrencia de candidatos en solitario. Los resultados de estos últimos tendrían, a efectos del cómputo de escaños, el mismo tratamiento que el de los aspirantes inscritos en listas. Por último, las listas debían incluir una denominación que las distinguiera de las demás, y describiera la doctrina o la causa que las caracterizaban. La Junta Provincial debía numerarlas según su orden de presentación.

Las nuevas listas debían armonizarse con el artículo 24 de la ley de 1907, que prescribía un aval previo, ya fuese a través de parlamentarios nacionales o provinciales, o de la voluntad expresa de un determinado número de electores. Esto obligaba también a introducir el requisito de la presentación de candidaturas, solo que, con él, los avales alcanzaban aún mayor relevancia en el anteproyecto de Bugallal que en la ley de 1907. Sería inadmitida toda lista de candidatos que no cumpliera alguna de estas tres prescripciones. La primera es que debía presentar entre sus candidatos a alguno que hubiera sido diputado o senador por la misma provincia en los últimos veinte años, a razón de al menos uno si la circunscripción elegía tres escaños, o dos como mínimo si la circunscripción elegía más de tres escaños. Si las listas no contenían estas cuotas de exparlamentarios, los partidos podían acogerse a una segunda prescripción: que vinieran avaladas ante la Junta Provincial del Censo por cuatro diputados o ex diputados, cuatro senadores o ex senadores, o seis diputados provinciales o ex diputados provinciales, todos elegidos por la misma provincia en los veinte años inmediatamente anteriores a las elecciones. La tercera alternativa prescrita era obtener el aval de la vigésima parte de los electores de la circunscripción, que debía proponer expresamente la lista ante las mesas electorales formadas a ese efecto. Significativo es que no constara, como en la ley belga o en el artículo 25 de la ley de 1907, limitación alguna sobre el número de listas que los parlamentarios y los electores podían avalar, una flexibilización orientada a alentar la competencia. De hecho, en 1977 estos requisitos se relajaban notablemente, al establecerse que podría presentar lista todo partido inscrito en el registro de asociaciones, a razón de una por circunscripción, en términos muy parecidos al

proyecto de Burgos y Mazo; o toda agrupación de electores no inscrita siempre que consiguiera en cada provincia un mínimo de 500 avales o, si esa cifra no alcanzaba el 0,1% de los electores censados en la circunscripción, el número preciso para llegar a ese umbral.

Requisitos tan distintos se fundaban en que el anteproyecto de Bugallal, a diferencia de la legislación hoy vigente, se implementaba en una normativa que aún consagraba el voto obligatorio. La continuación de éste era, como en el proyecto de Burgos, llamativa pues tras diez años de experiencia podía considerarse fracasado en España, ante la reticencia de los gobiernos y los distintos partidos a compeler a la movilización y a aplicar a los abstencionistas las sanciones previstas por la ley<sup>38</sup>. Precisamente, el voto obligatorio llevaba consigo, ineludiblemente, la continuidad de la elección automática prevista por el artículo 29 de la ley de 1907, puesto que no tenía sentido exigir a los electores que acudieran a votar sin poder realmente elegir. La Base Quinta de Bugallal, equivalente a otra disposición de la ley electoral belga, explicitaba que si las listas admitidas no contenían un número de candidatos mayor al de escaños a cubrir, los avales esgrimidos durante la presentación se consideraban sustitutos de las elecciones y los candidatos presentados quedarían proclamados automáticamente como diputados.

No hay que olvidar que el escrutinio de lista no sólo suponía un desafío para los partidos, sino también para los electores. Hasta el proyecto de Burgos y el anteproyecto de Bugallal, los españoles habían tenido completa libertad para votar a las personas que querían, hubieran formalizado o no su candidatura. En las circunscripciones plurinominales podían conformar su propia papeleta, realizando las combinaciones de candidatos de su preferencia y sin verse limitados por criterio alguno de coherencia partidista. La introducción del escrutinio de lista obligaba, sin embargo, a restringir esa libertad para facilitar la aplicación del reparto proporcional. Como antes Burgos, Bugallal decidió prohibir el *panachage* y establecer las listas cerradas, en virtud de las cuales los electores no podrían votar otros nombres que no fueran los de una misma candidatura. El anteproyecto se separaba incluso de la ley belga al no permitir el *apparentment*, esto es, la agrupación, previa declaración antes de las votaciones, de listas distintas a efectos de combinar sus votos para el reparto de escaños, con lo que se introducía otro importante corrector a la proporcionalidad.

El anteproyecto aún no bloqueaba el orden de candidatos establecido por el partido, como sí ocurriría a partir de 1977. Pero también en este aspecto se redujo la capacidad de maniobra del elector. Éste votaba la lista si estaba de acuerdo con el orden previamente establecido. Si discrepaba de él, sólo podía mostrar su preferencia por un candidato. O marcaba su nombre en la papeleta

---

38 Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Estudios...*, *op. cit.*, p. 37-45.

de lista o lo escribía en un papel blanco que servía igualmente de voto. Si señalaba o se escribía más de un nombre, el voto se consideraba nulo. Ciertamente este voto nominativo, aunque tenía el mismo valor que el voto de lista a efectos del cómputo total de los sufragios de cada partido, complicaba el escrutinio de las mesas, por cuanto no sólo debían contarse los votos a la lista completa sino también las preferencias hacia determinados candidatos. Bugallal sí que simplificaba el procedimiento de escrutinio de Burgos, al establecer que el voto de lista era la suma de papeletas obtenidas y no el número total de votos a cada candidato incluido en ella. Aun así, la posibilidad de establecer preferencias dejaba una vía abierta a la competencia desleal entre los miembros de una misma candidatura o a las maniobras torticeras, pero legales, de los adversarios, que podían usar sus votos sobrantes para ahogar a los miembros más destacados de la lista contraria y propiciar la elección de los más inexpertos e inocuos. No obstante, el voto personal estaba en este periodo tan arraigado que no ya España sino prácticamente ningún otro país europeo con sistema proporcional llegó a abolirlo cuando introdujo el voto de lista por vez primera.

En todo caso, su mantenimiento era asumible porque venía contrapesado con la disciplina que introducía la implantación de la lista cerrada. Caben pocas dudas que Bugallal la concebía como el incentivo fundamental que fortaleciera la estructuras nacionales y provinciales de los partidos, al tiempo que se robustecía el papel de las fuerzas políticas frente a los candidatos apartidistas. La lista cerrada debía también estimular la cohesión de los grupos parlamentarios y la disciplina de voto, frente al faccionalismo que caracterizaba tradicionalmente a las Cortes españolas. Las circunscripciones provinciales y la necesidad de competir por el apoyo de electorados más amplios que el de los pequeños distritos, conllevaba la necesidad de organizaciones más extensas y complejas para ganar las elecciones y, con ello, una mayor dependencia del parlamentario respecto del partido para salir reelegido. Al margen de la restringida vía de escape que le dejaba el voto nominativo, el diseño de las listas reforzaba esa subordinación del candidato a su partido. Más incluso en el anteproyecto de Bugallal que en el proyecto de Burgos, se hacía depender la consecución del escaño a cómo la comisión electoral de cada partido proveyera los puestos de salida.

Así las cosas, las listas cerradas y parcialmente desbloqueadas eran mecanismos que Bugallal concibió para ayudar a la estructuración y centralización de unos partidos que, todavía en la España de 1920, eran más bien un sumando de maquinarias locales ligadas indirectamente a los líderes nacionales a través de los parlamentarios y los notables provinciales. En los años previos a la dictadura de Primo de Rivera, el agravamiento de su faccionalización estaba limitando la funcionalidad y eficiencia del gobierno representativo. Esto lastraba especialmente la estabilidad de un poder ejecutivo que aquella Monarquía constitucional ligaba no sólo a la confianza de la Corona sino también a la de

las Cortes. Al principio de la década de los veinte fue obsesiva la preocupación de los políticos constitucionales por hacer gobernables las Cámaras. Especialmente los políticos conservadores insistían en que, para superar de una vez la crisis abierta en octubre de 1917,<sup>39</sup> había que trascender de los gobiernos de concentración de pequeños grupos y recuperar los grandes partidos, capaces de agrupar de manera estable a los diputados en una mayoría de gobierno y una importante minoría de oposición legal. Al emanciparles de los intereses locales se pretendía que no subordinaran la disciplina de voto y la lealtad al líder y a la organización nacional a las exigencias de sus distritos. De esa manera, podría contrarrestarse el fraccionamiento de los partidos y la fragmentación del Congreso, con su corolario de inestabilidad gubernativa y de elecciones frecuentes, a las que debía recurrirse una y otra vez para reconstruir la disciplina de los grupos parlamentarios.

Tan relevantes como los cambios en el sistema de votación eran las nuevas reglas de conversión de votos a escaños que establecía Bugallal. El jueves siguiente a la jornada electoral, la Junta Provincial del Censo debía disponer de una copia de las actas electorales de todas las mesas. Con ellas, debía practicar el escrutinio y determinar la cifra total de sufragios de cada partido en la circunscripción. Ésta se calculaba sumando los votos de lista a los nominativos, donde se había expresado la preferencia por alguno de los candidatos. La equivalencia en escaños se obtenía aplicando la fórmula D'Hondt, también según lo dispuesto en la ley belga de 1899. En virtud de aquélla, los sufragios de cada partido se dividían por tantos divisores en numeración correlativa (1, 2, 3, 4...) como puestos se elegían en la circunscripción. Posteriormente, se seleccionaban los cocientes mayores en número igual al de escaños en liza. Cada partido obtenía tantos diputados como cocientes mayores había acumulado. A igualdad de cocientes, el escaño se otorgaba a la lista que hubiera cosechado más votos. Si una lista incompleta lograba más cocientes mayores que candidatos hubiera presentado, los escaños vacantes se repartían entre los cocientes de las restantes listas, de mayor a menor, de modo que no quedara ninguno sin cubrir.

Dentro de cada lista, los escaños serían para los candidatos con mayor número de votos nominativos, siempre que esa cifra superara el último cociente que otorgara el escaño. Esto limitaba notablemente los efectos del desbloqueo, pues se establecía un importante umbral para que las preferencias de los votantes pudieran modificar el orden de la lista previamente establecido por los partidos. Ese orden se seguía rigurosamente si, hecha esa primera operación, quedaran escaños por atribuir, algo muy previsible. Sólo si tras agotar los votos

---

39 Roberto VILLA GARCÍA, 1917. *El Estado catalán y el Soviet español*, Madrid: Espasa, 2021, p. 470-494.

de lista, que era la siguiente operación, existían aún puestos vacantes, éstos se concedían a los candidatos cuyos votos nominativos superaran en número a la suma de los nominativos y los de lista de otros aspirantes, incluso si éstos estuvieran situados por encima de aquél en el orden de presentación. De esta manera, no habría lugar a vacantes ni a restos que repartir. El anteproyecto agotaba toda casuística reglando incluso los casos en que en una circunscripción no hubiera más que un diputado a elegir, como podría suceder en las elecciones parciales. En esos casos, la Junta Provincial se limitaba a proclamar al candidato más votado, sin más operaciones.

La fórmula D'Hondt era la más arraigada en los países europeos que habían adoptado el sistema proporcional. Por entonces, su vigencia se extendía a Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Noruega y Suecia. Pero si Bugallal la seleccionó fue, sobre todo, por su alentador funcionamiento en Bélgica y el relativo consenso que había alcanzado entre los diferentes partidos, especialmente los tres grandes: católicos, liberales y socialdemócratas. La combinación de D'Hondt con otras disposiciones menores, como la prima a las listas con más votos en caso de empate y con circunscripciones provinciales de magnitud baja o media, era un importante mecanismo reductor de la fragmentación parlamentaria, que sería traspasado íntegramente a nuestro sistema electoral vigente. Este correctivo a la proporcionalidad suele ser mal entendido. Por ello, conviene puntualizar que no desposeía de la representación que pudiera corresponder proporcionalmente a las listas minoritarias: simplemente se limita a no favorecerlas respecto de las mayoritarias. En este sentido, la única diferencia del anteproyecto de Bugallal con la normativa actual radica en que la primera no establecía ningún tipo de umbral en las circunscripciones para acceder al reparto de los escaños como sí lo hace hoy la segunda: el 3% de los votos válidos.

## CONCLUSIÓN

Como se desprende del análisis anterior, durante la Transición se descartó el sistema mayoritario aplicado a circunscripciones provinciales de los años treinta para entroncar con aquellos proyectos de escrutinio proporcional que intentaron modificar las bases representativas de la Monarquía liberal poco antes de su quiebra. De hecho, la identificación fundamental entre la legislación de la transición –la Ley de Reforma Política y el decreto-ley de normas electorales de 1977– y el anteproyecto de 1921, más allá de las diferencias puntuales, consagran a Gabino Bugallal como el padre intelectual de nuestro moderno sistema electoral, y a Manuel Burgos y Mazo como el introductor del voto de lista en los términos en los que se regula actualmente y también como el primero que incluyó en un proyecto de ley el sufragio femenino.

Indirectamente y más allá del debate entre mayoritarios y proporcionalistas, los proyectos de Burgos y Bugallal también reflejan el amplio consenso que suscitaba si no el sistema electoral, al menos los procedimientos de la ley de 1907. Eso explica que también inspiraran tan directamente la normativa actual, con las adaptaciones requeridas por una práctica electoral más moderna, por una mayor necesidad hoy de formalización y fiscalización judicial y, claro está, por la necesidad de regular supuestos que dependen de la mayor complejidad actual de las campañas electorales y de la aplicación de nuevas técnicas de movilización y propaganda. En todo caso, este análisis muestra que los elementos del sistema electoral vigente no fueron fruto de un voluntarismo ajeno a toda consideración histórica. Al tomar como referencia el proyecto de Burgos y, sobre todo, las bases de Bugallal, se buscaron en los años setenta los materiales más apropiados para construir unas reglas que introdujeran el sistema proporcional sin romper por completo con el depósito de experiencias acumulado en España hasta 1936.

Los políticos de la Transición entroncaron así con los que, medio siglo antes, buscaban en el sistema electoral los incentivos que permitieran paliar la crisis de efectividad que contribuyó a deslegitimar la Monarquía constitucional y a preparar los apoyos sociales de la Dictadura de Primo de Rivera. Debe hacerse notar el hecho de que se retrotrajeran al periodo de 1919 a 1921, y no a la experiencia posterior. El sistema electoral de la Segunda República, probado en tres elecciones generales, se consideró un contramodelo: lejos de reducir la fragmentación parlamentaria heredada de 1923, ésta se incrementó entre 1931 y 1936, en un contexto además de polarización que acabó por agrupar en dos grandes coaliciones electorales a las formaciones que después se alinearían, casi fielmente, con las dos Españas de la Guerra Civil. Precisamente aquella situación canceló definitivamente el debate entre mayoritarios y proporcionalistas: en los setenta se impondrían los segundos con el prurito de que el escrutinio proporcional al menos haría difícil repetir esa concentración de la oferta electoral en dos bloques radicalmente contrapuestos<sup>40</sup>.

Si los préstamos a futuro quedan claros, también destaca la relevancia que se otorgaba al cambio del sistema electoral en los años previos a la Dictadura de Primo de Rivera. Como se ha apuntado, la coyuntura de 1919 a 1921 parecía ideal para introducir el escrutinio proporcional. Al terminante ejemplo europeo se añadía el grado de consenso que ese sistema había alcanzado entre los dirigentes de todos los partidos, los herederos del turno y las oposiciones antimonárquicas. Este acuerdo fundamental dejaba entrever una relativa insatisfacción con el sistema electoral de la ley de 1907 que, a excepción de las circunscripciones plurinominales de 1878, era prácticamente el mismo que

---

40 Juan José LINZ, "La quiebra de las democracias" en *Obras Escogidas*, vol. 4, Madrid: CEPC, p. 34.

venía rigiendo desde 1870. Sin duda, la estabilidad de las circunscripciones y la pervivencia por décadas del escrutinio mayoritario habían consolidado numerosos intereses que defendían su pervivencia, especialmente los de los notables que contaban con maquinarias electorales completamente adaptadas a los pequeños distritos y para los que cualquier cambio de sistema supondría una readaptación traumática. Pero también era cierto que la elite política tenía conciencia de que estaban viviendo una coyuntura de crisis y deslegitimación del régimen parlamentario, y se necesitaba de alguna respuesta de tipo institucional. A esta situación, que podía reputarse general en toda Europa, se sumaban las disfuncionalidades propiamente españolas, que devenían del rendimiento decreciente del turno de partidos en términos de estabilidad y efectividad gubernativas, propiciado paradójicamente por un sufragio cada vez más auténtico y más difícil de canalizar a través del encasillado, esto es, del pacto electoral de los dos grandes partidos. Sus efectos se combinaban con la fragmentación de todos los partidos, monárquicos y antimonárquicos, cada vez más difícil de contrarrestar.

Pero tras el consenso proporcionalista en España se agazapaban posturas distintas, que podrían traducirse en un diseño y una combinación de sus elementos muy diferente. Obviamente, al no discutirse el proyecto de Burgos ni tramitarse en el Parlamento el anteproyecto de Bugallal, nunca podremos constatar de manera terminante esas diferencias. Lo que sí puede colegirse del debate que suscitó Gasset es que las izquierdas parlamentarias y la Lliga Regionalista contemplaban la reforma electoral como el comienzo de un proceso de replanteamiento total de las bases representativas de la Monarquía constitucional, que ligaba la democratización a fomentar en grado máximo la presencia de las minorías en el Parlamento.

Pero los proyectos de Burgos y Bugallal muestran que las preocupaciones de sus autores eran muy otras. Ambos políticos conservadores era proporcionalistas, pero conocían los inconvenientes que se achacaban a ese escrutinio. Pese a esa manida imagen de que personificaban el viejo caciquismo, Burgos y Bugallal estaban muy imbuidos en la necesidad de que la reforma electoral promoviese el fortalecimiento de los partidos y los liderazgos nacionales, los medios más seguros para que el Congreso pudiera constituirse en instrumento efectivo para legislar y gobernar, trascendiendo de una mera asamblea deliberativa y fiscalizadora. Sólo así el Parlamento podría recuperar el crédito perdido ante un sector cada vez más apreciable de la opinión pública. Precisamente porque se identificaban con el régimen constitucional y apreciaban sus aportaciones y ventajas, los ministros conservadores buscaron dar respuesta a los problemas que en los últimos años de la Restauración habían lastrado su funcionamiento.

La competencia tanto de Burgos como de Bugallal en diversas materias de gobierno, reconocida por sus amigos y rivales, y su conocimiento de la política

europea se reflejan terminantemente en sus proyectos. Para ellos, no bastaba con traer al Congreso a las diversas corrientes de opinión en proporción al número de votos que cada una de ellas obtuviera. La supuesta autoridad moral que, con ello, ganaría la Cámara no bastaría a solucionar un problema que también lo era de efectividad, de gobernabilidad, y que la implantación de un escrutinio proporcional sin correctivos no sólo no corregiría sino que agravaría. De ahí que Burgos prefiriera empezar con un sistema empírico que, combinado con las listas cerradas y la proclamación automática del artículo 29, atribuyera un cupo de escaños fijo con independencia del número de votos de cada candidatura y que, a la vez que garantizaba la presencia de las minorías, también aseguraba entre un 60 y un 70% de los escaños a la lista más votada en cada circunscripción. Y de ahí también que Bugallal abogara por otra combinación de correctivos que incluía la circunscripción provincial, las listas cerradas y parcialmente desbloqueadas o la fórmula D'Hondt, reforzada con la preservación del sistema de avales y el mantenimiento de la proclamación por el artículo 29. Tanto una vía como la otra debían permitir la constitución de fuertes grupos parlamentarios, susceptibles de articular mayorías homogéneas o coaliciones reducidas a dos partidos, capaces de sostener gobiernos duraderos y efectivos. Ciertamente, un sistema proporcional con esos correctivos apenas facilitaría la consecución de una mayoría parlamentaria unipartidista, que de todas formas la fragmentación del sistema de partidos había hecho ya difícil con el escrutinio mayoritario de pequeños distritos, pero al menos ayudaría a racionalizar y simplificar la oferta electoral.

Si parecía ya difícil volver al esquema bipartidista tal y como había funcionado con Cánovas y Sagasta, aún quedaba la vía belga de gobiernos de coalición, pero en un formato tripartidista que había permitido ejecutivos muy estables, liderados por el Partido Católico y sostenidos por sus socios liberales o socialdemócratas. El proyecto de Burgos y muy especialmente el anteproyecto de Bugallal muestran cómo los conservadores españoles habían desplazado su referente de Reino Unido a Bélgica, un espejo en el que Maura ya se había mirado para confeccionar la ley de 1907. En todo caso, si ambos políticos no pudieron ver culminada su obra, a su inspiración se debe un sistema electoral que, por lo menos entre 1977 y 2015, ha procurado buenos rendimientos. El más importante, sin duda, fue la consolidación de la Monarquía constitucional y democrática que tanto Burgos como Bugallal verían perecer entre 1923 y 1931.

## BIBLIOGRAFÍA

Luis ARRANZ NOTARIO, “Liberalismo y democracia, o entre la regia prerrogativa y el voto”, *Historia Contemporánea*, 43 (2011), p. 585-622.

- Joseph BARTHÉLEMY, *L'organisation du Suffrage et l'expérience belge*, París: M. Giard & E. Brière, 1912.
- Stefano BARTOLINI, *The political mobilisation of the European left, 1860-1980: the class cleavage*, New York: Cambridge University Press, 2000.
- Daniele CARAMANI, *Elections in Western Europe since 1815*, London: Macmillan, 2000.
- Francesc de CARRERAS, “Los intentos de reforma electoral en la II República”, *Revista de Estudios Políticos*, 31-32 (1983), p. 165-198.
- Carlos DARDÉ, *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.
- Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Sevilla: Universidad, 1977.
- Ferdinand A. HERMENS, *Democracy or Anarchy? A study of proportional representation*, Notre Dame: University of Notre Dame, 1941.
- Samuel HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós, 1994.
- Georges LACHAPPELLE, “La représentation proportionnelle en Belgique”, *Revue Politique et Parlementaire* LXIV, 195 (Sept. 1910).
- Juan José LINZ, “La quiebra de las democracias” en *Obras Escogidas*, vol. 4, Madrid: CEPC, p. 3-118.
- Juan José LINZ, “De grandes esperanzas a la Guerra Civil: la quiebra de la democracia en España” en *Obras Completas*, vol. 4, Madrid: CEPC, 2005, p. 119-188.
- Georg LUTZ, “Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below” en Josep M. Colomer, *The Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave, 2004, p. 279-293.
- Luis MARICHALAR Y MONREAL, vizconde de EZA, *La Representación Proporcional. Notas ampliadas de la conferencia dada el día 22 de enero de 1912 ante la Juventud Conservadora de Madrid*, Madrid: s.e, 1912.
- Vittorio Emanuele ORLANDO, *Studi Giuridici e Politici. La riforma elettorale*, Milano: s.e, 1883.
- José ORTIZ DE BURGOS, *La Representación Proporcional*, Madrid: s.e., 1923.
- Joaquín SÁNCHEZ DE TOCA, *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid: Isidoro Perales, 1914.
- Fernando SOLDEVILLA, *El año político 1923*, Madrid: Julio Cosano, 1924.
- Miguel VIDAL GUARDIOLA et al., *La Representación Proporcional*, Barcelona: Publicación de la “Juventud Nacionalista”, 1910.
- Roberto VILLA GARCÍA, “Los límites de la democratización: las elecciones en la Segunda República española” en Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Fernando DEL REY REGUILLO, *El laberinto republicano: la democracia española y sus enemigos (1931-1936)*, Madrid: RBA, 2012, p. 191-218.

Roberto VILLA GARCÍA, *España en las urnas. Una historia electoral (1810-2015)*, Madrid: La Catarata, 2016.

Roberto VILLA GARCÍA, “La urna y la pistola” en Fernando DEL REY REGUILLO y Manuel ÁLVAREZ TARDÍO, *Políticas del Odio. Violencia y crisis en las democracias de entreguerras*, Madrid: Tecnos, 2017, p. 281-334.

Roberto VILLA GARCÍA, *1917. El Estado catalán y el Soviet español*, Madrid: Espasa, 2021.

ARTÍCULO RECIBIDO: 15-05-2021, ACEPTADO: 05-06-2021