

SEMINARIO DE HISTORIA

Dpto. de H^a del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos,
Universidad Complutense de Madrid
Fundación José Ortega y Gasset

Curso 2009-2010
Documento de trabajo 2009/5

UNA LEY PARA “CONSOLIDAR” LA REPÚBLICA: LA REFORMA ELECTORAL DE 1933

ROBERTO VILLA GARCÍA
Universidad Rey Juan Carlos

SESIÓN: LUNES, 23 DE NOVIEMBRE, 19 H.

Lugar: Edificio Arniches, aula 7
Instituto Universitario José Ortega y Gasset
c/ Fortuny 53, 28010 Madrid

Contacto: seminariodehistoria@gmail.com

Desde que Tusell hiciera hace décadas su valioso estudio sobre la ley electoral de 1907, la atención prestada en los últimos años a la legislación española de comicios se ha centrado sobre todo en el siglo XIX¹. No obstante, pese a habersele atribuido en innumerables referencias una importancia sin igual en la polarización política de los españoles previa a la Guerra Civil, no existen estudios monográficos sobre la normativa republicana como no sean los realizados hace mucho tiempo por especialistas en derecho constitucional². Esa laguna es más notable en lo que se refiere a la reforma de 1933 que rigió los comicios más modernos y competitivos de la historia de España hasta 1977, los de noviembre de 1933 y febrero de 1936. Este trabajo pretende llenar este vacío aportando el enfoque de la historia política para analizar tanto su proceso de gestación como su cristalización final, así como su incidencia real en los dos comicios generales en que estuvo vigente.

Los principios en los que se inspiraron las leyes electorales españolas han respondido, durante la larga trayectoria del régimen liberal en nuestro país, a las diversas teorías que sobre la representación se vinieron formulando desde principios de la centuria decimonónica. La cuestión pareció zanjarse en 1890 cuando todas las fuerzas políticas asumieron, con mayor o menor entusiasmo, el sufragio universal (claro que masculino) tras décadas de ampliación y reducción del cuerpo electoral al socaire de los planteamientos doctrinales, pero también las supuestas conveniencias, de los distintos partidos. Al debate sobre el número de potenciales votantes, siempre se habían añadido otras cuestiones tales como las demarcaciones territoriales en los que éstos habrían de encuadrarse (por tanto, si había que primar la representación de los intereses tomando como unidad fundamental grandes grupos de electores en circunscripciones provinciales o, por el contrario, las pequeñas comunidades comarcales reunidas en torno al distrito), la institución que confeccionaba el censo, y las garantías reales que la ley ofrecía para facilitar una concurrencia y competencia ordenadas, así como el *fair play* entre los distintos candidatos. Un análisis atento de los debates en torno a la normativa deja entrever que los posicionamientos de las diversas fuerzas políticas se ajustaban, prácticamente sin excepción, a una evaluación previa de los posibles beneficios o perjuicios que las reformas podían propiciar en sus expectativas electorales. Y esta

¹ Análisis históricos de las leyes electorales españolas en DARDÉ (2000) y (2003); GARRIDO (2000); MARÍN (2000); ESTRADA (1999); FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ (1992); DE CARRERAS y VALLÉS (1977); ULL (1974a) y (1974b); TUSELL (1970); TOMÁS (1968); y DÉROZIER (1965).

² Vid. las breves referencias en ULL (1976) y, sobre todo, DE CARRERAS y VALLÉS (1977), y DE CARRERAS (1983).

evaluación, sin duda, partía de las experiencias previas que cada partido hubiera tenido en los comicios anteriores a la reforma. Que la confección de las leyes electorales se ajustara a intereses de partido no era algo ni propio sólo de España ni que haya de escandalizarnos hasta el punto de blandir esa afirmación en menoscabo del régimen liberal. Obviamente, a los partidos no les basta con tener votos para garantizarse una apropiada representación en el legislativo, sino que intentan (porque lo necesitan) maximizar esos sufragios para hacerse con el mayor número de escaños posibles. El procedimiento electoral es el que permite la transformación de la voluntad del cuerpo electoral en actas de diputado, y del procedimiento adoptado depende no ya las posibilidades de los partidos de procurarse poder e influencia sino a veces su propia supervivencia.

Con todo, la historia de leyes electorales españolas nos permite observar que las modificaciones también respondieron a ansias, bastante objetivas, de regular o perfeccionar diversos aspectos del proceso electoral atendiendo a defectos previamente observados. La reglamentación cada vez más prolija de la constitución de la mesa electoral, de sus tareas durante las votaciones, del modo en que había de practicarse el escrutinio y la comunicación y publicidad de los resultados, el catálogo cada vez más amplio de delitos electorales y de sanciones, la creación de organismos independientes (las Juntas del Censo) encargados de dirigir y supervisar la elección, y la enumeración de las incapacidades e incompatibilidades en las que podían caer los candidatos, constituían los aspectos sobresalientes que más evolucionaron a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Del mismo modo, aunque no pocas veces se impusieron los intereses de un sólo partido, el que en un momento determinado controlaba el ejecutivo o el legislativo (o ambos), a la hora de sacar adelante una ley electoral, en otras ocasiones ésta fue fruto de un relativo consenso. Es decir, en algunos momentos el partido “gubernamental” transigía con algunas de las vindicaciones de la oposición con el fin de que ésta no rompiera con el sistema político vigente y garantizase así la competencia electoral. Es necesario recordar que esta transigencia no significaba que el partido en el poder abjurase de sus intereses en beneficio de las formaciones opositoras, lo que hubiera supuesto el inopinado suicidio de su privilegiada posición política. Simplemente de lo que se trataba era de asegurar el pluralismo en el legislativo buscando, en cierto modo, extender (o al menos no disminuir) las bases de apoyo del sistema o, al menos, aminorar las oposiciones irreductibles.

En España, el número de leyes electorales *integradoras* no ha sido tan despreciable como, en un principio, pueda suponerse de la accidentada historia de nuestro régimen representativo. Dejando a un lado la reglamentación nacida de las Cortes de Cádiz, la primera ley relativamente consensuada fue la de 1837 en la que los progresistas aceptaron el principio del sufragio directo y ofrecieron una serie de garantías legales a la oposición moderada a cambio de que ésta accediese a una ampliación del cuerpo electoral en términos parecidos a la de la *Reform Act* británica de 1832. Integradora sería también la ley electoral de 1865, promovida por un gabinete de la Unión Liberal, que restableció las circunscripciones plurinominales y adoptó, incluso, demarcaciones electorales urbanas. Ésta adoptó también un nuevo aumento del número de electores y remozadas garantías legales para protestar y castigar el fraude y la corrupción, en un intento desesperado por sacar del retraimiento a los progresistas. Igualmente lo sería la de 1878, pactada entre los liberal-conservadores en el poder y las oposiciones “centralista” y “constitucional”. Por último, la ley de Maura de 1907 supuso una nueva ampliación del consenso no sólo a la oposición dinástica sino también a la antisistema que por entonces representaban los republicanos.

La legislación electoral en los años treinta del siglo XX no puede incluirse dentro de este grupo. Imitando lo sucedido en otras situaciones de brusca ruptura política (1836, 1854, 1868, 1873), el Gobierno Provisional de la República reformó por decreto la ley de 1907. No se planteó comenzar un proceso de atracción de las fuerzas políticas que habían quedado fuera de la conjunción republicano-socialista afrontando la convocatoria de elecciones con la legislación anterior al 14 de abril de 1931, algo que sí había hecho Cánovas con la ley de 1869 (y la división en distritos de 1871) cara a los primeros comicios de la Restauración. A la espera de la ley electoral que habrían de confeccionar las nuevas Cortes constituyentes, el gabinete Alcalá-Zamora enmendó la norma de 1907 con dos nuevas disposiciones.

El primer decreto, de 25 de abril de 1931, variaba el método de formación de las listas de votantes entregando esta labor a unos Tribunales del Censo Electoral que habrían de ser designados para cada sección por las Juntas Municipales del Censo. Para esta labor habrían de requerir el auxilio obligatorio de dos funcionarios nombrados por los gobernadores civiles de entre los que cobrasen menos de cinco mil pesetas anuales. Además, todo el proceso habría de estar supervisado por el Ministerio de Trabajo, lo que suponía que los socialistas tendrían mayor ascendencia en una de las fases más importantes de la preparación administrativa de los comicios. Ciertamente que los partidos

políticos podían nombrar interventores para revisar el proceso de confección de los censos, pero era de notar que en los primeros compases de la Segunda República las formaciones que no pertenecían a la conjunción necesitaban del permiso de Gobernación para trabajar con arreglo a la nueva situación política. Por último, la norma prejuzgaba una rebaja de la edad de voto al disponer que fueran censados todos los varones mayores de veintitrés años³.

La segunda disposición, la de 8 de mayo de 1931, supuso una corrección aún mayor de la legislación electoral vigente. El cambio más importante fue la supresión de todos los distritos uninominales y de la mayor parte de las circunscripciones plurinominales urbanas (exceptuando las de las once ciudades españolas que, en ese momento, sobrepasaban los cien mil habitantes), y su sustitución por demarcaciones de carácter provincial que elegirían un número de diputados proporcional a su población. La única excepción a la norma fue la creación de dos distritos uninominales: los de Ceuta y Melilla. En las sesenta y tres nuevas circunscripciones se establecía, además, un tope obligatorio del veinte por ciento de los votos emitidos para que un candidato pudiera ser proclamado en primera vuelta, habilitándose una segunda ronda en caso de que quedaran escaños por atribuir a causa de ese quórum. El voto limitado o restringido, que había imperado en las circunscripciones plurinominales de la Restauración, se extendía a todas las demarcaciones (excepto, obviamente, a las norteafricanas), de modo que el elector sólo podría votar un número de candidatos inferior a la cifra de escaños en juego⁴.

En realidad, si el sufragio limitado parecía asegurar la presencia de la oposición reservándole un cupo de escaños, el tope del veinte por ciento y la segunda vuelta limitaban de consuno su eficacia. Si la segunda candidatura más apoyada no hubiera alcanzado al menos la quinta parte de los votos, los escaños de las minorías habrían de decidirse en una segunda ronda en que los partidos que hubieran triunfado, y se hubiesen llevado los diputados de las mayorías, podían volcar sus votos bien sobre candidatos propios sobrantes (proclamados, en principio, como auxiliares de los candidatos titulares), bien sobre candidatos de las formaciones políticas más afines. La exigencia de un tope y la segunda ronda electoral acentuaban el carácter mayoritario de una ley que, de por sí, ya lo era mucho más que la de 1907 al reducir drásticamente el número de circunscripciones electorales (recortando, por tanto, las demarcaciones por

³ *Gaceta de Madrid*, 26-IV-1931.

⁴ *Ibíd.*, 10-V-1931.

las que era posible presentarse) y al establecer cupos, tan desequilibrados como arbitrarios, para determinar cuántos escaños se llevaban los vencedores y cuántos los vencidos. Así, el cupo de las mayorías fluctuó en las distintas circunscripciones entre los dos tercios y los cuatro quintos de los asientos parlamentarios, constituyendo moneda común el atribuir a la candidatura vencedora tres cuartas partes de la representación independientemente del volumen de su victoria. Los restos (entre un quinto y un tercio de todos los escaños) se dejaban para la candidatura que se posicionaba en segundo lugar, mientras que las siguientes apenas si tenían posibilidades de obtener algún asiento.

La circunscripción provincial, la necesidad de traspasar un tope de votos y la enorme prima a la mayoría constituían incentivos diseñados por el gobierno provisional de la República para evitar el agrietamiento de la conjunción republicano-socialista que había triunfado parcialmente en los comicios municipales de 1931. Con un panorama político tan fragmentado como el español, ninguna fuerza política (ni tan siquiera el PSOE en los albores de la Segunda República) podía acreditar una implantación regular en casi ninguna de las nuevas demarcaciones electorales, y rara vez tan intensa como para agrupar por sí una fracción del electorado que sobrepasase en ese nuevo contexto territorial más de un veinte por ciento de todo el voto⁵. Además, como hemos visto, la consecuencia de no triunfar era tan terrible (y el premio por la victoria tan apetitoso) que primaba la colaboración y la suma de fuerzas de los diferentes partidos de la conjunción que, en otras condiciones, ya se hubieran lanzado a competir electoralmente entre sí. De todas formas, si en una circunscripción concreta no se hubiera llegado a un acuerdo, la existencia de la segunda ronda remediaba el mal. Si las candidaturas rivales no llegaban al veinte por ciento del voto, republicanos y socialistas tendrían una nueva oportunidad para unir fuerzas y arramblar con los escaños.

Sin duda, el parcial remozamiento de la ley de 1907 tenía en cuenta cuáles eran los puntos fuertes de las fuerzas políticas monárquicas. La supresión del distrito uninominal estaba destinada a perjudicar a los viejos partidos de notables que se sustentaban sobre redes clientelares de carácter comarcal, tejidas además por liderazgos que raras veces sobrepasaban ese ámbito territorial. Esas redes ahora se revelaban como

⁵ El arraigo del PSOE durante el primer semestre de 1931, al menos en una región clave para esta fuerza política como Andalucía, está bien analizada por CARO (1997); y, desde luego, por MACARRO (2000): 36-50. La magra presencia del PSOE en abril-junio de 1931 y su postrero salto cualitativo también puede apreciarse en otra de las circunscripciones, Ciudad Real, en las que llegaría a tener destacado peso. Para ello, vid. DEL REY (2008): 98-99, 110-111 y 147-148.

notoriamente insuficientes para alcanzar el escaño en las nuevas circunscripciones provinciales, de modo que sólo una colaboración entre diferentes notables podía armar una candidatura capaz de competir. Los republicanos y los socialistas estaban convencidos además, por lo sucedido en abril de 1931, que unas elecciones donde se movilizasen masas considerables de electores suponían, de por sí, una prima para ellos, pues habían demostrado saber hacerlo mejor que los monárquicos. Y por si acaso estos monárquicos quisieran reorganizarse haciendo valer el poder municipal conseguido el 12 de abril de 1931, desde los distintos gobiernos civiles se promovió, con la aquiescencia del Ministerio de la Gobernación, la poda de ayuntamientos más importante desde 1875-76. Según diversos estudios, unas dos mil quinientas corporaciones cambiaron de manos monárquicas a las de los diversos partidos republicanos y el socialista en tan solo mes y medio, teniendo este proceso colofón (que no comienzo) en los comicios locales parciales de 31 de mayo de 1931, a menos de un mes de las elecciones a Cortes constituyentes⁶.

La tramitación parlamentaria de la ley de 1933.

La adopción de la circunscripción provincial, los topes y la segunda vuelta respondían, por tanto, a un interés político indudable. De todo esto dio fe la postrera reforma de 1933. En un contexto en que la conjunción republicano-socialista ya se hallaba cuarteada, y en el que la división de los partidos que sostenían el régimen había propiciado el triunfo de las derechas en no pocos de los ayuntamientos en disputa tras los comicios municipales de 23 de abril de 1933, el gobierno de Azaña presentó el 1 de junio de ese año un proyecto de ley que agudizaba más aún, si cabe, el sentido mayoritario del decreto de mayo de 1931⁷. En realidad, republicanos de izquierda y socialistas patrocinaban una disposición de un solo artículo que modificaba no la ley de 1907 sino el decreto de 8 de mayo de 1931 (que había sido convalidado por las Cortes constituyentes el 15 de octubre del mismo año). Se exceptuaban de esta reforma los artículos cuarto y quinto del decreto, referidos a las incapacidades e incompatibilidades para ser admitido como diputado, que quedaban explícitamente derogados. Los cambios afectaban, fundamentalmente, a los comicios municipales. No podía ser de otra manera

⁶ REQUENA (1993): 146. Para Andalucía, vid. LÓPEZ MARTÍNEZ y ÁLVAREZ REY (1991): 495; y MACARRO (2000): 44.

⁷ El texto, en Diario de Sesiones de las Cortes (2-VI-1933): Apéndice 2º al número 349.

dado que la experiencia electoral de abril de 1933 había resultado ejemplarizante y que los siguientes comicios de importancia, previstos para noviembre, habrían de renovar todas las corporaciones locales del país (aún cuando, como es sabido, ya nunca habría elecciones de este tipo en todo el periodo republicano, exceptuando las celebradas en enero de 1934 en las provincias catalanas). La ley suprimía los distritos para las elecciones municipales: todo el término municipal constituiría, a partir de entonces, una sola circunscripción a efectos electorales. Continuaría rigiendo el voto restringido, con proporciones parecidas al decreto de 1931. Así, en el lugar donde se eligieran treinta concejales, los electores sólo podrían votar a veinticuatro, “donde 29, 23; donde 28, 22; donde 27, 21; donde 26, 20; donde 25, 20; donde 24, 19; donde 23, 18; donde 22, 17; donde 21, 16”, esto es, reservando a las mayorías entre el 75 y el 80 por ciento de los puestos de concejal. Para alcanzarlos en primera vuelta, todos los candidatos triunfantes habrían de reunir al menos el cuarenta por ciento de los votos escrutados.

Las reclamaciones y protestas en las elecciones municipales quedaban bajo la jurisdicción de las Salas de lo Civil de las Audiencias territoriales, si se habían sustanciado en las capitales de provincia, y de las Audiencias provinciales en el resto de los municipios. Las autoridades judiciales habrían de resolverlas, además, en un plazo no superior a treinta días. Las corporaciones municipales se renovarían por mitades atendiendo a un criterio relativamente proporcional. Así los concejales elegidos en 1931 habrían de clasificarse en dos grupos: “el primero formado con los concejales proclamados por la candidatura mayoritaria y el segundo con los concejales proclamados por la candidatura minoritaria”. A cada grupo habría de sustraerse un número de puestos en correspondencia con las vacantes que hubieran tenido lugar, completando esta cifra hasta la mitad de los puestos totales o a uno más si la cifra era impar, con un número de concejales cesados mediante sorteo. El objetivo de articular dos grupos para estas operaciones era, sin duda, evitar la posible desaparición de los concejales de la minoría si un único sorteo se celebraba para toda la corporación, así como la disminución artificial de la mayoría si las suertes hubieran sido desfavorables para ella. El gobierno habría de determinar, utilizando el censo de 1930, el número de concejales que correspondía a cada corporación. La supresión de la elección municipal por distrito y la ampliación a las grandes ciudades de la proporción, que otorgaba a la lista vencedora entre tres cuartos y cuatro quintos de todos los puestos de concejal, suponían una agravación notable del principio mayoritario, agravación que pretendía atemperarse con el establecimiento de una barrera como la del cuarenta por ciento para

alcanzar las concejalías en primera vuelta. En líneas generales, este sistema consagraba sin rebozo la segunda vuelta y las candidaturas de coalición, así como una fortísima prima de escaños a la lista vencedora.

La agudización del sistema mayoritario de voto respecto a 1931 resultaba también perceptible en lo que concernía a las elecciones para diputados a Cortes. El número de ciudades con circunscripción propia se redujo al aumentar el guarismo necesario para constituirse como tal a 150.000 habitantes. Esto suponía, en la práctica, un descenso del número de circunscripciones totales que pasaba de sesenta y tres a sesenta y, por tanto, la desaparición de las demarcaciones electorales de Cartagena, Córdoba capital y Granada capital. El requisito de que los candidatos triunfantes en primera vuelta obtuviesen como mínimo el cuarenta por ciento de los sufragios fue establecido de la misma forma que para los comicios municipales, doblando así la barrera del veinte por ciento establecida por el Gobierno Provisional. Para todo lo demás, seguirían rigiendo el decreto convalidado de 1931 y la ley electoral de 1907. El proyecto del gobierno pasó a la Comisión de Presidencia que, en lo que a las elecciones a Cortes se refiere, introdujo algunas modificaciones. Por de pronto, suprimió las circunscripciones de Ceuta y Melilla que pasarían a engrosar las de Cádiz y Málaga respectivamente. También modificó el porcentaje de votos necesario para obtener el escaño rebajándolo al treinta por ciento e introdujo un límite de sufragios por abajo, el doce por ciento, que habrían de superar los candidatos para pasar a segunda vuelta⁸.

En líneas generales, el dictamen de la Comisión no satisfizo no ya a las oposiciones sino a buena parte de los diputados gubernamentales. La lectura de éste tuvo lugar en la sesión del 4 de julio de 1933. Contra el dictamen se levantó, en primer lugar, un diputado de la ORGA, Ramón Suárez Picallo. Éste se mostró partidario de la representación proporcional aseverando, con rotundidad, que “el sistema de mayorías y minorías... no es representativo de la voluntad popular”⁹, y abjurando de las coaliciones electorales. El diputado coruñés impugnó el sistema mayoritario porque concentraba el voto en dos grandes partidos y perjudicaba a los partidos regionales, expulsaba del sistema a masas que actuaban con criterio corporativo y, por último, fomentaba la abstención. Rechazó, además, la desmesurada prima a la mayoría afirmando que en casi todos los países democráticos con sistema mayoritario la proporción establecida era de dos tercios para la mayoría y el tercio restante para la minoría. Reivindicó el proyecto

⁸ DSC (28-VI-1933): Apéndice 8º al número 361.

⁹ DSC (4-VII-1933): 13804.

de ley electoral de la Comisión Jurídico-Asesora de 1931 que introducía la representación proporcional¹⁰, y denunció los efectos de la misma existencia de una segunda vuelta electoral:

“Ponéis... esa auténtica trampa que significa la elección de segunda vuelta, ya que esa segunda vuelta representa que los que han ganado la elección en la primera vuelta irán al copo en la segunda... Yo no quiero suponer, Sres. Diputados, que este principio del proyecto de ley Electoral esté inspirado por el temor a que triunfen determinados sectores de la opinión española. Si esto es así, no es muy leal que digamos declararnos una República democrática”¹¹.

Por último, a fuer de diputado de un grupo regional, abogó porque las mismas regiones constituyesen las circunscripciones electorales¹². Sin cuestionar que el discurso fuese coherente con sus principios ideológicos sentidos, no cabe duda que la petición de circunscripciones regionales pretendía favorecer las expectativas de un partido como el suyo, movilizándolo a la opinión sobre la base de intereses y programas marcadamente regionalistas.

Suárez Picallo había abogado por una ley electoral completamente nueva, derogando la legislación anterior, y por ello decidió no presentar enmiendas al proyecto. Esta postura sería también la que adoptase la minoría agraria, por boca de José María Gil-Robles. El líder de Acción Popular apuntó que el decreto de 1931 había mejorado la ley de 1907 al haber suprimido los distritos y establecido las circunscripciones provinciales. Pero resaltó que un sistema mayoritario como el que el Gobierno y la Comisión proponían sólo se aplicaba, en el siglo XX, en países dudosamente democráticos como Portugal e Italia porque un sistema de primas a la mayoría había sido establecido por Mussolini el año 1923 como una corrección de la representación proporcional “que no hubiera permitido los fáciles triunfos de los primeros tiempos del fascismo”¹³. Gil-Robles destacó, además, la arbitrariedad del reparto de escaños entre mayorías y minorías: ¿En virtud de qué una circunscripción que elige siete Diputados ha de tener cinco para la mayoría y dos para las minorías? ¿En qué fundamento se apoya eso? En el deseo exclusivo de favorecer el triunfo de las mayorías, y eso es, quizás, lo

¹⁰ Un breve análisis de este proyecto en DE CARRERAS (1983): 168-175.

¹¹ DSC (4-VII-1933): 13805.

¹² DSC (4-VII-1933): 13804-13805.

¹³ *Ibidem*: 13810.

que haga simpático este proyecto a vosotros”¹⁴. Reconoció el intento de la Comisión de Presidencia de evitar la segunda vuelta y el copo rebajando la barrera del cuarenta por ciento impuesta por el gobierno y estableciendo un requisito por abajo, un mínimo del 12 por ciento, que podía asegurar cierta representación de los partidos derrotados. No obstante, el riesgo de que en una segunda vuelta la lista vencedora pudiera copar los puestos de las minorías tampoco desaparecía por completo. Se sumó, además, al coro de críticas contra los efectos perniciosos de la segunda vuelta que el diputado salmantino concretó en tres:

“En primer lugar, la segunda vuelta es una excitación a la violencia, porque conocido el resultado de la primera, todos los partidos agudizan toda clase de armas... para corregir, en una segunda vuelta, los posibles descalabros que hayan tenido en la primera... En segundo lugar, fatigáis innecesariamente al Cuerpo electoral, obligándole a movilizaciones continuas para una segunda vuelta... y en tercer término... colocáis en una posición de inferioridad a aquellos partidos políticos que cuenten con menos medios económicos”¹⁵.

El proyecto de ley electoral traería consigo, según Gil-Robles, una aguda redimensión del mapa político y cambios bruscos en las mayorías parlamentarias:

“Este sistema... significa la muerte de los partidos intermedios... los que se hallan en esta Cámara en una situación centro... estarán para siempre unidos a las fracciones extremas y no quedarán, en el choque de las pasiones políticas más que aquellos bandos separados irreconciliablemente, haciendo poco menos que imposible esas transacciones suaves, que son lo más eficaz en el orden político, por lo mismo que son las que eliminan las violencias... La prima a la mayoría, que... se puede volver contra vosotros, puede producir un movimiento de reacción tan violento como haya sido la acción salida de la obra revolucionaria, y no es ciertamente apetecible para un país que los movimientos de péndulo se produzcan de manera violenta, se produzcan de manera

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*: 13811.

descompasada, yendo a hacer tabla rasa del pasado para construir algo que el día de mañana puede ser destruido”¹⁶.

Frente al sistema que continuaba propugnando la nueva reforma electoral, Gil-Robles defendió la representación proporcional aunque sin demasiadas esperanzas de convencer a la Comisión o a la mayoría parlamentaria para que retirasen el proyecto. Precisamente por ello, el diputado católico anunció la abstención de la minoría agraria en los debates que la ley habría de generar en esa y en las siguientes sesiones de Cortes. Aunque el jefe de la CEDA era coherente en la defensa de la representación proporcional, un principio que había defendido la primera formación política en la que había militado, el Partido Social Popular, no cabía duda que las derechas estaban especialmente alarmadas con la segunda vuelta y la prima a las mayorías, pues podían anular todo el esfuerzo de movilización en que habían empeñado el primer bienio si se formaba una sólida conjunción republicano-socialista contra ellos. En este sentido, la representación proporcional tenía la ventaja de conceder a las derechas un número de escaños ajustado a su peso, creciente en la opinión pública a mediados de 1933.

El tercer turno contra la totalidad, aunque desde un punto de vista más moderado, lo ejerció en nombre de su minoría el diputado radical Manuel Torres Campañá. A pesar de que su partido estaba dispuesto a presentar enmiendas y a colaborar con la Comisión, Torres afirmó al principio de su discurso que suscribía bastantes de las manifestaciones expuestas por Suárez Picallo y Gil-Robles. El diputado madrileño arguyó contra la eficacia de la ley a la hora de constituir mayorías homogéneas que pudieran servir los intereses y la política de un Gobierno porque “los que lo han proyectado no conocen el mapa político español; el mapa político español no se presta a eso. Tal como están los partidos políticos... en España... eso no será posible en mucho tiempo”¹⁷. Enfiló también sus baterías argumentales contra la que consideraba exagerada prima para las mayorías: “el proyecto ha sido redactado... con un sentido de aplastamiento tal de las minorías, que no se concibe... que una mayoría de tipo democrático pueda presentar y sostener en estas Cortes la necesidad, la eficacia de semejante proyecto de ley”¹⁸. Por último, se sumó a las críticas de Suárez Picallo y Gil-Robles contra la segunda vuelta. El último turno corrió a cargo del diputado independiente Ossorio y Gallardo que

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*: 13813.

¹⁸ *Ibidem*.

insistió con dureza en los mismos defectos de la ley que habían señalado los oradores que le precedieron. Señaló que la prima a la mayoría tenía un carácter mussoliniano “bastante para sublevar cualquier conciencia liberal y democrática”, y que el proyecto traería como consecuencia: “...la lucha enconada y ardiente: primero, de dos grupos contra toda España, y después, de cada uno de estos grupos entre sí”¹⁹. En fin, el rechazo al proyecto era tan frontal por parte de las oposiciones que la Comisión de Presidencia decidió retirarlo para su nuevo estudio.

No obstante, esa decisión había sido posible porque en esos momentos ejercía la portavocía de la Comisión un diputado radical, Pedro Armasa. Al día siguiente, el Gobierno y los miembros de la Comisión socialistas y republicanos de izquierda impusieron la discusión del dictamen sin rectificación. Este posicionamiento lo explanó un diputado del PSOE, Mariano Rojo. La intervención de Rojo resulta interesante porque permite conocer cuáles eran las consideraciones en las que se había fundado el proyecto:

“nosotros entendemos que para la mayor eficacia del régimen republicano, sobre todo en los momentos presentes, y dado el carácter transitorio que necesariamente ha de tener la ley que vamos a aprobar, es preciso que puedan constituirse fuertes mayorías que permitan realizar una verdadera labor eficaz y que no sirvan, por el contrario, para estorbar la labor de los Gobiernos que se sienten en este banco azul”²⁰.

Partiendo de que el gobierno consideraba que las formaciones republicanas representaban la mayoría de la opinión del país, éste pretendía forzar con una ley electoral extremadamente mayoritaria la coalición de los partidos que habían formado parte de la conjunción de 1931 y que dos años más tarde se encontraban cada vez más alejados entre sí. “No habrá más remedio”, afirmó Rojo, “en un periodo más o menos largo, sino que haya una relación entre algunos sectores, los de más afinidad ideológica, para ir a estas elecciones”²¹.

Como el proyecto no fue retirado, comenzaron a discutirse las enmiendas. Un voto particular de los diputados radicales Pedro Armasa y Adolfo Chacón pedía que las

¹⁹ *Ibidem*: 13814-13815.

²⁰ DSC (5-VII-1933): 13851.

²¹ *Ibidem*.

circunscripciones de Ceuta y Melilla continuaran como tal y no fuesen agregadas a las de Cádiz y Málaga respectivamente. En un principio, la mayoría de la Comisión rechazaba la enmienda, pero un discurso favorable de un diputado radical-socialista por Ceuta, Antonio López Sánchez-Prados, separó a su grupo de la mayoría gubernamental y provocó la derrota del ejecutivo por las oposiciones²². No corrió tanta suerte otra de un correligionario de Sánchez-Prados, el diputado Ramón Navarro Vives, que pedía el restablecimiento de las circunscripciones urbanas en las ciudades que sobrepasasen los cien mil habitantes, tal y como lo contemplaba el decreto de 1931. La Comisión no la aceptó, por boca del diputado socialista Antonio Acuña, fundándose en la posibilidad de que podría dar lugar “a que otras poblaciones presentasen casos peculiares suyos y pidiesen la creación del distrito, llegando a resultar el panorama electoral idéntico al que tenía España en tiempos de la monarquía”²³. El diputado radical Guerra del Río presentó otra enmienda que tenía que ver con el trazado de las circunscripciones. Pedía Guerra que se mantuviese la división de Canarias a efectos electorales establecida por el gabinete Canalejas en 1912 y que respondía a pequeños distritos de carácter insular, postura que fue rechazada por la mayoría de la Comisión. En esta ocasión, la mayoría volvió a votar compacta y derrotó a las oposiciones²⁴.

Los radicales pusieron, con otra enmienda de Torres Campañá, interés en reducir la prima a las mayorías e introducir algún tipo de criterio proporcional en la reforma electoral. La Comisión, por boca del diputado socialista Enrique Heraclio Botana, no aceptó la enmienda porque “su señoría parte del principio de la proporcionalidad en las elecciones a Diputados a Cortes... y la Comisión se atiene única y exclusivamente al principio que establece el proyecto de ley presentado por el Gobierno”²⁵. En cambio, no hubo problemas para que dos enmiendas de los socialistas fuesen aceptadas: una que establecía que la propuesta de candidatos en los comicios municipales pudiera ser patrocinada por “entidades legalmente constituidas y que tengan su residencia en la localidad en que hayan de celebrarse elecciones municipales”, concediendo tal facultad, en la práctica, a sindicatos y sociedades obreras; y otra que abría la posibilidad de que los candidatos a concejal pudieran ser presentados por un diputado o ex diputado²⁶.

²² *Ibidem*: 13860-13863.

²³ *Ibidem*: 13864.

²⁴ *Ibidem*: 13865-13868.

²⁵ *Ibidem*: 13868-13871.

²⁶ *Ibidem*: 13868.

La polémica se avivó cuando dos diputados socialistas, Mariano Rojo y José Ruiz del Toro, pidieron la supresión del requisito de que un candidato hubiera de sobrepasar el doce por ciento para poder acceder a la segunda vuelta, agravando así el sentido mayoritario de la ley y facilitando el copo de la representación por la lista más votada de una circunscripción. El diputado que defendió la enmienda, Ruiz del Toro, argumentó que la supresión de ese tope por abajo contribuía a acentuar el sentido democrático de la ley, pero la Comisión y el resto de partidos, que temían la prima que podía suponer para una formación con tanta fortaleza en 1933 como el PSOE, rechazaron tal posibilidad. No obstante, la negativa de los radicales y republicanos de izquierda tuvo carácter transaccional: estaban dispuestos a rebajar el tope pero no a suprimirlo. Precisamente quien ofreció esta transacción, el radical Pedro Armasa, aprovechó su intervención para realizar un encendido elogio de la ley electoral de 1907: “Para la ley... tenemos nosotros no solamente grandes respetos, sino una enorme gratitud, y hacemos una declaración terminante: la de que no habrá una ley más gloriosa para los republicanos que la de Agosto de 1907, porque con ella y por ella se trajo la República”. El tope no resultaba sino una corrección establecida precisamente por la reforma de 1933 “que desvirtúa por completo lo que es la ley de 1907”. Una propuesta del diputado radical-socialista José Salmerón rebajando del doce al ocho por ciento el tope mínimo que habían de alcanzar los candidatos para pasar a segunda vuelta, fue finalmente admitida por los socialistas²⁷.

Hacia un consenso parcial con los radicales.

La discusión se puso al rojo vivo con una enmienda del progresista Juan Castrillo que pretendía, sencillamente, abolir cualquier tipo de requisito de topes mínimos y máximos, y restablecer el principio, ya tradicional en las leyes electorales españolas, de que los candidatos con mayor número de votos escrutados fueran automáticamente electos diputados, sin necesidad de recurrir a ningún tipo de segunda vuelta. La enmienda nacía muerta por la anterior transacción entre la mayoría y el Partido Radical, pero Castrillo aprovechó su intervención para lanzar una nueva carga de profundidad contra el dictamen²⁸: “yo me propongo... fundamentalmente tres cosas:

²⁷ DSC (6-VII-1933): 13892-13894.

²⁸ Probablemente Castrillo, en nombre de la minoría progresista, estaba defendiendo el punto de vista del propio Alcalá-Zamora que había rechazado de plano un proyecto de reforma electoral más marcadamente

primera, conocer cuáles sean las razones que tenga la Comisión para aplastar de una manera definitiva y absoluta a las minorías del país en las elecciones a Diputados a Cortes y concejales; segunda, cuáles sean las razones que tiene el Gobierno para aceptar este criterio, y tercera... si yo podría tener la fortuna, con mis razonamientos, con el estudio de los peligros que yo estimo que se avecinan, de convencer a la Comisión y de convencer al Gobierno para que... pudiéramos llegar aquí a un acuerdo”. Castrillo volvió contra las razones expuestas al principio del debate, tachando la ley de estar inspirada en designios fascistas aún más agravados, ya que con la ley de Mussolini se reservaba a las oposiciones una cuarta parte de la representación parlamentaria, mientras que con la reforma electoral de Azaña “nos encontramos con esa cosa enorme que se llama *segunda vuelta*, que consiste en el derecho que tienen las mayorías de volver a votar, aniquilando prácticamente a las minorías... Yo pregunto... ¿Hay alguna razón de conveniencia táctica... hay alguna razón de justicia para ofrecer a nuestros conciudadanos el ejemplo de esta ley brutal... que no responde a ninguno de los sistemas conocidos en el mundo?”. El orador se negaba incluso a aceptar que las modificaciones en la Cámara significasen mejora alguna en la ley: “si vosotros habéis ofrecido... transigir con nosotros, ¿qué es lo que dais en la transacción? ¿Dais el 30 por 100 como tope, cuando en el proyecto anterior, que sirvió para las elecciones de Junio de 1931, era sólo el 20 por 100? Esto es agravar extraordinariamente la cuestión. ¿Dais ese 8 por 100 de tope en la segunda vuelta, que va a servir para que los partidos de la mayoría sean árbitros en la contienda minoritaria y favorezcan a unos partidos a los que después van a tener sometidos constantemente? Pues tampoco nos sirve eso”²⁹.

Castrillo y los firmantes de la enmienda, pertenecientes a pequeños o medianos partidos como el progresista, la *Lliga*, la Agrupación al Servicio de la República o la

mayoritario que el primitivo dictamen y al que tampoco gustaba la excesiva prima a las mayorías que concedía el proyecto del gobierno. En sus memorias, lo califica de la siguiente forma: “tuve que volver a Madrid para llamar a Azaña a Palacio, muy alarmado yo por el rumbo peligroso que el gobierno se obstinaba en dar a la modificación de la ley electoral. Sin haber escarmentado ante la advertencia de las elecciones recientes creían tener aún mayoría, al menos relativa, e impulsados por Prieto se disponían, contra todos mis argumentos y razones, a votar un sistema que exagerando todavía más la injusta preponderancia de cualquier mayoría de votantes, diese la casi totalidad de los puestos a la simplemente relativa. Le hice ver que eso podría llevar a la anulación de los partidos de izquierda en las futuras elecciones, riesgo que yo deseaba evitarles; y lo que era mucho más grave a poner en el aire al régimen mismo, peligro frente al cual estaba yo dispuesto a oponer el veto. Mis argumentos y sobre todo mi decisión le convencieron; y ya que no una representación más equitativa de las minorías, que era mi deseo, el temor despertado en ellos los llevó al mal menor, que representó la fórmula híbrida de exigir una mayoría considerable y en defecto de ella una segunda votación”. Vid. ALCALÁ-ZAMORA (1977): 243. Este testimonio concuerda con el de Azaña, que testimonia la angustiada petición del jefe del Estado para que, al menos, se elevase todo lo posible el porcentaje mínimo de votantes para alcanzar la victoria electoral en primera vuelta. Vid. AZAÑA (1997): 388.

²⁹ DSC (6-VII-1933): 13894-13896.

Izquierda Radical-Socialista, temían en efecto quedar laminados electoralmente al sobredimensionarse la representación de los partidos mayoritarios. El representante de la Comisión, el socialista Enrique Heraclio Botana, se limitó a reprochar a Castrillo que no hubiera defendido su enmienda, y a afirmar que el aplastamiento de las minorías no tendría lugar gracias al tope del ocho por ciento establecido por la transacción anterior. Castrillo le respondió que él sí había defendido el sentido de su enmienda, que era la supresión de la segunda vuelta, e insistió en su argumento de que la presencia de ésta en la ley electoral hacía que los derechos de las minorías fuesen menos respetados en España que en la Italia fascista. La Comisión se negó a admitir tal enmienda³⁰, pero Castrillo había logrado su propósito de levantar a las oposiciones de nuevo contra la totalidad del dictamen. El diputado Botella Asensi, un disidente radical-socialista, pidió un turno de palabra para apoyar los argumentos del grupo progresista: “Sin el respeto a las minorías, el sistema que sirve de base al dictamen no es un sistema democrático, no es un sistema propio de esta República, es, por consiguiente, un sistema inadmisibles”³¹. El portavoz de la minoría radical, Guerra del Río, también consumió un turno en contra del dictamen y a favor de la enmienda de Castrillo: “el proyecto de ley del Gobierno... que suprime... el derecho de representación de las minorías, es tácticamente, peligroso e ideológicamente contrario a los principios que siempre han sostenido los republicanos españoles”. Se quejaba Guerra de que la mayor parte de las enmiendas del Partido Radical habían sido rechazadas por la mayoría y advertía de que, tal y como estaba quedando la ley, los principales beneficiarios serían el PSOE y los regionalistas: “habrá regiones enteras... en el que el republicanismo español quede sin representación; y... habrá regiones enteras en que las derechas no tengan una voz que aquí las represente”³². El portavoz de la *Lliga*, Pedro Rahola, criticó el carácter precario de la reforma electoral, por cuanto se aprobaba a la espera de otra nueva ley. Aunque alabó la supresión de los distritos y el establecimiento de demarcaciones provinciales, rechazó que esto se hiciera conservando el criterio mayoritario: “establecer las grandes circunscripciones sin, al propio tiempo, determinar un régimen de votación proporcional, no es más que aumentar, que multiplicar todos los defectos, todas las corruptelas que representa la elección por distritos”. Rahola criticaba además que el proyecto obedecía no a criterios objetivos sino a uno puramente oportunista: “Si se es partidario del sistema mayoritario,

³⁰ *Ibidem*: 13896-13898.

³¹ *Ibidem*: 13898.

³² *Ibidem*: 13898-13899.

señores del Gobierno, señores de la Comisión, se ha de ser partidario del sistema mayoritario en absoluto, con todas sus consecuencias, y entonces, si venís hablando de un tope, este tope no puede ser más que uno, que es más del 50 por 100 de todos los votantes... Pero el tope del 40, del 30, del 20, del 10, reconoceréis que es un tope absolutamente arbitrario, que no obedece más que a la comprensión, después de examinar el estado de los distritos o provincias, de las posibilidades que ofrece ocasionalmente la elección para triunfar unos u otros partidos: es decir, un concepto, una idea de pura conveniencia”. El diputado catalanista acabó su intervención calificando el sistema que consagraba el dictamen como “un fascismo vergonzante, porque tiene por objeto asegurar el predominio de un partido o de un grupo de partidos, desconociendo en absoluto cantidades enormes de opinión que tienen derecho a ser oídas y respetadas”³³. La minoría agraria, por boca de Antonio Royo-Villanova, defendió la propuesta de Castrillo porque entendía que “lo que quiere es que no se perturbe, que no se dificulte la representación de las minorías, y esto es tan democrático y tan elemental, como que es la esencia misma del régimen parlamentario... De modo que es una cosa tan evidente el que la democracia debe favorecer la contradicción, que, por muy pocos que sean los disidentes, deben ser respetados. En esto se diferencia un liberal de un autócrata”³⁴. El diputado Ossorio Gallardo mostró también su conformidad con Castrillo, lamentó que la Comisión insistiese en presentar el dictamen tal y como estaba redactado, y lo achacó al gobierno, sobre todo al propio Azaña, al que pidió que interviniese en el debate para aclarar sus motivaciones³⁵.

El presidente del Consejo intentó conjurar el vendaval con un larguísimo discurso en el que dejó entrever las intenciones del gabinete, motivaciones que no se separaban de lo argumentado por los miembros de la mayoría en la Comisión. Destacó, en primer lugar, que el decreto de 1931 sólo se promulgó para los comicios constituyentes y que, por tanto, resultaba necesario habilitar un cauce legal para poder hacer frente a una convocatoria electoral inmediata. Azaña encontraba necesario confeccionar una ley electoral pero, hasta entonces, deseaba que los debates de principios se aplazasen hasta la discusión de la nueva legislación. No obstante, ya descubrió su postura contra la representación proporcional: “yo votaré siempre contra el sistema proporcional, siempre, y se ha dado la coincidencia de que el Gobierno ha

³³ *Ibidem*: 13900-13902.

³⁴ *Ibidem*: 13903-13904.

³⁵ *Ibidem*: 13904.

estado unánime en esta cuestión, y los elementos representados en el Gobierno no somos proporcionalistas. ¿Se nos puede pedir que traigamos una ley electoral fundada en principios que contradicen nuestras propias convicciones?”. Descubrió que la reforma electoral partía del supuesto de sus autores “de que los republicanos de todos los colores y los socialistas juntos tenemos la inmensa mayoría del país, somos la inmensa mayoría del país; y sobre este supuesto descansa nuestro derecho y nuestra autoridad para estar aquí”. De ahí a afirmar que el gobierno pretendía primar con más escaños a esta mayoría para hacerla aplastante no había más que un paso. No obstante, en el mismo discurso, Azaña rechazaba que la redacción hubiera tenido algún propósito partidista. “No tendríamos ningún derecho”, apuntó el orador, “a hacer una ley con el deliberado propósito de impedir que, si en España los monárquicos fuesen mayoría, pudiesen demostrarlo como tales en las urnas. Esta es mi honrada convicción y mi manera de proceder. No lo temo; pero si fuese así, la ley no podría impedirlo, no debería impedirlo.... Fascista sería impedir el triunfo de esa mayoría si existiera”. Cuando entró a analizar la ley, preguntó a las oposiciones dónde estaba el posible “aplastamiento de las minorías” en el proyecto, y apuntó que tal legislación era esencialmente la misma que la de 1931. La presentó, además, como una mejora de la de 1907: “era mucho más riguroso el sistema mayoritario de 1907 que el actual, porque era por distritos y no había voto restringido en los distritos”, y afirmó que el peligro del copo resultaba inevitable siempre que se aplicase el principio del voto restringido, todo ello ante las crecientes protestas e interrupciones de las oposiciones. La segunda vuelta la justificó de la siguiente guisa: “Votación en primera vuelta, en única vuelta; supongamos el caso: dispersión de las candidaturas republicanas en diversos grupos de votantes y triunfo de una candidatura con menor número de votos que todas las demás candidaturas juntas. ¿Qué pasa entonces?... Entonces, ¿no se han dejado perecer el derecho de los representantes y votantes a favor de una minoría?”. Porque para el orador: “hay que atender, en efecto, a que no se proscriba el derecho de las minorías; pero hay que evitar este otro peligro, que es mucho más grave, mucho más real y mucho más presente, que es la posible dispersión de las candidaturas republicanas y socialistas, faltas de coalición, y su derrota por una candidatura antirrepublicana y antisocialista, minoritaria, que represente mucha menos fuerza que todas las demás candidaturas republicanas y socialistas... si se hubieran sumado en una coalición”. La solución estribaba en “obligar a los partidos desde el sistema electoral a aprender la ventaja de la disciplina y los inconvenientes de indisciplinarse o disgregarse, y que lo aprendan con la derrota, y si la

derrota no les escarmienta, peor para ellos; pero si la derrota les escarmienta y les enseña el camino de su deber y de su disciplina, tendrán la segunda vuelta para remediar los males de la derrota sufrida en la primera por su falta de cohesión y de disciplina”.

Por tanto, según el planteamiento de Azaña, la reforma electoral tendía a conservar la República a través de la misma salvaguardia de la conjunción republicano-socialista: “Si nosotros no tuviéramos la mayoría del país, no habría ni cuestión, ni habría que hablar, y todo el tinglado electoral estaría de más; pero teniendo la mayoría en el país, hay que dar los medios legales, normales, jurídicos... para que los efectos políticos de la disciplina de los partidos se produzcan normalmente, y para que los efectos de la disgregación o de la indisciplina de los partidos o de la mala inteligencia entre los partidos, no causen a la República... daños irreparables. Sería altamente extraño que por no prever este caso, minorías monárquicas o antirrepublicanas trajeran a la Cámara una representación que no les correspondiera”. Azaña reconocía la posibilidad de que, con esa ley, los partidos con fuerza para aspirar a las minorías pudiesen copar toda la representación pero planteó a las oposiciones si conocían un sistema en el que eso no pudiese hacerse existiendo la segunda vuelta. Además reputaba que esto no podría resultar nunca la regla general: “¿Vosotros creéis que la contienda electoral en España está tan fácil que los partidos se puedan permitir esta clase de juegos? Y si hay una mayoría que pueda hacer eso es que triunfará en la primera vuelta, en la segunda y en todas las que haya, porque será de una importancia tal y tan abrumadora que barrerá todos los puestos”. Por último, en una afirmación de hubo de provocar hilaridad entre las oposiciones, reafirmó el carácter neutro de la ley afirmando que “a nadie se le ha pasado por las mientes, señores Diputados, inventar un sistema electoral para asegurar la permanencia en el poder de una coalición de partidos”³⁶.

El discurso no convenció en absoluto a las oposiciones pero tuvo un efecto positivo en los partidos de la mayoría, que cerraron filas en torno al gobierno. Los oradores de las minorías no encontraron una grieta por donde forzar la retirada del dictamen. Ossorio Gallardo insistió en que la ley en proyecto suponía el aplastamiento de las minorías: “¿En qué está el secreto? Pues muy sencillo; el proyecto nos lo dice: donde haya que elegir 30 Diputados o concejales, el grupo que tenga cohesión y fuerza bastantes para alcanzar el 30 por 100 de los sufragios se lleva 24 puestos, y para todos los demás quedan 6; y así en esta proporción... Después de llevarse aquel partido 24

³⁶ *Ibidem*: 13904-13911.

puestos entre los 30, no porque tenga mayoría absoluta de votantes... al llegar la segunda vuelta, él es el árbitro de la elección, y entre los que van a ella por haber obtenido el 8... por 100 de los votos, inclina su peso a favor del adherido, del simpático, del coaligado. De modo que, como ese 30 por 100 vota la primera vez y vota la segunda, la primera arrolla y la segunda inclina la balanza”. A una interrupción de Azaña acerca de los mayores perjuicios de la ley de 1907, Ossorio le reputó que con las leyes anteriores no había prima para quien tuviera mayoría, ni segunda vuelta: “Había entonces... dos sistemas electorales: el unipersonal, de distrito... y de otro lado el régimen de circunscripciones, en el que no había prima de favor para nadie, sino que se computaban los votos de mayor a menor, y no había 30 ni 20 por 100, ni segunda vuelta... Era un poco restringido y el que tenía más votos salía en primer lugar, el que le seguía en segundo y así sucesivamente”. Apuntó que sí había habido cambios importantes respecto al decreto de 1931, sobre todo el tope, y aunque admitía que con la legislación del Gobierno Provisional el copo resultaba posible, afirmó taxativamente que la reforma de 1933 lo facilitaba sobremanera. Al argumento de que había que disciplinar a los partidos republicanos en bien del régimen, Ossorio respondió con relativa sencillez: “¡Ah!, pues eso será culpa de los republicanos, que no sepan entenderse y esa es la realidad que yo respeto donde ocurra. Porque S. S... ahora dice: *Tenemos que inventar un artificio para que donde se desunen y escindan los partidos republicanos, no pueda introducirse su adversario*. Y yo le digo: señor Azaña, eso no es leal; si llega ese caso, no invente S. S. artificio para evitarlo, porque será que la vida española en aquel sitio ha dado eso de sí y no será lícito falsificarlo con una prevención y con unos arbitrios como los que esta ley contiene”³⁷.

La firmeza de las oposiciones contra el dictamen y, sobre todo, el alineamiento del Partido Radical con éstas, determinó que la Comisión de Presidencia, a instancias del gobierno, anunciara la introducción de algunas modificaciones, pero sin retirar el proyecto. Éstas se publicaron en el Diario de Sesiones el 13 de julio. Consistían, fundamentalmente, en que la proporción de escaños entre mayorías y minorías se establecería en dos tercios para las primeras y un tercio para las segundas sólo en las elecciones municipales. En caso de que la división en tercios no fuese exacta y quedaran restos, estos pasarían a formar parte del cupo de las mayorías, con lo que en realidad apenas se aminoraban las proporciones iniciales. También variaban los porcentajes

³⁷ *Ibidem*: 13911-13914.

mínimos de voto escrutado para obtener el escaño. Se evitaría la segunda vuelta siempre que al menos un candidato hubiera sobrepasado el cuarenta por ciento de los sufragios emitidos y que todos los demás hubieran obtenido como mínimo el veinte por ciento de los sufragios. Si ningún candidato hubiera llegado al cuarenta por ciento de los votos, habría de ser necesaria una segunda vuelta en la que se dirimirían todos los escaños. En el caso de que esto sí sucediese, pero que algún escaño no se hubiera provisto por candidatos que reuniesen al menos un veinte por ciento de los votos, la segunda vuelta sólo tendría lugar para cubrir estas vacantes. A esta segunda vuelta sólo podrían concurrir, como en el debate del 6 de julio se había establecido, los candidatos que hubieran reunido como mínimo un ocho por ciento de los sufragios emitidos. La nueva redacción suponía un intento de combinar el criterio agudamente mayoritario sostenido por el gobierno con una nueva bajada del listón, del treinta al veinte por ciento, que permitiese encontrar algún punto de encuentro con la oposición. No obstante, no tuvo el asentimiento de toda la Comisión. Los miembros del Partido Radical (Pedro Armasa, Joaquín Mallo y Juan Bort) presentaron un voto particular rebajando aún más los topes mínimos. Desde su punto de vista, bastaría que algún candidato sobrepasase la barrera del treinta por ciento de los votos emitidos y que el resto hubiese obtenido al menos el diez para que la elección resultase válida, evitándose la necesidad de acudir a una segunda vuelta³⁸. No cabe duda de que esta postura resultaba inaceptable para el gobierno, pues hubiera supuesto reducir tanto los requisitos que hacía por completo innecesaria la repetición de las elecciones y, por supuesto, hubiera desincentivado algo más las coaliciones.

Aún así, el radical Armasa intentó su defensa ante el Pleno de las Cortes el 19 de julio. Argumentó que en su ánimo sólo estaba proteger el derecho de representación de las minorías y ensalzó, en contraposición con el primitivo proyecto de ley, la postura de los partidos dinásticos durante la Restauración: “en las luchas electorales con la monarquía nosotros constituíamos en los bancos de la oposición una minoría republicana numerosa, gracias al interés y al apoyo que para las minorías tenían los partidos entonces monárquicos, que si llegaban a toda clase de delincuencias y de atropellos en materia electoral, por lo que se refería a las minorías había un relativo derecho que nos permitía contar con una representación bastante numerosa”. Defendía los topes bajos porque “ellos evitaban la segunda elección, que, en realidad, es lo que

³⁸ DSC (18-VII-1933): Apéndice 3º al número 372.

puede perjudicar a los partidos que no tienen grandes fuerzas económicas, ni un exceso de medios para repetir la elección”. Su postura fue impugnada por el radical-socialista Galarza con el argumento de que los topes debían establecerse teniendo en cuenta que su suma alcanzase el cincuenta por ciento, única forma de que los candidatos electos representasen a la mayoría de los votantes de su circunscripción. Sumando los topes que defendía el Partido Radical (30 y 10 por ciento), cabría el riesgo de que los diputados electos sólo representasen a un cuarenta por ciento del cuerpo electoral, dejando al sesenta sin representación. Armasa le respondió que los topes establecidos por la Comisión, que agravaban extraordinariamente el sistema mayoritario, sumaban un sesenta por ciento del electorado y que los radicales estaban dispuestos a transigir estableciendo unos mínimos que representasen al cincuenta y dos por ciento, con el fin de facilitar aún más el acceso al Parlamento de las minorías y evitar todo cuanto fuese posible la segunda vuelta. Tanto su criterio, como los postreros intentos transaccionales serían por completo rechazados³⁹.

Terció en el debate Ossorio Gallardo para impugnar el criterio de la Comisión en la espinosa cuestión de la prima a las mayorías. Preguntaba por qué se había adoptado el criterio de los dos tercios en los comicios a concejal pero no en las elecciones a Cortes, donde se mantenía una proporción mucho más favorable a las mayorías: “Eso sigue pareciéndome injusto; esto es lo esencialmente mussolinesco; esto es un trato de favor excesivo”. En cuanto a los topes, pedía que a la lista más votada se le requiriese al menos sobrepasar el cincuenta por ciento de los votos, ya que iba a llevarse un número de escaños desproporcionado, y a las minorías sólo sobrepasar el diez por ciento. Botella Asensi se levantó para apoyar los discursos de Armasa y Ossorio, aunque tratando de encontrar un punto de encuentro con la Comisión: “es muy justo que si a las mayorías se les conceden las tres cuartas partes de los candidatos se les exijan, cuando menos, el 40 por 100 de los votantes”. No obstante, pedía que se aboliese cualquier tipo de requisito mínimo para las minorías pues, en caso de segunda vuelta, éstas saldrían conforme a los deseos de la mayoría: “Si queréis tener aquí una minoría independiente, que no deba sus puestos al Gobierno, porque el Gobierno ha de salir de las coaliciones mayoritarias; si queréis por consiguiente, tener una crítica independiente, un control de garantía, una oposición que merezca crédito al país, tenéis que prescindir de ese tope de las minorías, porque es contrario a todas las conveniencias del régimen democrático y

³⁹ DSC (19-VII-1933): 14223-14227 y 14231.

del régimen parlamentario”. La respuesta de la Comisión a todos estos requerimientos, por boca de Ángel Galarza, resultó negativa. Ni tan siquiera aceptó un último intento del radical Armasa para reducir del veinte al quince por ciento el tope mínimo. En este apartado, el más importante, la reforma quedó fijada y ya por completo invariable⁴⁰.

El resto de modificaciones careció del mismo grado de polémica. El diputado radical Torres Campañá pudo retocar un tanto el dictamen gracias a que la Comisión incluyó dos de sus enmiendas. La primera, para el caso de que ningún diputado obtuviese el ocho por ciento de los sufragios y quedasen vacantes por cubrir, que la elección fuese declarada libre, pudiendo concurrir en segunda vuelta todos los candidatos independientemente de la cifra de votos obtenida en la primera. La segunda enmienda necesitó de mayor discusión. Pedía Torres que, en caso de que sólo existiese un número de candidatos similar al de puestos a cubrir que hubieran logrado sobrepasar el límite del ocho por ciento pero no el del veinte por ciento, fuesen electos diputados automáticamente. La medida parecía necesaria, toda vez que no tenía mucho sentido convocar una segunda vuelta en la que hubiese tantos candidatos como puestos vacantes. No obstante, dos miembros de la Comisión, Enrique Heraclio Botana y Ángel Galarza, impugnaron este argumento afirmando que con él se resucitaba el artículo 29 de la ley de 1907. Para Torres Campañá semejante afirmación resultaba totalmente peregrina porque esos candidatos habían pasado ya por una primera vuelta en la que se había consultado al cuerpo electoral, mientras que, vigente el artículo 29, el diputado electo no lo era, en ningún caso, por elección. Este aserto convenció a la Comisión que acabó aceptando la enmienda⁴¹.

Menos suerte tuvo Torres Campañá cuando pidió que se incluyera un artículo adicional que obligara al gobierno, en el plazo de un mes a partir de la celebración de las elecciones municipales, a renovar las Comisiones gestoras que llevaban gobernando las diputaciones provinciales durante más de dos años. La Comisión de Presidencia se mostró contraria pero la enmienda quedó retirada cuando Azaña afirmó que constituiría imperativo gubernamental la renovación inmediata de las gestoras provinciales (algo que no ocurriría durante toda la República). La última controversia tuvo lugar a raíz de una enmienda del diputado radical-socialista Baeza Medina, que pedía la suspensión del requisito de pasar por una elección parcial a todo diputado que hubiese aceptado cargos gubernamentales mientras continuaran utilizándose las circunscripciones plurinominales.

⁴⁰ *Ibidem*: 14227-14231.

⁴¹ *Ibidem*: 14232-14236.

Una ley de 1887 establecía que los diputados que aceptasen cargos u honores del ejecutivo habrían de someterse a una nueva elección, requisito fundado en la tradicional desconfianza que el elector había de tener cuando se menoscabase la independencia de su representante respecto del gobierno. Como continuaba vigente durante la República, los diputados de la mayoría deseaban dejar su aplicación en suspenso porque argüían que había perdido su sentido al haberse abolido los distritos uninominales, criterio que en absoluto compartían las oposiciones. Los radicales Pedro Armasa y Salvador Martínez-Moya, así como el agrario Cándido Casanueva, anunciaron el voto en contra de sus minorías. Con el fin de obtener al menos el apoyo de los radicales para sacar adelante la reforma electoral, la Comisión dio por retirada la enmienda del diputado Baeza⁴².

El último intento de modificación lo promovió Ossorio, pidiendo que se estableciera la fórmula del voto acumulativo que había estado vigente entre 1878 y 1890. Lo fundaba en la agudización de la representación mayoritaria y la fuerza de los partidos políticos que “pone en quiebra el valer y la substancia individual”, agravada además por la desaparición del Senado. Proponía como criterio que la Junta Central del Censo estableciese una media aritmética entre el diputado electo con mayor votación y el electo con menor votación en todo el país “y si apareciera algún candidato que haya obtenido en toda España un número de votos mayor de este término medio lo proclamar(a) Diputado”. Le respondió el radical-socialista Galarza en nombre de la Comisión rechazando la enmienda y remitiéndola a la discusión de la futura ley electoral. Ossorio se mostró, en la réplica, bastante escéptico ante esa posibilidad: “eso de que me crea que vamos a hacer una ley Electoral completa, excede un poco de mi natural crédulo y bonachón, y el Sr. Galarza no se ofenderá si lo pongo en cuarentena”⁴³. La intervención de Ossorio cerró definitivamente el debate sobre la reforma electoral, y ésta fue aprobada al día siguiente, 20 de julio de 1933⁴⁴.

Los efectos de la ley de 1933 sobre el panorama político español.

En líneas generales y pese a las críticas, la definitiva redacción de la norma mejoraba algo no sólo el primitivo proyecto del gobierno sino, hasta cierto punto, el

⁴² *Ibidem*: 14238-14241.

⁴³ *Ibidem*: 14241-14242.

⁴⁴ DSC (20-VII-1933): 14295.

decreto de 1931. De hecho, teniendo en cuenta el ánimo exclusivista que lo había inspirado al principio, el proyecto de ley acabó modificándose gracias al interés del ejecutivo en sumar el apoyo de los radicales. Aunque éstos ya se habían declarado en franca oposición al gabinete Azaña, el partido de Lerroux era un importante factor a tener en cuenta para las próximas elecciones locales y las siguientes generales (como habían mostrado los resultados de los comicios municipales parciales de abril de 1933). Ciertamente que Azaña y otros dirigentes republicanos de izquierda demostraron que sus preferencias se orientaban hacia una alianza electoral con el PSOE, pero en los lugares donde la oposición conservadora mostrase mayor arraigo y se llegara a una segunda ronda, parecía conveniente tender puentes hacia los radicales para establecer coaliciones circunstanciales. De ahí que, a pesar de que en un primer momento se desecharon la mayor parte de las enmiendas del PRR, cuando a partir de la intervención de Castrillo el gobierno pudo avistar el alineamiento de esta minoría con el resto de las oposiciones, frenaron la tentativa de sacar adelante el primitivo proyecto de ley y atisbaron algún tipo de entendimiento con ella.

Ese relativo consenso limó algunas de las aristas del decreto emitido hacía más de dos años por el Gobierno Provisional. Si en 1931 bastaba con que la lista vencedora sobrepasase simplemente el veinte por ciento para obtener entre un 67 y un 80 por ciento de los escaños de una circunscripción, ahora por lo menos se le exigía que uno de sus candidatos llegase a sobrepasar el cuarenta por ciento de los sufragios emitidos. Además, las opciones minoritarias quedaban mejor protegidas al exigirse a los candidatos obtener un porcentaje mínimo, el tope del ocho por ciento, para poder pasar a la segunda vuelta. Con el decreto de 1931 resultaba posible la presentación de candidatos secundarios, o hasta candidatos nuevos, de un mismo partido en la segunda ronda con el fin de que, tras haber sacado triunfante la lista por las mayorías, se pudiera obtener el copo de la representación. La elección automática en primera vuelta de un número de candidatos similar al de vacantes, aunque no cumplieran con el tope del veinte por ciento pero siempre que obtuviesen el mínimo del ocho por ciento de los sufragios emitidos, representaba también otra pequeña garantía para las minorías que no existía en 1931. En cuanto a los comicios municipales, los concejales recién elegidos el 23 de abril de 1933 quedaron mejor protegidos al conservar explícitamente sus puestos hasta la renovación reglamentaria de 1935.

No obstante, aunque la ley de 1933 no suponía, a causa del voto restringido, el retorno puro y simple al viejo régimen electoral de los primeros tiempos del liberalismo

español, sí que la definitiva adopción de la circunscripción provincial representaba un retorno al pasado, así como una agudización de los efectos más nocivos del sistema mayoritario, incluso respecto a 1907⁴⁵. En este sentido, los republicanos amalgamaban su preferencia por la tradición francesa de los distritos plurinominales basada en las circunscripciones departamentales, con su también clásica predilección por el modelo de elección que se venía realizando en las circunscripciones urbanas españolas desde hacía varias décadas⁴⁶. Por ello, de 1931 en adelante, no hicieron más que trasplantar al mundo rural las reglas electorales que ya se practicaban en las ciudades: el plurinominalismo, el voto restringido y el cupo a las minorías, presumiblemente a modo de receta para procurar el “despertar” de la opinión en los pueblos.

La reforma de 1933 traía consigo, además, algunos riesgos. La reducción del número de circunscripciones, aunque resultara tan modesta (sólo tres), contribuía desde el punto de vista territorial a agravar la prima a la mayoría. Hemos de tener en cuenta que, cuantos más puestos de diputado poseía una circunscripción, más se desvirtuaba la relación de escaños entre mayoría y minoría, mientras que cuanto menos, la distribución de los escaños entre ambos grupos resultaba relativamente más proporcionada. Por ejemplo, en la circunscripción de Soria, que poseía tres escaños, la diferencia entre obtener las mayorías (dos) y obtener las minorías (uno) suponía tan sólo un escaño; en Álava, que tenía dos, no había diferencia alguna; en Guadalajara o Palencia, que tenían cuatro, sólo dos; en Castellón, que tenía seis, sólo dos; en Salamanca, Baleares o Tarragona, que tenían siete, ya eran tres. Mientras tanto, el triunfo por un solo voto en las circunscripciones urbanas de Madrid o Barcelona representaba la friolera de nueve escaños de diferencia, lo mismo que en Oviedo o La Coruña.

En definitiva, cuantas más circunscripciones, mejor repartidos estaban los escaños y mayores posibilidades tenían los partidos de lograr una minoría respetable haciéndose fuertes en varios distritos. Por ello, en la práctica, un sistema tan aparentemente agravado como el de 1907, en el que exceptuando las circunscripciones urbanas sólo se podía obtener representación ganando en algún distrito, facilitaba paradójicamente el acceso a las Cortes de las minorías, pues una pequeña fuerza política

⁴⁵ R. Gunther, G. Sani y G. Shabad destacaban como un grave defecto general de la legislación electoral republicana que: “la distorsión de la representación parlamentaria creaba en las Cortes la ilusión de que la coalición victoriosa había recibido un mandato aplastante a favor de sus propuestas políticas, cuando en realidad dicha coalición podía haber obtenido simplemente una mayoría rasa de los votos”. Vid. GUNTHER, SANI y SHABAD (1986): 21.

⁴⁶ La inclinación de los republicanos franceses hacia la circunscripción plurinomial, por lo menos hasta finales del XIX, es algo ya bien demostrado. Vid. trabajos clásicos como CAMPBELL (1958), o más recientes y de mayor impacto en nuestro país como los de RÉMOND (1990) o HUARD (1997).

podía concentrar su labor en unos pocos distritos y, dado su elevado número, las oportunidades de conseguir representación eran mucho mayores. Con el sistema de 1931 y de 1933, un partido necesitaba posicionarse como primera o segunda fuerza política en toda una provincia para obtener representación. En caso contrario, estaba prácticamente obligado a coaligarse con otros partidos. Una de las consecuencias previsibles de ese sistema electoral, en tanto que actuaba sobre un sistema de partidos apenas recién nacido, podía ser el de dificultar la formación de candidaturas, en la medida en que sin partidos nacionales fuertes y bien implantados, las coaliciones se hacían casi inevitables, en medio de una marcada y casi ineluctable tendencia a la bipolarización⁴⁷. Porque si dos fuerzas políticas secundarias se unían acrecentando de ese modo sus posibilidades de victoria sobre el partido con más arraigo en la circunscripción, éste se veía empujado a acudir a la coalición con otra más pequeña para volver a restaurar su primacía, y así hasta el infinito. El resultado previsible era, dada la necesidad de alcanzar la barrera del cuarenta por ciento, la presencia de dos grandes coaliciones que habrían de luchar entre ellas a brazo partido por una victoria a la que incitaba la desbordante prima a las mayorías. Con la ley de 1907, la derrota en un distrito no suponía para un partido más que un pequeño descalabro que podía ser compensado con la victoria en otro de los varios cientos existentes. Sin embargo, con el sistema de 1933, la derrota en una o dos provincias clave, aunque fuese por una diferencia mínima de votos y dada la drástica reducción de circunscripciones, podía resultar toda una catástrofe, ni más ni menos que la derrota electoral misma. Además, la reforma de 1933, en un hipotético contexto en que se hubiesen evitado amplias coaliciones, facilitaba que un partido con relativa fortaleza como para posicionarse en primer lugar, pero con ciertas discontinuidades en su implantación territorial (pues podía concentrar sus bases de apoyo, por ejemplo, en la capital de provincia y en un número reducido de comarcas) pudiera acarrear con la mayoría abrumadora de la representación provincial. Mientras, con la ley de 1907, este partido necesitaba una implantación en todos y cada uno de los distritos comarcales para obtener una victoria

⁴⁷ En este punto, estamos de acuerdo con Sartori en que la aplicación de un sistema electoral fuerte sobre un sistema de partidos no estructurado no supone una reducción del número de formaciones políticas a escala nacional. No obstante, nos separamos de su apreciación cuando afirma que, a nivel de distrito, sí que se reduce la oferta electoral. Esto sólo podría ser cierto si una ley electoral prohibiera expresamente las coaliciones. Si no era así, la reducción de la oferta electoral resulta sólo aparente: las concentraciones electorales aminoran el número de “aspirantes” en un momento concreto, el del comicio, pero nunca, a nuestro parecer, el número de partidos. Vid. SARTORI (2001): 60-61.

de semejantes proporciones, algo que resultaba bastante más complicado y que por tanto aseguraba la presencia de otras fuerzas políticas del mismo territorio.

En la misma línea que los cambios en el reglamento del Congreso⁴⁸, la reforma de 1933 supuso un apreciable espaldarazo para las grandes organizaciones partidistas, de programas con fuerte contenido ideológico, extendidas a nivel nacional o en un número de provincias determinado, frente al predominio de la política personalista, pragmática y menos ideologizada que caracterizó a la Restauración. La aspiración primaria de un partido residía en obtener por sí mismo la fuerza suficiente en una circunscripción como para derrotar a una *entente* de partidos rivales y conseguir la valiosa prima a las mayorías. Pero como esto resultaba bastante difícil en un sistema de partidos tan fragmentado como el español, y que acababa de nacer de la forma más improvisada e inesperada posible, la pretensión más importante e inmediata era nuclear una coalición en torno suyo (y obtener la primacía a la hora del reparto de puestos) o, al menos, hacerse imprescindible a la hora de constituir candidaturas conjuntas e impedir así la tragedia de quedar aislado. De hecho, la existencia de la segunda vuelta, motivada por la no superación del cuarenta por ciento de los sufragios emitidos en ese contexto de marcada fragmentación, estimulaba hasta tal punto las coaliciones que el objetivo de muchos partidos pequeños se cifró, más que en conseguir la victoria electoral en la primera vuelta, en sacar un número de sufragios suficiente en ésta como para exigir en las mejores condiciones posibles puestos en una futura candidatura de coalición cara a la segunda vuelta. Evidentemente, detrás de todo ello había un análisis, hasta un cálculo si se quiere, muy claro del arraigo de cada partido político. En el estío de 1933 se consideraba, con no poca razón, que muy pocas formaciones tenían la fuerza suficiente como para hacerse, en solitario, con las mayorías en buena parte de las provincias españolas.

Dada la corta experiencia republicana, resulta de todo punto imposible suponer que este régimen electoral pudo haber favorecido la creación de dos grandes partidos. Resulta incuestionablemente cierto que entre 1932 y 1936 estaba en marcha un proceso de cristalización de un sistema de partidos, que apenas si había estado bosquejado en las elecciones a Cortes Constituyentes⁴⁹. Ahora bien, existen muy pocas evidencias de que

⁴⁸ ÁLVAREZ TARDÍO (2003): 203-205.

⁴⁹ La existencia un “multipartidismo extremo”, en palabras de Linz, fue lo que caracterizó al sistema de partidos español durante toda la Segunda República. Vid. LINZ (1979): 171-180. Para Santos Juliá ni tan siquiera puede hablarse en rigor de que hubiese cristalizado un sistema de partidos estable. Vid. JULIÁ (1995): 138-139.

se caminase decididamente hacia la desaparición del faccionalismo o de la fragmentación. Más bien todo lo contrario. El proceso en marcha parecía conducir a un sistema de dos grandes coaliciones multipartidistas, en las que el fenómeno del faccionalismo seguiría primando sobre los principios de cohesión y disciplina⁵⁰. Con un panorama político tan dividido, que se caracterizaba por la abundancia de opciones ideológicas organizadas, la necesidad de coaliciones, de sumar fuerzas políticas aún pequeñas para obtener el máximo posible de votos, hizo posible la subsistencia de las viejas maquinarias caciquiles manejadas por individuos con tradicional arraigo en determinadas comarcas de una provincia que, de este modo, lograron aún hacerse un hueco en las candidaturas. En este sentido, la reforma de 1933, como la de 1931, pudo intensificar lo que se conocía como política de masas y hasta reforzar medianamente el papel de los partidos organizados capaces de enrolar en sus filas a amplios sectores de la opinión y de ganar en circunscripciones tan grandes como la provincia. Pero, contra lo que en un principio pudo suponerse, no significó la desaparición inmediata de las viejas tradiciones políticas individualistas que habían estado plenamente vigentes en nuestra historia electoral y que los partidos republicanos de izquierda y de centro acabaron reproduciendo con mayor intensidad.

Esta percepción parece confirmarse teniendo en cuenta las dos únicas experiencias prácticas con esa ley, las que tuvieron lugar con los comicios generales de noviembre de 1933 y febrero de 1936. En los primeros, la negativa del PSOE a pactar una alianza de carácter nacional con los republicanos de izquierda y el definitivo desplazamiento de los radicales hacia el centro pulverizó cualquier posibilidad de resucitar la conjunción republicano-socialista que se había presentado relativamente cohesionada durante las elecciones a Cortes constituyentes de junio de 1931 en gran número de circunscripciones. Como hemos adelantado, en 1933 existía la idea de que, con la nueva ley electoral, en las provincias donde concurrían varias candidaturas sería muy difícil que algún candidato sobrepasase el tope del cuarenta por ciento y que la contienda decisiva para la atribución de los escaños sería la segunda vuelta. El hecho de que las derechas sí lograsen anudar un pacto nacional no distorsionaba demasiado esas predicciones, pues con los resultados de 1931 y los de abril de 1933 en la mano, no era previsible que sobrepasaran por sí mismas tal tope, sobre todo en las

⁵⁰ Santiago Varela, sin confirmar concretamente esta hipótesis, sí que caracterizó al régimen electoral republicano como un sistema “fuerte” por su capacidad para moldear un sistema de partidos tan débil como el español naciente de 1931. Vid. VARELA (1978): 59-60. Esto de la fragmentación ya fue anticipado por DE CARRERAS (1983): 165.

circunscripciones más pobladas (por tanto con más escaños) del país. De ahí que, antes de pactar alianzas, republicanos y socialistas quisieran ponderar fuerzas para, en caso de segunda vuelta, exigirse mutuamente un número de puestos proporcional al número de votos que aportaban en una futura candidatura de coalición. El resultado de la definitiva ruptura de la conjunción republicano-socialista y de la reorganización de las derechas fue un altísimo nivel de concurrencia a los comicios. La cifra oficial de proclamados que anunció el Ministerio de la Gobernación el 12 de noviembre de 1933 (el domingo anterior a las votaciones) fue de 2.077 candidatos, aunque el número se redujo a 1.875 cinco días después merced a la retirada de una parte de los que contaban con menores posibilidades de hacerse con los 473 de las primeras Cortes ordinarias de la República⁵¹.

Las previsiones de republicanos y socialistas erraron al no medir correctamente la amplitud de la marea conservadora. Las candidaturas de derecha y las “antimarxistas” pactadas entre éstas y los radicales, lograron vencer y sobrepasar el tope en cuarenta de las sesenta circunscripciones. Por el contrario la izquierda sólo logró hacer esto en dos (Barcelona provincia y Gerona) gracias a la fuerza de ERC, mientras que los socialistas fueron los más votados en varias circunscripciones (las dos de Madrid, Málaga y Murcia, así como en Ceuta y Huelva) pero sin conquistar en ninguna el tope. Los radicales y sus aliados demostraron algo más de vitalidad y consiguieron vencer y pasar ese tope en seis circunscripciones. Esto hizo que de los 377 escaños ya adjudicados en la primera vuelta, las derechas conquistasen 206 (54.6%) con el 47.5 por ciento de los votos, el centro 112 (29.7%) con sólo el 19.5 por ciento del voto, y la izquierda sólo 59 (15.7%) amasando el 33.0 por ciento de los sufragios. Si no se hubieran establecido topes y, por tanto, no hubiera existido la segunda vuelta, la distribución hubiera sido algo más equilibrada, pues la izquierda habría sumado 54 escaños más, llegando a los 113, frente a una derecha que se habría adjudicado 32, logrando 238, y al centro que sólo habría ganado nueve más, alcanzando los 121. No obstante, la segunda vuelta dio una nueva oportunidad a derechas, radicales y republicanos moderados de derrotar a la izquierda habilitando candidaturas conjuntas en las circunscripciones donde sobre todo los socialistas habían demostrado mucha fuerza. El triunfo de las candidaturas de centro o de derecha en las pocas demarcaciones donde se fue a la segunda vuelta, exceptuando las de Huelva, Madrid capital y Málaga capital, hizo que la izquierda sólo pudiese

⁵¹ Las cifras oficiales en *Ahora* y *El Sol* (14-XI-1933). Los cálculos finales, elaborados a partir de los datos del Archivo del Congreso de los Diputados (ACD): Legajo 139.

obtener, tras la jornada electoral del 3 de diciembre, 32 escaños más frente a los 61 del centro y la derecha unidos.

La desproporción parecía aún más aguda descendiendo a escala provincial. No cabe duda de que el establecimiento de cupos tan exagerados para las mayorías distorsionó la representación de las distintas fuerzas políticas. En Badajoz, la candidatura conjunta de radicales, republicanos moderados y derechas se había hecho, ya en la primera vuelta, con once de los catorce escaños de esta circunscripción (el 78.6%) amasando el 50.2 por ciento de los votos. Los socialistas, que habían cosechado en esta provincia el 48.5 por ciento de las papeletas, quedaban con sólo tres escaños (el 21.4% de la representación). En Barcelona capital ocurrió de igual forma: con un resultado apretadísimo (un 36.4% de votos para la *Lliga* y un 36.3% para la *Esquerra*) la derecha catalanista se llevó catorce escaños por cinco de ERC. El resto de candidaturas, que sumaron nada menos que un 27.3 por ciento del voto, quedaron sin representación parlamentaria. Al contrario, durante la segunda vuelta, en Madrid capital los socialistas hicieron triunfar a sus trece candidatos con un 49.7 por ciento de los votos, mientras que la candidatura de derechas sólo obtuvo cuatro escaños pese a haber cosechado el 48.2 por ciento de todos los sufragios emitidos. En otras circunscripciones el resultado fue, en general, menos igualado pero la atribución de escaños continuó siendo, en relación con los votos obtenidos, igualmente desproporcionada.

En febrero de 1936 volvieron a repetirse tales distorsiones. La izquierda y un sector del centro (Unión Republicana) aprendieron la lección de lo ocurrido en 1933 y habilitaron una coalición nacional, el Frente Popular (aunque, al igual que ocurrió con la Unión de Derechas en la elección anterior, en muchas circunscripciones ni tan siquiera se denominó de esa forma), para unir fuerzas y competir con mayores garantías de triunfo frente a sus rivales. Por el contrario, confiados en el considerable volumen de voto obtenido en noviembre de 1933, y enfrentados por el balance de la política posibilista en el segundo bienio⁵², la CEDA y el resto de las formaciones políticas de derecha no constituyeron una alianza alternativa articulada a nivel nacional y dejaron que los comités provinciales configurasen totalmente las candidaturas según las particularidades de cada circunscripción. El resultado fue que el centro-izquierda se presentó a los comicios con mayor cohesión, mientras que las disensiones entre monárquicos y republicanos moderados impidieron agrupar a todo el centro-derecha en

⁵² Sobre esta cuestión, vid. ÁLVAREZ TARDÍO (2002): 344-348.

algunas provincias, resultando que frente a las que se denominaron “candidaturas antirrevolucionarias” concurrieron también candidatos disidentes aislados que, necesariamente, habrían de restarles votos. En realidad, los efectos de la reforma electoral se hicieron notar mucho más en esta elección que en la anterior. A diferencia de lo ocurrido en octubre y noviembre de 1933, la segunda vuelta perdió importancia en las consideraciones estratégicas de los partidos. Esto hizo que en casi todas las provincias se generalizase una lucha bipolar y, sólo en muy pocas, hubo terceras candidaturas con un volumen de voto parejo a las “frentepopulistas” o a las “antirrevolucionarias”. El número oficial de candidatos proclamados, según datos del Ministerio de la Gobernación, descendió a 987⁵³. En la práctica, el día antes de la elección concurrieron un total de 942, aproximadamente la mitad que en 1933.

El efecto, natural e inevitable, fue que la primera vuelta, la celebrada el 16 de febrero de 1936, fue la que marcó el resultado final de la elección. Sólo en cinco circunscripciones hubo de repetirse la elección (Álava, Castellón, Guipúzcoa, Soria y Vizcaya provincia). Como es conocido, en una contienda muy igualada en cuanto a número de votos, triunfó la coalición de izquierdas al acumular mayor número de actas de diputado que sus rivales. La clave principal fue que el Frente Popular ganó, y por tanto se llevó las jugosas primas a la mayoría, en las grandes circunscripciones, aquéllas donde las candidaturas contendían por un número de escaños mayor. A efectos de la ley electoral, no importaba que la victoria de la izquierda hubiera sido apretada. Lo esencial, nada más, fue el hecho de posicionar a sus candidatos en primer lugar. Así, en Jaén el Frente Popular consiguió el 50.5 por ciento de los votos pero diez de los trece escaños en juego (el 76.9%), mientras que con el 49.2 por ciento de los sufragios, las derechas sólo pudieron copar las tres actas restantes. De forma muy similar, en Valencia provincia el Frente Popular acaparó también las diez actas de las mayorías al quedar en primer lugar con el 45.4 por ciento de los votos (esto es, ni tan siquiera con la mayoría absoluta de los votos), mientras que la Derecha Regional Valenciana, que incluyó un candidato tradicionalista, hubo de conformarse con los tres de las minorías cosechando el 44.1 por ciento de los sufragios. Esta desproporción se notó incluso en las circunscripciones donde el resultado no fue tan apretado. Así, en Madrid capital, la izquierda amasó un 54.3 por ciento del total de los votos emitidos pero esto le permitió conquistar trece actas de diputado de las diecisiete en juego. La derecha, con el 45.7 por

⁵³ *ABC* (10-II-1936) y *El Sol*, (11-II-1936). El diario *Ahora*, en su edición del 11 de febrero, apunta que fueron diez menos.

ciento restante, hubo de conformarse con cuatro. En Oviedo, una diferencia algo más apretada (53.0% para el Frente Popular, 47.0% para el Frente Antirrevolucionario) también otorgó trece escaños a la izquierda por cuatro de la derecha. De modo que la ley electoral concedió el triunfo a la candidatura, en este caso la del Frente Popular, que supo llevarse la victoria en las circunscripciones estratégicas, es decir, donde la desproporción entre mayorías y minorías era mayor⁵⁴.

He aquí por qué con una cifra global de votos tan igualada, incluso con el hecho evidente de que la izquierda no logró la mayoría absoluta de los votos en 1936, el Frente Popular se colocase ya por delante en los recuentos la noche del 16 de febrero y su victoria (incuestionable, pero en absoluto aplastante) se fuese confirmado con el transcurso de los días. En efecto, la coalición nacional de las izquierdas obtuvo el apoyo de 4.434.111 electores, frente a los 4.402.811 de las distintas candidaturas antirrevolucionarias “oficiales” que las derechas (en algunas circunscripciones incluyendo candidatos “portelistas”, radicales o de la derecha republicana) articularon en las distintas circunscripciones. Los candidatos disidentes de izquierda que compitieron con el Frente Popular fueron poquísimos y apenas si reunieron cuatro mil votos (3.930 exactamente) en todo el país. No obstante, los candidatos del centro que se presentaron al margen de las coaliciones antirrevolucionarias sumaron 468.242 papeletas⁵⁵, los del PNV reunieron 141.495, y las candidaturas disidentes de derecha 127.369 (de las que Falange sólo obtuvo 10.147 votos de media en todo el país, pues la mayoría correspondían a candidatos agrarios y monárquicos⁵⁶). Ciertamente que el centro y las derechas demostraban sumar más apoyos, pero no supieron convertirlos en una

⁵⁴ Los datos, elaborados a partir de ACD: Legajo 141. Éstos, por ser los datos oficiales remitidos por las Juntas Provinciales del Censo, resultan mucho más ajustados que los de Javier Tusell. Además, como ya reconoció este historiador, su método fue el de contabilizar los sufragios obtenidos por el candidato más votado de cada lista sin tener en cuenta los votos de las candidaturas minoritarias o unipersonales, sistema que perjudicaba al centro y a la derecha que, en 1936, se presentaron a los comicios con niveles menores de cohesión que la izquierda. Ese método, desde luego, fue impuesto por las circunstancias, pues Tusell y su equipo no contaban con los resultados completos. Una explicación en TUSELL (1971): 11-14. Nosotros hemos preferido, sencillamente, calcular la media aritmética de los votos de cada candidatura (incluidas las unipersonales), método que permite, sin excluir a ningún partido, hacernos una idea mucho más ajustada de la correlación de fuerzas existente. Los datos oficiales presentan una limitación: el expediente de Cuenca no se encuentra disponible y hemos utilizado los que ofrece el *Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca* (21-II-1936) que coinciden con los que aparecen en las credenciales de los diputados electos por esta circunscripción.

⁵⁵ Que podemos desglosarlos de la siguiente forma: 308.471 votos de las candidaturas gubernamentales (“portelistas” y progresistas de Alcalá-Zamora), 99.260 de las del Partido Radical y aliados menores, 33.725 de las del Partido Republicano Conservador y 26.786 de las “melquiadistas” e independientes.

⁵⁶ José Antonio Primo de Rivera obtuvo, en persona, el doble de sufragios, unos veinte mil, pero los restantes candidatos de Falange cosecharon resultados, en general, mucho peores. Además, FE-JONS no presentó candidaturas completas en la mayoría abrumadora de las circunscripciones, sino minoritarias y hasta unipersonales. Ambos factores son los que reducen a la mitad su fuerza real en todo el país.

victoria sencillamente porque en bastantes circunscripciones no consiguieron habilitar candidaturas cohesionadas por completo. Sin duda, los conservadores subestimaron la fuerza de la izquierda y, además, mostraron poco interés por atraer a los electores más centristas creyendo probablemente que los sucesos de 1934 bastarían para que éstos apoyasen, sin más, sus listas. La ley electoral les perjudicó por sí misma pero también las derechas no ponderaron correctamente, a la hora de confeccionar sus candidaturas, el volumen de voto que podía arrastrar el Frente Popular. Por ello, con un 46.3 por ciento de los sufragios emitidos, la izquierda obtuvo ya en primera vuelta 259 escaños (el 57.2%), mientras que sus rivales, con un porcentaje de voto superior (el 53.7%) sólo pudieron llevarse 194 escaños. De éstos, la derecha (con un 46.0% más otro 1.3% de las candidaturas disidentes), acaparó 162 actas (el 35.8%), mientras que el centro apenas si cosechó el 4.9 por ciento y la mayoría abrumadora de sus 30 diputados (entre “portelistas”, progresistas, radicales, liberales demócratas y “mauristas”, un 6.6% del total de actas atribuidas en primera vuelta) los consiguió en coalición con la derecha o con el centro-izquierda republicano (caso de Lugo)⁵⁷. Por último, los nacionalistas vascos sólo obtuvieron, el 16 de febrero, los dos escaños de las minorías en la circunscripción de Vizcaya capital, pues en las tres restantes de la región ninguna candidatura alcanzó el tope del cuarenta por ciento.

La segunda vuelta tuvo, aunque a menor escala dado el reducido número de circunscripciones en que se celebró, los mismos efectos que la de 1933 pero al revés, ahora perjudicando más aún a las derechas. Sin ésta, los partidos conservadores hubieran alcanzado once de los veinte escaños en juego, por cinco del Frente Popular, tres del PNV y uno del centro (concretamente, un republicano conservador). Con la segunda ronda, las derechas sólo lograron tres escaños, mientras que la izquierda sumó ocho, los nacionalistas vascos siete, y el centro otros dos⁵⁸.

En definitiva, ambos comicios mostraron de forma fehaciente las consecuencias que para la representación tuvo la reforma electoral de 1933. La agudización del sistema mayoritario respecto al establecido en 1907 daba la impresión de procurar, más que un simple reforzamiento parlamentario del partido (o coalición) triunfante, el drástico recorte de la representación de las formaciones políticas derrotadas. En este sentido, las predicciones de los que se opusieron a la reforma durante su tramitación parlamentaria se ajustaron a lo que ocurriría con posterioridad. No es que el sistema electoral

⁵⁷ Datos elaborados a partir de ACD: Legajo 141.

⁵⁸ *Ibidem*.

implantado fuese factor decisivo de la Guerra Civil, afirmación que resultaría a todas luces exagerada. Pero sí contribuyó a aumentar la tensión política al primar la reunión de todas las fuerzas políticas españolas en dos bloques y al sobrevalorar la victoria (por tanto, al agravar los efectos de por sí negativos de la derrota) estableciendo cupos de escaños para las mayorías tan desproporcionados como arbitrarios. Claro que, a la altura de junio de 1933, ni los republicanos de izquierda ni los socialistas, reunidos en torno al gabinete Azaña, supieron avistar lo que se les vendría encima en noviembre de ese año, pues habían concebido la reforma como un mecanismo que asegurase, *ad aeternum*, mayorías parlamentarias de los partidos que consideraban “sostenedores” del régimen, esto es, los que habían participado de la extinta conjunción republicano-socialista. No habría de pasar siquiera un semestre para que el resultado de unas elecciones hundiera tales expectativas. Del mismo modo, las derechas tampoco supieron impulsar su derogación, quizás bajo los efectos embriagadores de la victoria electoral de noviembre de 1933. Eso, y una defectuosa articulación de las alianzas, malograron la enorme movilización que llevaron a cabo entre enero y febrero de 1936, y provocaron una derrota que acontecimientos posteriores hicieron trascendental.

Bibliografía

ALCALÁ-ZAMORA, N. (1977): *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, Planeta.

ÁLVAREZ TARDÍO, M. (2002): *Anticlericalismo y libertad de conciencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

(2003): “El Parlamento de la Segunda República Española (1931-1936)”, en VVAA: *El Parlamento en la historia*, Vitoria, Servicio de Publicaciones del Parlamento Vasco.

AZAÑA, M. (1997): *Diarios 1932-1933: los “cuadernos robados”*, Barcelona, Crítica.

CAMPBELL, P. (1958): *French electoral systems and elections since 1789*, Londres, Faber and Faber LTD.

CARO, D. (1997): “Implantación territorial y modernización organizativa del PSOE en la Andalucía de la Segunda República (1931)”, en FORNER, S. (Coord.): *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, p. 449-464.

DARDÉ, C. (2000): “Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878”, en MALAMUD, C.: *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, p. 19-40.

(2003): “La ley de ´sufragio universal` de 1890”, en *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Madrid, Biblioteca Nueva, p.197-217, Reed.

DE CARRERAS, F. (1983): “Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República”, *Revista de Estudios Políticos*, 31-32, p. 165-197.

DE CARRERAS, F., y VALLÉS, J.M. (1977), *Las elecciones*, Barcelona, Blume.

DEL REY, F. (2008): *Paisanos en lucha. Exclusión política y violencia en la Segunda República española*, Madrid, Biblioteca Nueva.

DÉROZIER, A. (1965): “Les discussions sur la loi électorale espagnole en 1835 et en 1836: le gouvernement en échec”, en *Caravelle: cahiers du monde hispanique et lusobrasilien*, 4, p. 179-233.

ESTRADA, M. (1999): *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Santander, Universidad de Cantabria.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, A. (1992): *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas.

GARRIDO, A. (2000): “La reforma electoral de 1890”, en MALAMUD, C., *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, p. 41-61.

GUNTHER, R., SANI, G., y SHABAD, G. (1986): *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS.

HUARD, R. (1997): “Las prácticas del sufragio universal en Francia entre 1848 y 1914. Avances pioneros, novedades provisionales, proyectos inacabados”, en FORNER, S. (coord.): *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, p. 47-71.

JULIÁ, S. (1995): “Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia”, en *Política en la Segunda República*, Madrid, Marcial Pons, p. 111-139.

LINZ, J.J. (1979): *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea.

LÓPEZ MARTÍNEZ, M., y ÁLVAREZ REY, L. (1991): “La II República en Andalucía (1931-1936): Reflexiones, sugerencias y fuentes para el estudio de los procesos

electorales”, en *Trocadero. Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 3, p. 465-502.

MACARRO, J.M. (2000): *Socialismo, República y revolución en Andalucía (1931-1936)*, Sevilla, Universidad.

MARÍN, J.M. (2000): “La ley electoral de 1907 y las elecciones en España durante la crisis de la Restauración (1910-1923)”, en MALAMUD, C.: *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, p. 62-86.

RÉMOND, R. (1990): “Les réformes électorales en France au XIXe et XXe siècles”, en NOIRET, S. (ed.): *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden Baden, Nomos, p. 108-117.

REQUENA, M. (1993): *De la Dictadura a la Segunda República: el comportamiento electoral en Castilla-La Mancha*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.

SARTORI, G. (2001): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.

TOMÁS VILLARROYA, J. (1968): *El sistema político del Estatuto Real: 1834-1836*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

TUSELL, J. (1970): “Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la ley de 1907 en el comportamiento electoral”, *Hispania*, 116, p. 571-631.

(1971): *Las elecciones del Frente Popular*, Vol. 2, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

ULL, E. (1974a): “El sufragio censitario en el derecho electoral español. I”, *Revista de Estudios Políticos*, 194, p. 125-170.

(1974b): “El sufragio censitario en el derecho electoral español. II”, en *Revista de Estudios Políticos*, 195-196, p. 161-191.

(1976): “El sufragio universal en España (1890-1936)”, en *Revista de Estudios Políticos*, 208-209, p. 105-195.

VARELA, S. (1978): *Partidos y parlamento en la Segunda República*, Esplugas de Llobregat (Barcelona), Ariel.