





00515

C A P I T U L O   Q U I N T O

LA LEGISLACION ELECTORAL REPUBLICANA

=====

(1932-1936)

=====

Una vez estudiada la legislación específica para las elecciones a Constituyentes y los problemas electorales en la Constitución, pretendemos cubrir en este capítulo las normas electorales vigentes en las elecciones de Noviembre de 1933 y Febrero de 1936.

Es de destacar que ambas elecciones fueron anticipadas respecto del plazo legal prefijado. Según el artículo 53 de la Constitución, la duración legal del mandato de los diputados será de cuatro años. Sin embargo, teniendo en cuenta las facultades que se otorgan al Presidente de la República para disolver las Cortes, las elecciones podían adelantarse. Este fue el caso, tanto para las elecciones de 19 de Noviembre de 1933 como de 16 de Febrero de 1936. Para las primeras el mandato legal de los diputados terminaba en julio de 1935 pero las circunstancias políticas (1) hicieron que el Presidente Alcalá-Zamora disolviera las Cortes y convocara el 9 de Octubre elecciones para el 19 del siguiente mes. Las segundas debían celebrarse en Noviembre de 1937 pero la debilidad del bloque gubernamental en el año 35 y el reagrupamiento de la oposición, hicieron inevitable la crisis (1 bis). Ambas elecciones se celebran bajo casi idéntica legislación: la nueva ley de 27 de julio de 1933 y, como supletorias, la vieja ley de 1907 y el decreto de 10 de mayo de 1931. A los intentos frustrados de remozar esta vetusta

y complicada legislación la dedicamos el Capítulo Sexto.

Hemos dividido el presente capítulo en tres apartados. El punto descollante es, sin duda, la ley electoral de 1933 a la que dedicamos un amplio estudio. Le siguen en importancia el decreto de 26 de Enero de 1932 sobre censo electoral y, en un tercer apartado, agrupamos la diversa legislación complementaria sobre elecciones.

=====

I.- CENSO ELECTORAL

=====

Ya vimos como para las últimas elecciones se habían dictado normas de urgencia con el fin de actualizar el censo electoral e incluir en él a los votantes de 23 y 24 años. Una vez aprobada la Constitución y, con ella, el voto femenino, la tarea era mucho más ardua, dado que había que incluir en el censo a todas las mujeres en edad de votar.

Para ello se dictó un decreto de 26 de Enero de 1932, no con vistas a revisar el censo antiguo sino, dadas las actuales necesidades impuestas por la nueva normativa electoral, con vistas a formar un censo nuevo. Este decreto, por tanto, será la base legal de todo el censo electoral republicano y su análisis reviste especial importancia para nuestro estudio.

El decreto está refrendado por el Presidente del Consejo, Manuel Azaña. Se compone de diecisiete artículos y lleva adjunta una extensa "Instrucción para llevar a efecto la inscripción de los habitantes de uno y otro sexo de diez y ocho y más años de edad que ha de servir de

base para formar el Censo que ordena el Decreto de esta fecha". En los diecisiete primeros artículos puede verse el proceso que se efectúa para elaborar el censo. Dicho proceso se divide en las siguientes etapas y con las siguientes características:

a) El organismo encargado de llevar a cabo el censo es la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, que se servirá de la ayuda de --- otras instituciones.

b) Todos los habitantes de dieciocho y más años se inscribirán el día 1 de marzo de 1932 en sus Ayuntamientos respectivos. Se exceptuarán los acogidos en establecimientos benéficos y los que se hallen cumpliendo condena por sentencia firme. La inscripción se efectuará por medio de boletines individuales que serán distribuidos a domicilio y posteriormente recogidos por agentes designados por los ayuntamientos. Los Ayuntamientos enviarán dichos boletines a las secciones provinciales de Estadística.

c) A su vez, los jefes provinciales de Estadística pedirán a los jueces de Instrucción y primera instancia, alcaldes y delegados de Hacienda, relación certificada de los incapacitados legalmente, concursados y quebrados, acogidos en establecimientos benéficos o autorizados a -

implorar la caridad pública y deudores de la administración, respectivamente.

d) Las secciones provinciales de Estadística, una -- vez recibidos los boletines de los Ayuntamientos, efectuarán las siguientes operaciones:

1º Separarán los boletines correspondientes a los individuos de dieciocho a veintitrés años y los ordenarán por años para las rectificaciones anuales del censo.

2º Separarán los boletines correspondientes a los incapacitados legalmente, concursados, quebrados, acogidos a establecimientos benéficos, autorizados a implorar la caridad pública y deudores de la administración.

3º Separarán los de las clases e individuos de tropa u otros cuerpos armados sujetos a disciplina militar que se hallen prestando servicio.

4º Separarán los transeuntes en el Municipio y los pertenecientes a nacionalidad extranjera.

e) Ordenados así los boletines, se conservarán en las secciones Provinciales de Estadística para formar las listas de electores por Secciones y distritos municipales de cada Ayuntamiento. Las listas contendrán el número de ins

cripción de cada elector dentro de la sección en que figura inscrito, los dos apellidos y el nombre, el sexo, la edad, la profesión u oficio, el domicilio y si sabe leer o escribir. Los encargados de formar las listas electorales son las secciones Provinciales de Estadística. Una vez elaboradas las remitirán a los alcaldes para su exposición al público (3).

f) En las listas electorales se incluirán los españoles de uno y otro sexo, de veintitrés y más años de edad, que sean vecinos o que cuenten un año de residencia o, si tienen la condición de funcionarios, en cualquier caso.

g) En cada sección electoral se formarán dos listas. Una de los que tengan ya la condición de electores y otra de los que la adquieran el año próximo. En esta segunda lista se hará constar el día y mes en que se adquiere la condición de elector.

h) Las listas se exhibirán durante quince días y todo elector, aunque no le afecte personalmente, podrá reclamar, mediante los justificantes oportunos, ante el secretario del Ayuntamiento respectivo que la elevará al jefe Provincial de Estadística para su resolución, que habrá de publicarse en el Boletín Oficial. Contra dicha resolución podrá recurrirse en el correspondiente Tribunal de lo Contencioso.

i) Una vez terminado este período de rectificación de listas se formaran por las secciones Provinciales de Estadística las definitivas. Los jefes de dichas secciones las remitirán al gobernador civil para que ordene su publicación. Las Diputaciones provinciales procederán a la publicación en número extraordinario del Boletín Oficial de las listas electorales, y remitirán a los alcaldes un ejemplar del censo electoral respectivo que, custodiado por el secretario, constituirán el registro oficial de los electores del Municipio. Además se publicará el Censo electoral definitivo de la Provincia, enviando un ejemplar del mismo a la Junta Central del Censo, al Congreso de los Diputados, al Director General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, presidente de la Audiencia, jueces de primera instancia y jefe de la Sección provincial de Estadística.

j) Los gastos ocasionados por la formación del censo se repartirán entre los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y el Estado.

k) El Decreto aprueba la inscripción que lleva adjunta relativa a organizar la inscripción de los habitantes. No vamos a analizar dicha instrucción por cuanto más que al derecho electoral afecta a la organización y coordinación de los organismos que han de participar en la fase

de inscripción. En dicha instrucción se detalla las obligaciones de las juntas municipales, los alcaldes y secretarios de Ayuntamiento y jefes provinciales de Estadística, la organización de las secciones, etc. Es importante señalar dos disposiciones de esta instrucción: Primera, el artículo 12 que establece que "ningún individuo de diez y ocho y más años de edad, sea cualquiera su condición, fuero o categoría, a quien se presente por el agente repartidor el correspondiente boletín, debe excusarse de recibirlo, llenarlo con todos los datos que en él se piden y devolverlo cumplimentado al agente repartidor". Y el artículo 19 que establece las sanciones de quienes cometan falsedades en los documentos que se rellenan al realizar la inscripción.

Este es el decreto más importante referente al censo electoral de la época republicana. En base a él se forma el censo electoral que regirá en las elecciones de 1933 y 1936. Otros preceptos legales completan esta norma básica. El decreto de 5 de Noviembre de 1932 (4) sobre censos electorales defectuosos autoriza a la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística para que se comprueben los censos defectuosos. Según este decreto todo vecino de un Municipio puede, mediante instancia dirigida al jefe de la sección de Este-

00524

dística de la Provincia, comprobar el censo electoral de donde resida. Para ello se fijará -por la Dirección General- el gasto probable que originará la comprobación y se comunicará al reclamante para que la deposite como garantía de la exactitud de la denuncia. Una vez hecho el depósito se llevará a cabo la comprobación y los gastos serán sufragados por el Ayuntamiento si la denuncia resultase cierta o por el reclamante si fuese infundada.

No hay duda que este método asegura una seriedad en las reclamaciones pero también impide que se formulen denuncias justas si no se dispone de fondos suficientes para hacer el depósito. Con ello se dificulta que los particulares individualmente o los partidos pequeños o con escasos medios económicos, puedan ejercitar acciones a las que sólo tendrán acceso los grupos más potentes. Si tenemos en cuenta que los censos defectuosos han sido -- uno de los vicios que más han deformado el proceso electoral, nos daremos cuenta de la importancia que puede revestir este decreto.

Otros dos decretos referentes al censo electoral señalan nuevas fechas para los diversos trámites del proceso de formación del censo y exposición de las listas. A pesar de las dilaciones en los plazos de que hemos hecho mención la confección del censo llevaba retraso con res-

00525

pecto a las fechas fijadas. El Decreto del 6 de Enero de 1933 autoriza a la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística para que proceda a incautarse de las listas electorales cuya impresión esté por terminar en la fecha de la publicación de este decreto. Con ello se daba como término la fecha del 16 de Enero para que estuviera totalmente impreso el censo. Previa designación de Colegios Electorales -de lo que trataremos más adelante- las tres listas estarán expuestas el 20 de Febrero durante diez días para que puedan formularse en ese plazo las reclamaciones que procedan. Las Juntas Provinciales de Estadística resolverán las reclamaciones antes del 25 de Marzo. Estas resoluciones serán publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia. Los Ayuntamientos interesados las comunicarán a los reclamantes que las impugnaran en el plazo de tres días (6) ante el Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo. Dicho Tribunal resolverá en el plazo de cinco días. Una vez que sean depositadas las listas se remitirán al Presidente de la Diputación Provincial respectiva para su inmediata impresión. A pesar de todo este severo procedimiento de impresión correcta de listas electorales, el censo debía contener bastantes errores. Un error muy común era la duplicación o triplicación de nombres en las listas, que es fácilmente advertible en municipios pequeños, pero sumamen-

00526

te difícil de corregir en los medianos y grandes. Para -  
ello se dispone por Orden de 20 de Octubre de 1933 (8) -  
que los jefes de las secciones provinciales de Estadística  
remitan a las juntas municipales del Censo electoral  
de los municipios de 20.000 y más habitantes ocho días -  
antes, cuando menos, del señalado para la elección, lis-  
tas certificadas de los individuos que resulten duplica-  
dos, triplicados, etc., en las secciones electorales del  
término municipal respectivo o que resulten inscritos en  
más de un término municipal: debiendo constar en las ex-  
presadas listas el domicilio y sección electoral donde -  
se les reserve el derecho de sufragio. Copias de estas -  
listas se transmitirán a los presidentes de las mesas -  
electorales y al público en las puertas de los colegios.

Por el artículo 1º del decreto de 18 de Octubre de -  
1933 (7) se establece que en las elecciones convocadas -  
para el día 19 de Noviembre se utilizará el censo electora  
l formado con arreglo al decreto de 26 de Enero, decreto  
que es conforme con el artículo 36 de la Constitución  
que reconoció igualdad de derechos electorales a los ciuda  
danos de uno y otro sexo. Este decreto -bastante inne-  
cesario- aclara, sin embargo la causa decisiva de que se  
formara tan rápidamente un nuevo censo: acoplar lo esta-  
blecido en la Constitución a la práctica electoral. Tam-

00527

bien por otro innecesario decreto de 24 de Octubre (9) - se dice que tienen derecho a la emisión del sufragio todos los individuos incluidos en las listas adicionales - del censo electoral (10). Estas listas adicionales contienen los nombres de los que cumplen la edad electoral entre la publicación definitiva del censo y el día de las elecciones. Digo que ambos decretos son innecesarios porque aun cuando ya se ve que son aclaratorios, son aclaratorios de algo que está perfectamente claro.

Por un decreto de 5 de noviembre de 1933 (11) se dan las normas necesarias a las autoridades de la Administración competentes, para rectificar el censo. Diversos decretos prorrogan el plazo para determinados trámites (12). El Decreto de 18 de Mayo de 1934 (13) autorizaba a la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística para que pusiera en funcionamiento a los organismos necesarios para comprobar los censos defectuosos. Por una Circular de 30 de Marzo de 1935 las juntas provinciales del censo se quedan sin el vocal proveniente de las Delegaciones Provinciales del Consejo de Trabajo (que a la vez era vicepresidente segundo de dichas juntas). Más importante es la supresión de la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística. El cargo de vocal que desempeñaba en la junta Central del Censo el citado director pasará al vicedirec

tor de Estadística del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad (14). Por Decreto de 7 de Septiembre de 1935 (15) se rectifica de nuevo el censo electoral que servirá de base a las elecciones de 1936. Dos decretos prorrogan algunos plazos de rectificación (16).

Un balance de la legislación sobre el censo electoral nos puede llevar a las siguientes conclusiones: 1º Hay en toda la legislación un esfuerzo por establecer -- los máximos controles posibles --por parte de la Administración y por parte del individuo-- para perfeccionar el censo. 2º Hay también un esfuerzo por acelerar la formación del mismo. 3º Se procura una simplificación en las etapas y los organismos a intervenir. 4º El principal motivo del nuevo censo son las modificaciones introducidas por la Constitución al ampliar --prácticamente duplicar-- el cuerpo electoral.

=====

II.- LA LEY DE REFORMA ELECTORAL DE  
27 de JULIO DE 1933.

=====

A.- GENESIS DE LA LEY DE REFORMA ELECTORAL.

Una vez aprobada la Constitución se hacía evidente que una de las primeras leyes a realizar era la electoral. El Decreto de Mayo de 1.931 apenas subsanaba los -- más evidentes desequilibrios de la vieja Ley de 1.907 y convenía refundir toda la legislación electoral en una Ley con las modificaciones de ampliación del cuerpo electoral que había aportado la Constitución.

Así lo reconoce el propio primer Ministro D. Manuel Azaña en el importante discurso de presentación del Gobierno el 17 de Diciembre de 1931. En él dice que hay cuatro leyes fundamentales que exigen una aprobación rápida: el Presupuesto, la Ley Agraria, el Estatuto de Cataluña y la Ley Electoral. Y sobre este último sostiene que "su necesidad es evidente, no sólo porque las Cortes, antes de disolverse, han de dejar establecida la Ley que

permita su reemplazo, sino porque mucho antes de disolverse las Cortes es necesario constituir las corporaciones Provinciales, es necesario acabar con el régimen de las comisiones gestoras, es necesario renovar los Ayuntamientos que ahora no están completos, es necesario, en fin, aplicar, en rigor, la Constitución a la vida local. Y para todo esto necesitamos la Ley Electoral y la necesitamos, además, con urgencia, como consecuencia de la reforma que ha hecho la Constitución estableciendo el voto de las mujeres. Es necesario formar el Censo y hacer una serie de operaciones cuya cuantía aconseje la urgencia en el voto de la Ley Electoral" (17).

Efectivamente, el censo se aceleró a lo largo de 1.932, lo cual permitió poner en práctica lo dispuesto en la Constitución, pero la ley electoral quedó, de momento, parada. En 1932, la Comisión Jurídica Asesora preparó un proyecto de Ley Electoral que no sería utilizado hasta 1934 -y presentado a las Cortes con algunas modificaciones por el Gobierno Samper- en el que se proponía un modo de escrutinio según el sistema proporcional. En ello trataremos más adelante al examinar este proyecto de Ley (18).

La génesis remota de la Ley que presenta el Gobierno en las Cortes el 1 de Junio de 1933 está, por tanto, en los mismos orígenes de este Gobierno, año y medio antes. Sobre el origen próximo tenemos como documento el interesante diario político de Azaña. En él podemos ver el interés de Alzala-Zamora en la Ley electoral y la rapidez -después de tanta lentitud- con que se elabora. -- Así, el 20 de Mayo de 1933, escribe Azaña: "Viene, llamado por mí, el director de Administración y planeamos el proyecto de Reforma Electoral" (19). El 24 de Mayo: "A las cinco he ido a firmar con el Presidente, más de una hora despachando. No hemos hablado de casi nada. Me pregunta por el proyecto de reforma electoral, que le interesa mucho, y recomienda que se haga en un solo artículo. "Así pienso llevarlo", le respondo, "para que pueda votarse con más facilidad" (20). El 25 de Mayo: "Dijo el Presidente que convenía restablecer las buenas condiciones con las oposiciones. Ponderó la importancia de las leyes de Orden Público y de la Ley Electoral, "Verdadera ley de defensa de la República" (21). El 26 de Mayo: "El Presidente ha entrado con dificultad en la cuestión. Ha hablado mucho; entre otras cosas, de la obstrucción, para reprobarla. Me dice que siempre ha creído que este Gobierno debía aprobar otras muchas leyes, como la Electoral, la de Orden Público, etc. "No se debe abusar del pobre Presidente ni de la pobre confianza del Presidente", exclama

(...) "La misión de este Gobierno -dice por fin, exactamente- no se acaba con la votación de la Ley de Garantías. Tráigame usted otras, sobre todo la de Reforma Electoral, mejor mañana que pasado. Yo le firmaré a usted el Drecre to y lo lee usted en las Cortes y adelante" (22). El 29 de Mayo: "Después recibo a García Labella, director de - Administración. Me trae el Anteproyecto de Reforma Electoral que le encargué. Tiene poco de aprovechable y le - sobran la mitad de las palabras" (23). Desgraciadamente, estas anotaciones diarias de Azaña -que se habían inicia do casi dos años antes terminan el 31 de Mayo, privándonos así de seguir desde este ángulo la elaboración de la Ley (24).

Lo más sorprendente, sin embargo, después de leer - lo que anota el 29 de Mayo, es que el 2 de Junio se lee en las Cortes el proyecto de Ley Electoral que lleva fir ma del día anterior. Algo que había costado tanto en salir a la luz, se elabora, pues, con extrema celeridad, y el consejo de Ministros y el Presidente le dan, rápida-- mente, su asentimiento.

B.- EL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de Ley (25) que tenía un artículo único, y por tanto era muy breve, trataba a la vez o diferenciadamente de las elecciones legislativas y de las elec--ciones a concejales. Dado el objetivo de nuestra investi--gación, sólo trataremos, tanto en el ánálisis legislativo como en el contenido de los debates, de lo que atañe a --las elecciones legislativas.

Tal como el Presidente le había aconsejado a Azaña el decreto tiene un artículo único, aunque dividido en diversos apartados. A nuestros efectos, interesa destacar --los siguientes puntos:

1. Queda, en principio, vigente, el decreto de 8 de Mayo de 1931, excepto en sus artículos 4º y 5º.

2. Este decreto queda, sin embargo, modificado en los siguientes aspectos:

a) Circunscripciones. Constituirán circunscripción propia, juntamente con los pueblos que corresponden a sus respectivos partidos judiciales, las capitales cuya población exceda de 150.000 habitantes, formando el resto de los pueblo de la provincia circunscripción independien--te.

b) Número de votos para ser diputado. Para ser proclamado diputado es necesario, además de aparecer con

con mayoría de votos, haber obtenido como mínimo el 40% de los votos escrutados.

c) Segunda vuelta. Se celebrará el segundo domin go siguiente al del escrutinio general.

3. En todo lo no previsto por esta Ley o que no es té rectificado por leyes de la República, regirá la Ley de 8 de Agosto de 1907. (La Constitución era la única Ley de la República que hacía referencia al derecho electoral)

4. Los Ministerios de Gobernación, Justicia y Traba jo dictarán las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

La modificación, por tanto, es muy leve, y fundamen talmente está contenida en el punto que hace referencia a que para ser proclamado diputado es necesario haber obtenido más del cuarenta por ciento de los votos. Esto, combinado con el reparto de mayorías y minorías establecido en el decreto de 8 de Mayo de 1931, hacía que el proyecto favoreciera desmesuradamente a los partidos mayoritarios, es decir, en dirección diametralmente opuesta a las tenden cias proporcionalistas. Es lo que en lenguaje electoral -- suele llamarse prima a la mayoría.

E.- EL DICTAMEN DE LA COMISION. LOS VOTOS PARTI-  
CULARES.

El dictamen de la Comisión de Presidencia (26) no modifica sustancialmente el proyecto de Ley. Simplemente hace tres retoques al mismo.

1. Añade al punto de las circunscripciones que Ceuta y Melilla pasarán a formar parte de las provincias de Cádiz y Málaga, respectivamente.

21 En cuanto al tanto por ciento necesario para ser diputado lo rebaja al treinta por ciento.

3. En la segunda vuelta solo podrán presentarse aquellos candidatos que en la primera hubieran obtenido el doce por ciento.

El dictamen, por tanto, sigue la línea marcada por el decreto. Y si bien el rebaje al 30 por ciento puede suponer mayor flexibilidad para todos los partidos, el tope mínimo para la segunda vuelta acentúa la necesidad de alianzas si se quiere ir a la elección con esperanzas de obtener un escaño. Las modificaciones no reducen, por tanto, ni la antiproporcionalidad ni el auspiciamiento de grandes bloques electorales.

Los votos particulares también hacían referencia a aspectos muy parciales del decreto. Dos votos particulares firmados por José Ruiz del Toro y Mariano Rojo sugerían, el primero (27) suprimir el tope mínimo del 12 por ciento, y el segundo (28) que se añadiera el apartado i) que dice: "Los ministerios de Gobernación, Justicia y Trabajo dictarán las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta ley", las siguientes palabras".... y para asegurar la pureza e independencia del sufragio". - Adolfo Chacón y Pedro Armasa sostienen primero un voto particular (29) en el que dicen que la circunscripción de Melilla pase a engrosar la de Málaga capital, aunque después (30) rectifican y piden que continúen eligiendo un diputado cada una. Los mismos diputados suscriben otro voto pidiendo que se reduzca a 100.000 habitantes el número suficiente para constituir circunscripción propia (31).

Lo que hay que deducir, de todo ello, es que - por una parte la Comisión globalmente no disiente mucho del proyecto del Gobierno y que las individualidades mismas que emiten votos particulares lo hacen en aspectos -- parciales y no en la intencionalidad principal del proyecto. En cuanto al estudio detallado de dichos votos particulares, lo realizaremos seguidamente al analizar los debates en las mismas Cortes.

D.- LA DISCUSION DEL DICTAMEN EN LAS CORTES.

1. LOS TURNOS A LA TOTALIDAD.

La impugnación global del proyecto de Ley y del dictamen se realiza en las Cortes, al pronunciarse dos importantes turnos en contra a la totalidad del proyecto, debidos a los señores Suarez Picallo y Gil Robles. Los de los señores Torres Campaña y Ossorio y Gallardo, más limitados en la ambición y el tiempo, también oponen contundentes razones globales a esta intención última del proyecto, de que antes hablábamos. Todos ellos son proporcionalistas y examinados seguidamente puede ser una fuente importante de análisis crítico del sistema electoral.

a) La intervención del señor Suarez Picallo.

El señor Suárez Picallo, de la Federación Republicana Gallega, pronunció un larguísimo discurso (seis páginas del Diario de Sesiones) que vale la pena resumir con detalle. Su impugnación del proyecto tiene tres puntos -- centrales: el régimen de mayorías y minorías establecido, el tamaño de las circunscripciones y la mecánica electoral. En todo el discurso late una razón de base: la República debe hacer una Ley electoral nueva y completa, que no remita a otras leyes, que no sea un retoque de la legislación anterior sino una reforma global de la legisla--

ción electoral vigente, correspondiendo así a la importancia que el sistema electoral tiene en la vida política.

En primer lugar se declara proporcionalista y contrario al régimen de mayorías y minorías. Se alega contra la representación proporcional, -dice-, la atomización parlamentaria, la imposibilidad de hacer un Parlamento apto para un régimen parlamentario, por la imposibilidad de hacer mayorías homogéneas; y yo digo que es mucho más moral y políticamente más aceptable que las coaliciones políticas, que se hacen en régimen electoral en el momento de las elecciones, se hagan después en el Parlamento, y que en el Parlamento, aquellos grupos políticos que sean más afines, realicen la coalición que habían de realizar en el momento electoral. Con esto se permitiría el perfecto fortalecimiento de todos los partidos políticos españoles y el respeto a su personalidad diferenciada". Y añade: -- "La tendencia de la Ley, centralista hasta los tuétanos, es la de suprimir los partidos políticos pequeños, la de dar vida a los grandes partidos políticos..." (32). Para Suárez Picallo, la Ley lleva a la formación de dos grandes partidos -a la manera de los partidos turnantes- y dice que es a través de los grandes partidos que se fomenta el caciquismo, caciquismo que no baja nunca a los partidos pequeños. Estos dos grandes partidos comportan, además, la muerte de los partidos regionales, se cierra la puerta a

toda actuación en política de grandes masas de opinión -- que solo actúan en organizaciones corporativas y se fomenta el absentismo electoral "porque un hombre que tenga meditada una ideología y que no halla acomodo para -- ella en los dos grandes partidos turnantes o en la gran coalición turnante, se abstendrá de votar, porque no votará por un pequeño partido, ya que entonces su voto no contará absolutamente para nada" (33). Critica también -- la desproporción existente entre mayorías y minorías al repartirse los escaños: de cinco a uno. Sostiene que, -- aún prefiriendo el régimen proporcional, encontraría más aceptable una relación de tres a uno, como en la mayoría de los países en que funciona este sistema. Critica también la segunda vuelta en la que, los que han ganado la primera, pueden ir al copo.

Un punto importante de su discurso es la defensa -- que hace de las circunscripciones regionales (34) ligándolo al problema regional de España y criticando al centralismo que representa la provincia. "Esa cosa ridícula --dice-- que se llama provincia no representa más que valores negativos. En Galicia no hay, naturalmente, parcelas, esas cuatro parcelas, que deja subsistente la ley electoral; Galicia es una en lo espiritual y, sobre todo, en lo social y económico, y es natural que políticamente Galicia tenga ese mismo cuadro unificado, representativo --

de su unidad espiritual, social y económica. Mediante el sistema de circunscripciones provinciales que dejaría en pie, esa unidad política se divide, se atomiza en cuatro repartimientos, sin que Galicia esté representada ante - el Poder público" (35).

El tema que analiza con más extensión Suárez Picallo es el de la mecánica electoral, es decir, las operaciones electorales desde el momento de votar hasta el escrutinio. Parte de la constatación de que el falseamiento - de elecciones es cosa corriente en España, y a la vez -- que expone un plan para superar ésto, describe, en algunos momentos, el modo como se realiza una elección en la España de aquella época. Por tanto esta parte de su turno a la totalidad sirve también de narración acerca de distintos vicios del ejercicio del voto.

"Un sistema electoral perfecto -dice Suárez Picallo- tiene que constar de las tres siguientes partes principales: primera, identificación indubitable del elector, de imposible suplantación; segunda, secreto absoluto en el acto de emitir el sufragio, de imposible revelación incluso por el propio elector; tercera, escrutinio leal, - donde se pueda establecer y sumar la autenticidad de los sufragios" (36). Sobre estos tres puntos basa el diputado gallego la reforma del proceso electoral. Sobre la iden-

tificación propone la creación de un carnet electoral y señala sus características. Para que el voto sea secreto es preciso que la papeleta sea metida en un sobre sellado por el Gobierno y depositada en una urna de madera -- (las españolas eran de cristal). Para que el escrutinio sea leal es necesario que se haga en un lugar público, -- directamente de las urnas previamente lacradas y no de -- las actas. "El escrutinio en España -dice- se hace con -- hombres armados de pistolas en el colegio electoral aldeano (...). Se saca a la luz un papelito que ridículamente se llama acta, que han firmado la víspera los muñidores electorales, que dirá: Juan Pérez, 100 votos; Antonio López, 150, y así sucesivamente, previo el arreglo del muñidor electoral" (37). Y resume así su crítica al sistema: "A mí me divierten mucho los Sres. Diputados de todos los partidos que quieren mantener el actual sistema y que han de ir mundo adelante echando discursos contra el caciquismo, incitando a las gentes al noble ejercicio de la ciudadanía; me dan la impresión siguiente: veo a -- nuestro campesino como veía a un hombre encerrado en una jaula de fuertes barrotes de hierro; la jaula cerrada con diez candados y el hombre que tiene las llaves guardadas diciéndole al hombre que tiene enjaulado que tiene libertad, que tiene derecho a ser libre (...). Porque es ridículo, risible, hablar del ejercicio de la ciudadanía ---

cuando se permite que el hombre que prestó cien duros al votante, o ejerce sobre él poder material o le hizo favores de otra índole, o espera que se los haga, o puede -- hundirlo, esté controlando el voto; él o sus sicarios" -- (38).

Con estas reformas --y a pesar de los argumentos en contra que puedan esgrimirse: dificultades para cambiar el sistema, coste elevado, analfabetismo de grandes masas, etc.-- se obtendrían ventajas que Suárez Picallo señala: 1º Supresión del munidor electoral, del cacique, y --aparición de los conductores de masas, de los líderes políticos. 2º Aumento de la cultura política y extensión --de la misma a amplias capas de población. 3º Supresión --de las coacciones electorales típicas de las vísperas de elecciones por parte de los caciques a los votantes. 4º Los grandes partidos serían grandes por su programa, por su actuación, por su ideología, no por las prebendas que reparten. 5º Los pequeños partidos sabrían que su fuerza estaría matemáticamente representada en el Parlamento, y así se estimularía su labor de captación de miembros, de crítica y de control. Por tanto, concluye Suárez Picallo, "este dictamen no es susceptible de ninguna enmienda decorosa. Yo brego por un sistema integramente nuevo, sin citas de leyes anteriores (...). La actual Ley Electoral es un enredo y no se quiere clarificarla, sino seguir enredándola..."(39).

b) Intervención del señor Gil Robles.

A continuación se cedió la palabra a Gil Robles para consumir el segundo turno en contra de la totalidad. Empezó el diputado de la C.E.D.A. haciendo un elogio del decreto de 8 de Mayo de 1931 que creó las circunscripciones y el sufragio por lista con representación de minorías. Sin embargo, dijo, esto, que era un avance respecto a la legislación anterior, hoy, tal como esta formulado en la presente ley, es "injusto, deficiente y anticuado". Pasó, a renglón seguido, a definir el proyecto desde un punto de vista de técnica política: "es un sistema empírico de representación de las minorías con boletín plurinominal, con una prima a la mayoría y con voto limitado" (40). Cita los antecedentes de esta legislación: La Constitución nonata francesa de 1793, la legislación irlandesa de 1836, el sistema hoy vigente en Portugal y la ley italiana de Mussolini del año 1923.

Al decir sistema empírico se refiere Gil Robles a que no hay una explicación racional para fundamentar el número de escaños que se atribuye a la mayoría y a la minoría. El único fundamento está en favorecer el triunfo de las mayorías. Sin embargo, advierte a la actual mayoría de la Cámara con las siguientes y proféticas palabras: "... favorecer el triunfo de las mayorías es qui--

zás lo que haga simpático este proyecto a vosotros, como esto implica una prima a las mayorías, creéis que siempre habréis de tener este tanto a vuestro favor, sin saber -- que en los movimientos que se producen en la opinión, y que son tanto más bruscos cuanto más intensos son los movimientos revolucionarios, los que hoy son mayoría pueden mañana ser la minoría, los que hoy están en auge pueden mañana estar en desgracia, y de esta manera es muy -- difícil que esta mayoría, que vosotros ahora creéis que va a determinar una prima a vuestro favor, se consolide en situaciones posteriores, máxima cuando se tienen en -- cuenta los desaciertos en que se han incurrido" (41). -- Tal advertencia tendría realidad en las elecciones de Noviembre.

Pero la crítica pormenorizada de la base del sistema electoral la centra Gil Robles en los siguientes aspectos: 1º No asegura la representación de las minorías sino sólo de las minorías que van a la segunda vuelta, e incluso puede ser que en la segunda vuelta triunfe la misma mayoría con una candidatura complementaria, yendo por tanto "al copo". 2º Favorece la abstención electoral (por las mismas razones que antes daba Suárez Picallo). 3º Establece una segunda vuelta muy peligrosa porque excita a la violencia de las rivalidades políticas, fatiga al --- cuerpo electoral, pone en inferioridad a los partidos que

cuentan con menos medios económicos. 4º Desaparición de los partidos de centro y reforzamiento de los partidos - extremos. 5º Como argumento central y a la vez resumen - de todos: "... éste es el mayor peligro de todos los que veo en la Ley Electoral: la prima a la mayoría, que, como antes os decía, se puede volver contra vosotros, puede producir un movimiento de reacción tan violenta 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 descompasada, yendo a hacer tabla ra sa del pasado para construir algo que el día de mañana - quede destruido" (42).

Finalmente pide que se traiga como base de discu--- sión el proyecto de la Comisión Jurídica Asesora que, co mo se sabe, tiene por base el sistema proporcional. Hace una apología del sistema proporcional ("es una adecuación absoluta hasta el límite de lo posible entre el panorama político, el cuerpo electoral y el Parlamento") sosteniendo que elimina los personalismos de la vida política al imponer el sufragio por lista cerrada, refuta con ejem-- plos históricos la acusación clásica de que el sistema - proporcional dificulta la formación de mayorías ho ogé-- neas en un sistema parlamentario. Y tras atribuir a Azaña la inspiración del proyecto, lanza un reto que podría

parecer aventurado y que desde la perspectiva actual es ciertísimo: "con esta ley, ni S.S. (refiriéndose a Azaña) ni nadie puede calcular lo que ocurrirá en la política española" (43).

c) Intervenciones finales.

El tercer turno en contra, consumido por el diputado radical Torres Campañá, abunda en las razones expuestas por los dos anteriores. Critica el que no sea una ley completa, lamenta que el Gobierno haya hecho una reforma tan aprisa y de manera tan inconexa, que no haya recogido las peticiones de que se implante el sistema proporcional, que se instaure un sistema de aplastamiento de minorías en un marco que se dice llamar democrático, censura determinados detalles técnicos que no quedan claros en la redacción del proyecto. Finalmente, y después de añadir que no cree que con dicho sistema electoral se logre una mayoría homogénea, pide a la Comisión que se vuelva a reunir y que examine de nuevo el proyecto.

Tras el señor Torres Campañá pide la palabra el señor Ossorio y Gallardo, viejo defensor del sistema proporcional (44), que pone un claro ejemplo de los vicios de la Ley: "Suponed que el pensamiento del cuerpo electo

ral español no hubiese cambiado nada de las elecciones - del 31 a hoy. Al ir a una nueva elección con esta ley, - ¿qué pasaría?. Pues que vendrían aquí, por mayoría, los socialistas, por minoría, los radicales, y todo lo demás se habría borrado (El señor Baeza Medina: Salvo las coaliciones). Salvo las coaliciones, pero dentro del sistema, no dejáis más que esta opción: hay que elegir 30 diputados; el partido que tenga más fuerza se lleva 24, y el que tenga menos en proporción inmediata seis. ¡Ya está bastante atropellado éste! Resultarían, pues, 24 socialistas y 6 radicales, o los que con ellos se quieran --- aliar" (45). Y añade más adelante: "¿No creéis que es un buen negocio para la paz republicana que vengan comunistas al Parlamento? ¡Los que sean; pero que vengan, y que hablen y discutan! Pues no vendrán. ¿No os parece interesante que aunque las derechas no tengan fuerza para lograr el primero y segundo puesto, vengan aquí, para que se les oiga, ya que son una minoría? Y si prescindís de la posibilidad legal de que toda esa oponión llegue al hemisiciclo ¿adonde enviaréis a esas masas de españoles? - (46).

Terminó la discusión con unas breves palabras del señor Armasa (radical), de la Comisión, diciendo que ésta estaba abierta a cualquier sugerencia que mejorara el -- proyecto. En la sesión del día siguiente se reanudó la -

discusión con la intervención del señor Rojo, de la Comisión, que contestó brevemente a las críticas formuladas el día anterior. Puso de manifiesto que era una Ley provisional, que dejaba para un futuro una ley electoral completa, que la ley se había hecho pensando en la necesidad de mayorías que permitieran realizar una labor eficaz y que no sirvan para estorbar la labor de los gobiernos -se refería a la labor obstruccionista de las derechas- y que las minorías de elementos derechistas podrían convertirse en los árbitros del Parlamento si las coaliciones mayoritarias una vez en el poder se disgregaran -pensaba posiblemente en los radicales-. Contestando concretamente al señor Suárez Picallo dijo que la pureza e independencia del sufragio sería mejorada por las medidas complementarias. Y finalmente aclaró -aunque no hacía falta- que no se mencionaba el sufragio femenino por cuanto al ser reconocido por la Constitución ya se podía incluir en el apartado h) del artículo único del dictamen.

## 2. LA REFORMA DE LA DIVISION EN CIRCUNSCRIPCIONES.

Respecto al apartado a) del artículo único del proyecto de ley referente a las circunscripciones, se formularon diversos votos particulares y enmiendas. Iban dirigidos en tres sentidos: a) los casos particulares de Ceuta y Mellia, b) intento de rebajar a 100.000 el núme-

ro de habitantes suficiente para que una capital pudiera constituir circunscripción propia, y c) la posible excepción a la regla general de las Islas Canarias. Vamos a estudiar cada una por separado.

a) Ceuta y Melilla.

Respecto a los casos de Ceuta y Melilla se había presentado un voto particular y una enmienda. Como hemos dicho el dictamen establecía que "las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla pasaran a formar parte de las de Cádiz y Málaga, respectivamente". Adolfo Chacón y Pedro Armasa (radicales), cambiaron su voto particular primero (47) por otro totalmente distinto que decía que "las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta aquí, un diputado cada una" (48). Con ello se continuaba la legislación establecida en este punto por el decreto de 8 de Mayo de 1931. Frente a la Comisión, que no lo aceptaba, lo defendió el señor Armasa argumentando no solo las peculiaridades propias de las dos ciudades del Norte de Africa que les diferenciaba claramente de las provincias de las que administrativamente dependían, sino también que la Constitución les reconocía la necesidad de organizarse en régimen de autonomía, y sería absurdo tener autonomía y no estar representado por un diputado propio. Además, alegaba Armasa, los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla han po-

dido constituir circunscripción propia. La contestó Acuña (precisamente diputado por Melilla), por la Comisión, que centró su argumentación en la necesidad de no hacer excepciones a la regla general e insistió en el principio político de que los diputados representan a la Nación y no a los intereses locales. A continuación el diputado por Ceuta señor Sánchez Prados (radical-socialista), que había presentado una enmienda en el mismo sentido (49), abundó en las mismas razones. Sometida a votación nominal -pues así se pidió- votaron a favor de la enmienda de Chacón y Armasa 119 diputados y en contra sólo 32. Votaron a favor los radicales, los radical-socialistas, la CEDA, los vasco-navarros, los agrarios, Acción Republicana, los federales, los progresistas e, incluso, algún socialista. En contra la mayoría de los socialistas, algún radical socialista, algún federal y algunos de la minoría catalana (50). Sánchez Prados retiró la enmienda.

Por tanto, quedó modificado el dictamen en el sentido de que en el apartado a), el párrafo referente a Ceuta y Melilla quedaría redactado así: "Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta aquí, un diputado cada una".

b) Capitales con circunscripción propia.

Acerca del tamaño de las capitales que podían constituir circunscripción propia había un voto particular (51) y una enmienda (52) que proponía se rebajara el mínimo a cien mil habitantes. Quien defendió la proposición fue el diputado por Cartagena y primer firmante de la enmienda Ramón Navarro (radical socialista). La defensa que hizo Navarro de la enmienda fué pésima. El centro de la argumentación fue que según este límite de 150.000 habitantes, Cartagena no podía tener circunscripción propia y que Cartagena era una ciudad de gran tradición republicana por los hechos de la I República y que en la actualidad también lo era. Además, dijo, si se rebajara a cien mil sólo entrarían en el cupo Cartagena, Granada y Córdoba, - non lo cual no cambiaría mucho el mapa político. Ante tan endeblez razones el señor Acuña, por la Comisión, centró en sus justos términos el problema: "Andar ahora con regateos, además de resultar inútil, daría lugar a que otras poblaciones presentasen casos peculiares suyos y pidiesen la creación de distrito, llegando a resultar el panorama electoral idéntico al que tenía España en tiempos de la Monarquía, compuesto por muchos distritos, cuando precisamente esta es la pugna que existe entre los elementos republicanos y los del antiguo régimen. No aceptamos, por tanto, la política de pequeños distritos,; el ideal de --

los demócratas es llegar a la gran circunscripción" (53) Tras esta réplica, el señor Navarro retiró la enmienda y quedó aprobado el límite de 150.000 habitantes.

c) Canarias.

La división electoral de Canarias fué objeto también de controversia. Según el proyecto de ley debían -- existir dos grandes circunscripciones: Tenerife y Gran - Canaria, quedando las islas menores englobadas en estas circunscripciones. Una enmienda, cuyo primer firmante -- era el canario Rafael Guerra del Río (54), pedía que se mantuviera la división electoral establecida para la --- elección de Diputados a Cortes en la ley de 11 Julio de 1912 (55). Esta ley, firmada por Canalejas, creaba los - cabildos insulares y organizaba las instituciones de de- recho público de las islas. En su artículo 9 dividía --- electoralmente al país de tal modo que Tenerife elegía - tres diputados, Las Palmas uno (y si alcanzase más de -- 50.000 habitantes dos), Gomera uno y Hierro uno; Gran Ca- naria tres, Lanzarote uno y Fuerteventura uno. En base - al espíritu con que fue hecha esta ley del gobierno Cana- lejas, defendió Guerra del Río su enmienda: "... creo que provincias como la de Canarias deberían merecer de la Cá- mara, un trato especial porque geográfica, política y mo- ralmente cada isla representa un todo tan distinto, tan especial, que es imposible compararla con ninguna otra - porción de territorio dentro de la Península (...). Vol--

ver al sistema antiguo equivale a suprimir la representación de estas islas menores cuyos intereses no solo son diferentes de los de las islas mayores sino que casi siempre son contrarios" (56). Y otro firmante de las enmiendas, también canario, Alonso Pérez Díaz, en el mismo sentido afirmaba gráficamente: "No se trata de cuestión personal ni política de conveniencia; se trata de que cada isla tenga el valor político que debe tener, porque se puede dar el caso siguiente: sin los electores de Tenerife, no saldrá ningún diputado que tenga arraigo en las islas de Gomera, Hierro, Palma, porque los electores de Tenerife suman más que los de esas tres islas reunidas. ¿Esto es justo?" (57). A estas razones, opuso la Comisión -por boca del Sr. Martín de Antonio- otras de gran solidez: "Exponía el señor Guerra del Río motivos de localismo político, de autonomía local política, y este miembro de la Comisión manifiesta a su señoría que precisamente ese localismo político pugna con dos cosas: con la intención de forma y con la intención de fondo de esta Ley electoral. Con la intención de forma, por cuanto buscamos amplitud a las circunscripciones para eliminar aquellos problemas de caciquismo local y rural, y con la intención de fondo, porque aspiramos a que acaben de una vez para siempre los diputados que representan intereses locales y que responden al sentido localista de la política. Con esta Ley y con las sucesivas modificaciones de la Electoral, aspiremos a que los Diputados sean Diputa-

dos nacionales, que vengan aquí a defender un sentido general político..." (58).

Verificada la votación nominal el resultado fué de 96 votos contra la enmienda de Guerra del Río y 53 a favor (59). No había, por tanto, división electoral especial para Canarias y quedaban las dos circunscripciones de Tenerife y Las Palmas, correspondientes a las dos provincias del mismo nombre. Votaron a favor de la enmienda los radicales, los vasco-navarros, los agrarios, los progresistas y algún radical-socialista. Los otros grupos parlamentarios votaron en contra.

d) Redacción final.

El tema de las circunscripciones quedaba, por tanto, cerrado y con la siguiente redacción: "Para la elección de diputados a Cortes constituirán circunscripción propia, juntamente con los pueblos que corresponden a sus respectivos partidos judiciales, las capitales cuya población exceda de 150.000 habitantes, formando el resto de los pueblos de la provincia circunscripción independiente, Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta ahora aquí, un diputado cada una".

### 3. EL MODO DE ESCRUTINIO.

El punto central de la Ley era el modo de escrutinio, Ya lo hemos visto al resumir los turnos a la totalidad. Todos argumentaban en torno a la instauración del sistema proporcional o, cuando menos, a corregir el favorecimiento de las mayorías que se consideraba excesivo - tal como estaba formulado en el proyecto. Ahora, en la discusión de las enmiendas a los apartados al artículo único, los partidarios de la representación proporcional se inclinarán tácticamente a intentar disminuir la prima a la mayoría, dado que no tenían fuerza suficiente para instaurar al sistema proporcional.

Como método para ordenar el debate sobre el modo de escrutinio no hemos encontrado otro que el muy simple de seguir cronológicamente la discusión de las diversas enmiendas. Ello es debido a que el debate es con frecuencia embrollado y confuso. Nosotros intentaremos centrarlo en sus líneas más esenciales -sin dejar de dar, sin embargo, la versión completa- para dejarlo lo más claro posible. Para ello, y a efectos de esta misma claridad, lo hemos dividido en cuatro grandes apartados. Ello se hace, simplemente, a efectos casi didácticos, por cuanto el centro de la discusión es el mismo y los argumentos se repiten y entrecruzan continuamente.

a) El tope mínimo.

En primer lugar se discutió el voto particular de los Sres. Ruiz del Toro y Rojo (socialistas) que pedían la supresión del párrafo 3º <sup>al</sup> del apartado d) (60). Dicho párrafo hacía referencia tanto por ciento mínimo de votos para acceder a la segunda vuelta, que se había fijado en un 12 por ciento. La propuesta socialista era, por tanto, de que no hubiera tope mínimo y que a la segunda vuelta pudieran presentarse todos los candidatos que se habían presentado a la primera. Ello, naturalmente, favorecía a partidos pequeños que en una segunda vuelta pudieran ser apoyados por partidos que hubieran salido ya en la primera vuelta por mayorías. Es decir, indirectamente, favorecía a partidos grandes. La proposición del partido socialista -partido grande- era, por tanto, coherente a sus intereses. En su discurso, el señor Ruiz del Toro, usó -como es acostumbrado hacer- argumentos que encubrían estos intereses, aunque argumentos reales y lógicos: "Nosotros entendemos -dijo- que buena norma democrática es - que todos los votos de los ciudadanos libres emitan en una elección se escruten y se asignen a aquel candidato en favor del cual se han emitido. Lo contrario nos parece poco democrático y poco liberal..."(61). Por la Comisión, el señor Armasa argumentó con agudeza: "Los republicanos tenemos un deseo fundamental y es el de que estén siempre

representados todos los intereses y todas las voluntades ciudadanas.

Dejar para la segunda vuelta en libertad absoluta a los electores para votar a quines les plazca, equivale a exponerse al riesgo cierto de que la mayoría abrumadora que logró en la primera elección el éxito de los candidatos suyos, en la segunda, al repetir los mismos electores, su voto, vaya al copo, y queden sin representación las minorías..." (62). Una feliz intervención conciliatoria del Presidente de la Comisión, Sr. Salmerón (radical socialista), hizo que se adoptara una postura intermedia -a la que ambas partes se avinieron enseguida- dejando el mínimo de votos para poder intervenir en la segunda vuelta en un ocho por ciento.

El último párrafo del apartado d) quedó redactado -de la siguiente forma: "En la elección complementaria sólo se podrán computar votos a los candidatos que en la primera hubieran obtenido el ocho por cien de los votos emitidos". Este punto no fué discutido otra vez de manera específica y así está redactado en la Ley aprobada; -sin embargo, como veremos a continuación, en las discusiones posteriores sobre este apartado d) vuelve a salir el tema del tope mínimo.

b) La propuesta del sistema mayoritario sin segunda vuelta.

Una enmienda cuyo primer firmante era Juan Castrillo (progresista) encendió la mecha y dió lugar a un largo debate sobre los modos de escrutinio mayoritario, proporcional y el que presentaba la Comisión. El día anterior, una enmienda del señor Torres Campañá (radical) intentando introducir el sufragio proporcional en los municipios mayores de 12.000 habitantes había tenido muy escaso éxito (77 votos en contra y 38 a favor) (63)). Sólo los radicales y las minorías de derecha (progresista, agrarios y vasco-navarros) habían apoyado la propuesta. Por tanto, se hacía evidente que era inútil insistir en la pretensión de que se adoptara el sistema proporcional, y sus partidarios intentaron llevar adelante las reformas que más convenían a los grupos que en las Constituyentes se consideraban minoritarios en el país, dentro del esquema dictaminado por la Comisión de Presidencia y presentado a las Cortes como proyecto de Ley.

La enmienda de Castrillo (64) decía: "Para que los candidatos puedan ser proclamados Diputados a Cortes o concejales, será necesario aparecer con el mayor número de votos escrutados". Con ello se adoptaba el sistema mayoritario puro (aunque con voto restringido) y se evita-

ba sobre todo la segunda vuelta que era considerada por los firmantes de esta enmienda y por los sectores que representaban, como la fase en que se elimina a las minorías. El mismo Castrillo dijo al defender la enmienda: -- "... 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" (65). ¿Cómo veían ese aplastamiento -- de las minorías? Castrillo hacia el siguiente razonamiento al explicar qué significaba su enmienda: "He pedido que desaparezca el tope del 30 por cien, porque los señores Diputados saben que, prácticamente, lo que viene ocurriendo en todos los países del mundo es esto: en una circunscripción de 100.000 electores votan 60.000; de esos 60.000 votos, 40.000 dan el triunfo a las mayorías, y -- esos 40.000 votos, en una circunscripción que elija nueve diputados, dan derecho a siete diputados y 35.000 votos dan derecho a dos diputados. De modo que se da el caso enorme de que una diferencia de 5.000 votos significa una diferencia de cinco Diputados. Pero si además se exige a las minorías el tope de 30 por cien, prácticamente en la primera vuelta, como lo demuestra el sistema electoral francés, no existe ningún diputado que tenga "quorum" en las minorías y, por eso, hay que ir a la segunda vuelta y en la segunda vuelta los partidos de la mayoría hacen de árbitros entre las minorías, apoyan a aquel parti

do que les es más afín, a veces con combinaciones ya previas, y resulta que la mayoría y sus aliados tienen la totalidad del número de Diputados que se eligen y las minorías y sus aliados se quedan sin representación. Para evitar esto es para lo que yo pido que se suprima la segunda vuelta, y cuando en una circunscripción haya que elegir nueve diputados, los nueve candidatos que tengan mayor número de votos sean proclamados los siete primeros por las mayorías y los dos restantes por las minorías, - sin segunda vuelta, que es una injusticia, una inmoralidad..."(66).

Quien hablaba por la Comisión al exponer Castrillo su enmienda, era el señor Botana que, por la lectura del Diario de Sesiones, da la impresión de que no entiende - ni lo que le dice el señor Castrillo ni lo que debe defender en nombre de la Comisión. Durante buena parte del debate, por tanto, la Comisión está de hecho ausente del mismo. Sólo al final llegará el discurso del Presidente del Gobierno. Pero tras Castrillo, van desfilando, uno - tras otro, los representantes de las minorías que apoyan la enmienda.

El primero en hablar fué el señor Botella Asensi, - de la Izquierda radical-socialista (67), que dió la consecuencia exacta de la Ley electoral que se discutía. Di

jo: Serán mayoría las grandes coaliciones, que todavía no sabemos cuales han de ser, y serán minoría los partidos que queden fuera de esas grandes coaliciones" (68). A continuación pasó a hacer la crítica del sistema propuesto que vamos a reproducir porque ilustra gráficamente la situación. "Imaginemos, -dice- el caso práctico de Madrid; imaginemos que con el voto femenino, el número de electores, el número de votantes de Madrid asciende a 300.000, y que el número de diputados que se han de elegir sea el mismo que se eligió la última vez, 18: 14 para mayorías y 4 para minorías. Imaginamos que se presentan cuatro candidatos: uno que obtiene 100.000 votos, más del 30 por ciento; otro que obtiene 80.000, otro que obtiene 70.000 y otro que logra 50.000. Resultado de la primera vuelta: que los 100.000 votos se llevan 14 diputados y los otros 200.000 votos no se llevan ningún diputado (...).

"Pero hay más, Sres. Diputados, llegamos a la segunda vuelta, y en la segunda vuelta pueden ocurrir dos casos: uno, que la mayoría, que los grupos mayoritarios, no se hayan cuidado de dar el 8 por cien que elije la ley a cuatro candidatos o a tres candidatos a diputados, para poderlos votar en segunda vuelta, porque si en vez de disponer de 100.000 votos, disponen de 120.000, ya pueden dar ese 8 por cien a tres señores más, y entonces resulta que 120.000 votantes se llevarán a diecisiete diputados y 180.000 votantes se llevaran a un diputado.

"Pero imaginaos el caso más favorable a este sistema; imaginaos que el grupo mayoritario ha querido tener respeto a las minorías, conforme se establece en este sistema. Pues siempre resultará que los 100.000 votos primeros, que se han llevado catorce diputados, dispondrán de la suerte de la mayoría de los otros cuatro diputados de la segunda vuelta y decidirán para qué grupo han de ser estos tres diputados. De manera que, en realidad, directa o indirectamente, 120.000 votos dispondrán de un solo diputado" (69).

La situación, caracterizada por Botella Asensi, no dejaba de tener grandes visos de realidad: la segunda vuelta servía, o bien para que la mayoría elegida en la primera fuera al copo o para que se convirtiera en árbitro de la situación e hiciera salir al partido más cercano a ella o con quien tuviera mejores relaciones, con toda la servidumbre que ello entraña en el futuro.

El señor Guerra del Río, que habló a continuación por la minoría radical, añadió un dato más: las diferencias políticas regionales en España (70) y las repercusiones que la ley electoral puede tener en ellas. Dice Guerra del Río: "Habrá regiones enteras, o puede haberlas, en que el republicanismo español quede sin representación; y otro caso tan peligroso como ese: habrá regio-

nes enteras en que las derechas no tengan una voz que -- aquí las represente. El peligro para mi es exactamente -- igual; representa dividir a España en su más alta representación en las Cortes españolas en regiones completamente distintas y separadas. Cuando aquí se habla de Vasconia o de Navarra (el señor Leizaola pide la palabra) -- por los elementos reaccionarios, no habrá una voz que represente los pocos o muchos, pero heroicos republicanos que allí sostienen nuestra bandera" (71).

También apoyó la enmienda de Castrillo el Partido Comunista de España por boca del señor Balbontín (72) -- que, demostrando su escasa formación marxista, dijo: "Si de lo que se trata es de que en el Parlamento esté la representación genuina y adecuada de la opinión del país, me parece que, indiscutiblemente, el sistema más democrático es el que propugna para este momento histórico el Partido Comunista, que consiste en la representación proporcional con un colegio único para toda España y dando el derecho de sufragio a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, desde los dieciocho años. De esta manera habría aquí una representación adecuada y genuina de la opinión nacional, pues solo así tendría cada partido, es decir, cada opinión que tuviese gente detrás de ella, una representación adecuada al número de sus adeptos. Todo lo de-

más es contrario al principio de proporcionalidad de la representación (...) Llego a la conclusión de que hay -- que votar la enmienda del señor Castrillo como mal menor ..." (73).

El señor Rahola, de la Lliga Catalana, aportó puntos de vista muy interesantes. En primer lugar criticó la provisionalidad del proyecto que se discutía y la no utilización del que elaboró la Comisión Jurídica Asesora en 1932. "Yo creí que era absolutamente indispensable --dijo-- que una de las leyes complementarias de más importancia fuera la electoral ... pero en lugar de esto se viene aquí ... con un proyecto que no es más que la convalidación -- legislativa de un decreto de circunstancias dado por el Gobierno provisional" (74).

Después de esta justa crítica hace una defensa del sistema proporcional que, a la vez, es crítica del mayoritario. Sostiene que, efectivamente, el sistema proporcional tiene como consecuencia la gran fragmentación del Parlamento pero esto tampoco lo evita el mayoritario-- y pone como ejemplo las mismas Cortes Constituyentes. En cambio, dice, las combinaciones electorales que deben hacerse para salir triunfante en su sistema mayoritario en gañan al elector. Por el contrario, en su sistema proporcional el elector no queda confundido porque vota al gru

po, perfectamente definido, que prefiere, y las alianzas se hacen luego, en el parlamento, al discutirse las cuestiones concretas y a la luz del día. Añade que el proporcionalismo no es cosa reaccionaria y cita como partidarios a Jaurés, Buisson y Vandervelde. Particular importancia -por las consecuencias que tendrá- tiene la segunda parte del razonamiento del señor Rahola. En ella se pregunta cuál es el motivo de poner un tope del 30 por cien; y aventura una interpretación: "La determinación del quorúm mayoritario tiene una base arbitraria y únicamente responde al espíritu egoísta de los partidos que, después de estudiar la situación de las diferentes provincias o colegios electorales, fijan los tantos por ciento que, a su parecer, les garantizan una mayoría". Y añade: "... si venís hablando de un tope, este tope no puede ser más que uno, que es más del 50 por cien de los votantes (...) No tiene una base lógica y fundamental en ningún régimen mayoritario la determinación de un tanto por ciento, como no sea la mitad más uno" (75). Efectivamente, el 30 por ciento podía convertirse en mayoría y esto es peligroso en un régimen parlamentario, en el cual la Cámara quiere ser la expresión fiel de la opinión pública. Finalmente, el diputado catalán se refiere a la segunda vuelta felicitándose de la existencia del tope mínimo que dificulta el copo aunque lamentando que el tope mayoritario hará que se celebren elecciones en muchas

circunscripciones, con un carácter que favorezcan "combinaciones de todo orden de carácter sórdido, inspiradas en conveniencias no ideológicas, sino puramente partidistas, del más ínfimo carácter electoral" (76).

Sin añadir argumentos nuevos, con la misma tendencia se expresaron el señor Leizaola (de la minoría vasco-navarra) y el señor Royo Vilanova (agrario). La cuestión central en la que la casi totalidad de los opositores estaba de acuerdo era la siguiente: el sistema óptimo es el proporcional, pero dada la situación de la Cámara es imposible sacarlo adelante; intentemos, por tanto, el mal menor, votando la enmienda de Castrillo que, cuando menos, suprime la segunda vuelta. Habían hablado, ya resumiendo, las siguientes minorías o grupos parlamentarios: los progresistas, la izquierda radical-socialista, los radicales, el Partido Comunista, la Lliga Catalana, la minoría vasco-navarra y la minoría agraria. Como minorías importantes sólo quedaban los participantes en el Gobierno: PSOE, Acción Republicana, radicales socialistas, grupo gallego (77), minoría catalana (78) y federales. La situación era tensa y solo había una manera de salir del atolladero: que hablara el Gobierno. Y fué el señor Ossorio y Gallardo quien pidió al señor Azaña que explicara las razones por las cuales el Gobierno defendía aquel proyecto.

00567

El señor Azaña hizo un larguísimo e improvisado discurso; algo desaliñado en la forma, predominaba en él la característica acidez y rotundidad tan propia de la oratoria del Presidente del Gobierno. Comenzó rechazando la generalidad de las imputaciones que se le formulaban: "... en torno del proyecto -dijo- se forman juicios que, más que nada, combaten intenciones que se atribuyen al sistema y que no están en el sistema, o por lo menos no son exclusivos de él" (79). A continuación destacó la provisionalidad del sistema, la inaceptabilidad del sistema electoral básico de la ley de 1.907 y reconoció que traer a las Cortes un sistema electoral completo era un problema de los más "graves, difíciles y complicados de resolver" aunque -y aun reconociendo que cualquier ley electoral es siempre un mal menor- "si se pone en contradicción el sistema proporcional con el sistema mayoritario, por el momento y mientras no me iluminen otras luces, yo votaré siempre contra el sistema proporcional, siempre, y se ha dado la coincidencia de que el Gobierno ha 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? (80). El razonamiento era lógico y, además, suministraba Azaña el dato de la unanimidad del Gobierno.

A partir de este momento del discurso, comienza Azaña su zigzagueante y deshilvanada defensa del sistema mayoritario y del proyecto. En primer lugar sostiene -con razón- la continuidad que supone el proyecto. "Todas las Leyes electorales españolas, si no me falla la memoria --dijo- han sido mayoritarias con voto restringido... El proyecto que la Comisión ha dictaminado es esencialmente el mismo decreto de Mayo de 1931, exactamente igual" (81), y dando un giro dialéctico algo demagógico sentencia doctrinalmente: "Pero, ¿es que el régimen mayoritario es antidemocrático? Yo lo he oído aquí esta tarde. ¡Ah! Pero el régimen de las mayorías, ¿va a resultar que es lo contrario de la democracia? ...¿Desde cuando hemos aprendido nosotros que una democracia no se gobierna por la voluntad general y que la expresión de la voluntad general no es la auténtica voluntad de la mayoría?" (82). Respecto al copo, Azaña adopta la misma actitud, entre ingeniosa y cínica: "El grupo electoral que tenga fuerza para ello copa si quiere y si tiene disciplina para copar, copar en una elección, es el resultado de dos cosas: primera de la fuerza numérica; segunda de la organización --- electoral.. No nos preocupamos demasiado de que esta ley establece el peligro del copo, porque este peligro -que lo es, en efecto, y que a mí no me parece bien- existe -desde el momento en que se instale un régimen de mayorías

con voto restringido. Existe siempre, hágase lo que se haga. No copa el que quiere sino el que puede; pero el que puede copar" (83). Estima el señor Azaña que las minorías ya están suficientemente protegidas por el voto restringido que permite una suficiente expresión de las mismas.

Pero la gran razón de Azaña y el secreto del proyecto de Ley está en la necesidad de las coaliciones. El gobierno pretendía reforzar la coalición gubernamental forzándola a la unidad desde la Ley electoral misma. Y así -o casi- lo manifiesta Azaña: "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 antirepublicana y antisocialista, minoritaria, que represente mucha menos fuerza que todas las demás candidaturas republicanas y socialistas sumadas, si se hubieran sumado en una coalición (...). Hay que obligar a los partidos desde el sistema electoral a aprender las ventajas de la disciplina y los inconvenientes de indisciplinarse o disgregarse, y que lo aprendan con la derrota, y si la derrota no les escarmenta, peor para ellos; pero si la derrota les escarmenta 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 cohe

sión y de disciplina... Este es el secreto de la segunda vuelta" (34). Y al final vuelve a insistir en ello y plantea la reforma electoral como respondiendo a una doble - necesidad: organizar a las masas en partidos y poder formar un gobierno fuerte. "Pero también pensamos: primero, en la necesidad de organizar las masas electorales españolas, y, segundo, en la necesidad de organizar el instrumento de Gobierno que es la Cámara de Diputados. La política, Sres. Diputados, opera sobre masas, pero a condición de convertirse en organismos, y la mejor manera de convertirlas en organismos es la disciplina y el procedimiento electorales; si nosotros no arbitramos un recurso o un procedimiento que obligue a las masas electorales - españolas a organizarse y a disciplinarse dentro de los partidos, tal como están, no habremos hecho verdadera política y aventaremos hacia las urnas por una pasión del momento montones de arena, pero no masas organizadas y - verdaderas fuerzas políticas; esta es la realidad.

"Además, pensamos en la necesidad de organizar el - instrumento de gobierno que se llama Cámara de Diputados. Es completamente erróneo que el Gobierno de un país, lo que se llama el Gobierno, tenga que ser la resultante de todas las fuerzas que existen en el país; eso es absurdo (...). Hay necesidad, Sres. diputados, de crear o de hacer posible la creación de instrumentos de gobierno sólidos,

duraderos, eficaces y enérgicos (...) lo que a nosotros nos importa es que la Cámara pueda legislar y gobernar, y para esto está el sufragio para que esos movimientos de péndulo del sufragio vayan corrigiendo los errores o los fracasos o los desgastes de las respectivas mayorías parlamentarias y de los gobiernos que han ido sosteniendo; pero 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" (85).

Finalmente, Azaña había desvelado la finalidad de la ley: reducir el número de partidos y organizar amplias mayorías coaligadas. Y esto lo decía en un momento en que la coalición republicano-socialista se estaba disgregando. Más tarde, en Abril del 35 nos lo confirma en una carta a Indalecio Prieto: "No necesite usted recomendarme la necesidad de la coalición. Habla usted a un convencido. Y yo a otro. Recordará usted que siempre la he predicado, antes y después de disolverse las Constituyentes, y que sobre ese supuesto se hizo la Ley Electoral; en la que tanto interés tenía Largo Caballero, suponía yo que expresando el sentir de su partido. No es culpa mía (ni de usted, bien lo sé), que la independencia de unos, el enojo de otros, el exceso de suficiencia y de pedantería de algunos, diesen al traste con una táctica que era de sentido común" (86).

Efectivamente, la Ley Electoral, claramente favorecía a los grandes partes y a las grandes coaliciones. Esta era la voluntad del Gobierno al elaborarla, como pone de manifiesto Azaña.

Al Presidente del Gobierno le replica Ossorio y Gallardo repitiendo argumentos ya conocidos. Solo hay un punto nuevo e interesante. Al razonamiento de Azaña de que la Ley actual no era muy distinta de la del año 31 y de que las elecciones a Constituyentes no fueron el aplastamiento de la minoría, responde Ossorio señalando las diferencias ante una situación y otra: "En las elecciones de 1931 no hubo una verdadera lucha de partidos; hubo un hervor republicano correlativo a la justicia de la proclamación de la República y a la limpieza de los medios por que triunfó; y entonces todo el mundo estaba con la República, y el que no lo estaba lo disimulaba cautamente; pero hoy España está dividida en tres grupos, no sé de qué fuerza proporcional, aunque de realidad bastante notoria: por un lado hay una fuerte corriente socialista y de cuantos simpatizan con el socialismo; por otro lado hay unas fuerzas republicanas que, respetando al socialismo como él merece, no comparten su criterio y hasta se alarman de que continúe demasiado tiempo en el poder, no por lo que haga sino por lo que no puede hacer; y hay todavía otro enorme sector de izquierda y de derecha hostil a la República" (87). El juicio de Ossorio es

00573

certero y se hará realidad en las elecciones de Noviem--  
bre: el sector hostil de izquierda -el anarcosindicalismo-  
no votará; el de derecha, votará a la CEDA; los republi-  
canos se dividirán (radicales, azañistas, federales...) y los socialistas se presentarán por su cuenta. Así las cosas, se da la paradoja que la coalición republicano---  
socialista hizo una ley que obligaba a la coalición y -  
ellos fueron los primeros en dividirse; en cambio, la --  
derecha, pacientemente, inteligentemente, había organizado  
un gran partido, amplio, federado y moderno que dará  
sus frutos en Noviembre. De ello hablaremos con deteni--  
miento más adelante.

Tras el discurso de Azaña, las espadas, respecto a -  
la Ley electoral, estaban en alto. La oposición se había  
mantenido firme y el gobierno también. No era un caso de  
obstrucción a las Leyes del Gobierno, como con tanta fre-  
cuencia se había dado en el invierno y primavera pasadas  
-singularmente con la Ley de Congregaciones Religiosas-  
sino una discrepancia de fondo sobre la ley electoral --  
que no se había hecho, sin embargo, irreductible. La en-  
mienda de Castrillo era ya un principio de transacción.  
Había que ver hasta que punto estaba dispuesto a ser fle-  
xible el Gobierno.

c) La nueva redacción sobre el modo de escrutinio y su discusión.

Tras el discurso de Azaña, el Presidente anunció - que había dos diputados que tenían pedida la palabra pero que se suspendía la discusión. Al día siguiente, en lugar de reanudarla el Presidente anunció que la Comisión dictaminadora había decidido introducir modificaciones - en los párrafos c) y d), que aún no estaban elaborados, y que una vez la Comisión llegara a un acuerdo acerca de los mismos lo comunicaría a la Cámara para proseguir la discusión. El día 13 de Julio -seis días más tarde- se leyó el nuevo dictamen (38) que modificaba los apartados c) y d).

La nueva redacción del apartado c) decía: "En las elecciones de concejales, cada elector no podrá votar -- más de los dos tercios del número total de vacantes a cubrir, imputándose los residuos, si los hubiere, a favor de dichas dos terceras partes. En las elecciones de Dipu- tados a Cortes se conservará la proporcionalidad que establece el artículo 7º del decreto de 8 de Mayo de 1931". Y el apartado d): "Para que los candidatos puedan ser -- proclamados diputados a Cortes o concejales, será necesario, además de aparecer con el mayor número de votos válidos escrutados, que uno o varios de los candidatos hayan obtenido un mínimo del 40 por ciento de dichos votos.

00575

En este caso, si los restantes candidatos hubieran obtenido un número de votos superior al 20 por cien de los -  
escrutados válidamente y entre aquéllos y éstos quedara  
cubierto el número total de vacantes a elegir, la procla-  
mación alcanzará a todos los que reúnan estas condicio--  
nes.

"Si ninguno de los candidatos obtuviera el 40 por -  
cien fijado, o la totalidad de las vacantes no se cubrie-  
ra conforme a las prescripciones del párrafo anterior, -  
se celebrará una elección complementaria el segundo domin-  
go después de la primera elección. En esta elección com-  
plementaria sólo se podrán computar votos a los candidatos  
que en la primera hubieran obtenido el 8 por cien de los  
votos válidos escrutados".

El párrafo c), por tanto, no variaba respecto a las  
elecciones de diputados, dando más margen a la minoría -  
en la de concejales. El párrafo d), en cambio, sí varia-  
ba y de manera muy importante. Para ser proclamado dipu-  
tado por "mayorías" había que tener mayoría de votos y -  
más del 40 por ciento de sufragios escrutados. Si las mi-  
norías se podían cubrir con los que tenían más del 20 --  
por cien y quedaban unos como otros completos no había -  
que celebrar segunda vuelta. Si con estos topes no se --

llegaba a completar todos los escaños atribuidos a aquella circunscripción había que ir a la segunda vuelta en la cual solo los que hubieran obtenido más del 8 por cien de los sufragios podían presentarse.

El mismo día trece en que se leyó el nuevo dictamen comenzó la discusión del mismo. Adjunto al dictamen, los señores Armasa, Mallo y Bort, del Partido Radical, habían emitido su voto particular el apartado d) (89) sosteniendo que pudieran ocupar el número de escaños mayoritarios con un porcentaje de votos escrutados superior al 30 por cien y los minoritarios con un 10 por cien. El debate comenzó con una defensa de este voto particular, defensa que efectuó el señor Armasa. En definitiva no añadió nada nuevo a lo ya expuesto antes por el partido radical: el ideal es el sistema proporcional y el voto particular no es más que una fórmula de transacción.

El discurso importante corrió a cargo del miembro de la Comisión señor Galarza (radical-socialista). Fué, a la vez que contestación al señor Armaza, una defensa y una explicación de las razones que habían movido a la Comisión a reelaborar el dictamen, recogiendo parte de las críticas que se le habían efectuado. Fundamentalmente se habían recogido las críticas a la segunda vuelta, y los nuevos topos máximos y mínimos tendían a evitarla. Tam--

00577

bién se había recogido la crítica de que se impusiera un sistema mayoritario puro, en que la mayoría fuera del 50 por cien. Sin llegar a ello, se había llegado al 40 por cien. Además rebajando el porcentaje de las minorías al 20 por cien se lograba que si había gran fraccionamiento de partidos, de los grupos minoritarios pudiera salir --elegido, porque, cuando menos para salir en primera vuelta, se necesitaba un promedio del 60 por cien (40 + 20 --por cien). Por tanto, no podía salir elegido, con estos nuevos topes mayoritarios y minoritarios, una fracción --mínima de la opinión pública. Por otra parte, razonaba --Galarza, en un sistema mayoritario con topes, era imposi--ble, por definición, suprimir la segunda vuelta. Tenía --que haber segunda vuelta, era inevitable por ley. "No --hay más --decía-- que una manera de evitarla o, por lo me--nos, de tratar de evitarla, que es la práctica electoral de los partidos, por medio de conjunciones, como ha di--cho el señor Armasa, o de coaliciones" (90). Este seguía siendo el objetivo fundamental de la Ley: formar grandes coaliciones electorales que puedan dar lugar a amplios --partidos. Y, efectivamente, el tope alto obligaba a coe--liciones.

Armasa, en tono muy conciliatorio, sostuvo, en un --débil discurso, que un posible acuerdo podría ser el lo--grar dos topes que sumados llegaran al 52 por cien, aña--

diendo que el afén de coaligarse no debe estar impuesto por Ley. Ossorio, en un discurso también -como Armasa- a la defensiva, pide que el reparto mayorías/minorías, que se ha aplicado a las elecciones de concejales, se trasla de también a las de diputados. Por tanto, que la relación entre unos y otros sea de dos tercios. Pide también que los topes sean de 50 por cien para las mayorías y del -- 10 por cien para las minorías, adhiriéndose Armasa a esta propuesta.

Botella Asensí fué quien tuvo diferencias más radicales con el nuevo dictamen. Manifestó que estaba de --- acuerdo con el tope del 40 por cien para las mayorías: - "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 cien de los votantes y, por consiguiente, en este aspecto del tope a las mayorías estoy perfectamente de acuerdo con la Comisión" (91). Pero con lo que no está de acuerdo es con el tope a las minorías. Pide, por tanto, suprimir el tope a las minorías, por el peligro, repetidamente denunciado, de ir al copo el partido mayoritario al desviar parte de sus votos a una candidatura complementaria que saque más del 8 por cien de los votos en la primera vuelta y acuda, con toda la masa de votantes mayoritarios detrás, a la segunda." ¡Me neg-

réis -dijo el diputado radical socialista de izquierda- que al ir a la segunda vuelta, en esa segunda vuelta, el mismo partido mayoritario que ha ganado la mayoría decidirá respecto a la elección de los candidatos de las minorías y, por consiguiente, todos los candidatos, si no son suyos directamente, porque estén vinculados a su candidatura, le deberán el buen éxito de la elección? (...) 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 garantías, 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 del régimen parlamentario" (92). Añadió, además, el peso económico, excesivamente gravoso, que comporta, para muchos partidos y candidatos, esta segunda vuelta, incapacitándoles, en muchos casos, para acudir a la misma, o cuando menos situándoles en una posición de inferioridad respecto a los partidos más poderosos económicamente.

Galarza, por la Comisión, contestó globalmente y, de manera particular, a Ossorio y Botella. Respecto a la propuesta de Ossorio de que cambiara la relación mayoría/minoría; dijo "... hemos creído que las minorías deben -

estar representadas en los Ayuntamientos en forma distinta a como lo estén en las Cortes. Estimamos que el funcionamiento de un Ayuntamiento no se dificulta eligiendo las minorías un tercio, sino que, por el contrario, dando esta mayor representación a las minorías, marchará mejor la Administración Municipal. En cambio, respecto a la Cámara, hemos entendido que debíamos seguir un criterio distinto, aunque en algunos casos la proporción es "de la tercera parte" (93). Respecto a la proposición de Botella de no poner tope a las minorías afirmó textualmente que "la representación más auténtica de las minorías será la que más se aproxime a obtener una mayoría de la minoría" (94).

Finalmente, Armasa hizo una nueva propuesta: 40 por cien para las mayorías y 15 por cien para las minorías. La Comisión denegó. Y en votación ordinaria quedó desechado el voto particular del Sr. Armasa por 82 votos contra 42.

d) La enmienda del señor Torres Campañá.

Quedaba por discutir, respecto a este apartado d), una enmienda del diputado radical señor Torres Campañá (95) que aceleraba hipotéticas situaciones que podían perfectamente darse en la práctica electoral y, por tan-

to, era conveniente tener previstas desde la misma ley. Quien, por parte de la Comisión, discutió la enmienda, - era el señor Botana, que no entendió nada de la misma y embrolló tremendamente el asunto. Finalmente, tras la - intervención del señor Salmerón y del señor Galarza, se fueron aclarando las cosas y el señor Torres Campañá razonó -lo cual no era difícil- unos aspectos que, en seguida, quedaron claros, y fue aceptada por la misma Comisión, sin votación de la Cámara (96).

La aceptación de la enmienda de Torres Campañá supuso el añadir un último párrafo al apartado d) que decía: "Cuando en la primera vuelta no obtenga ninguno de los - candidatos minoritarios el 8 por ciento de votos válidos escrutados, quedará libre de elección en segunda vuelta para los puestos vacantes. Si para la segunda vuelta no hay otros candidatos con más del 8 por cien de votos válidos escrutados que el número justo de vacantes o puestos a cubrir, quedarán aquellos proclamados definitivamente".

#### 4. LOS APARTADOS h) e i) Y LAS PROPUESTAS DE ARTICULOS ADICIONALES.

Los apartados e), f) y g) hacían referencia únicamente a las elecciones de concejales. Los apartados h) e i) tenían carácter general.

Sobre el apartado h) no hubo discusión y quedó redactado tal como proponía la ponencia: "En todo lo no previsto por esta ley o que no esté rectificado por leyes de la República regirá la Ley de 8 de Agosto de 1907". En el apartado i) la ponencia admitió un voto particular de los señores Rojo y Ruiz del Toro (97) y ella misma modificó su propio dictamen suprimiendo la intervención del Ministerio de Trabajo para dictar normas electorales. Quedó así: "La Presidencia del Consejo y los Ministros de la Gobernación y Justicia dictarán las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta ley y para asegurar la pureza e independencia del sufragio". Una enmienda del señor Torres Campañá a este apartado (98) fué retirada por el propio emendante.

Finalmente hubo la proposición de dos artículos adicionales. Uno formulado por el señor Torres Campañá (99) -que trata de la elección de concejales y que, por tanto, no vamos a examinar- y otro del señor Baeza Medina (100) referente a la incompatibilidad de los diputados. No fue aceptado por creerse impropio de figurar en una Ley electoral (101).

##### 5. LA PROPUESTA DEL SR. OSSORIO Y GALLARDO.

Muy brevemente, y con poca convicción de que fuera aprobado, hubo una propuesta interesante del señor -- Ossorio y Gallardo. En su defensa el señor Ossorio le -- llamó sistema de voto acumulado. Creemos, sin embargo, -- que es impropio otorgarle ese nombre por cuanto el voto acumulado es aquel en que el elector dispone de igual número de votos que representantes se elijan; puede repartirlos como quiera y aún darlos todos a un mismo candidato. El problema que plantea Ossorio es distinto. Es un tipo de elección que podíamos llamar residual y obedece a la existencia de personas que, como el mismo Ossorio, tienen una fuerte personalidad política individual no -- respaldada por una eficaz organización de partido. Así -- lo explica el propio Ossorio: "Conforme se acentúa más -- y más el criterio mayoritario y la fuerza colectiva de -- los partidos y se pone en quiebra el valer y la sustancia individual, se hace indispensable buscar algún elemento de defensa para casos de evidente justicia. Mi propuesta va encaminada a que no se niegue el acceso a la -- Cámara a aquellas personas que por su autoridad o por representar respetables corrientes de opinión de todo el país merezcan ser escuchadas, aunque no tengan fuerza política bastante para prevalecer en una circunscripción --

determinada (102). Y establecía un mecanismo para solven-  
tar estos casos: "La Junta Central del Censo establecerá  
aritméticamente el término medio entre la lista que re-  
sulte proclamada por más votos y la que resulte por menos  
y si apareciera algún candidato que haya obtenido en to-  
da España un número de votos mayor de este término medio  
lo proclamará diputado. Es decir, si la Junta Central del  
Censo se encuentra con que el Diputado que viene con más  
votos a la Cámara tiene 100.000 y el que viene con menos  
tiene 20.000, hallará naturalmente una diferencia de ---  
80.000; la mitad de esa diferencia es 40.000; pues si --  
hay quien haya tenido 40.000 votos entoda España, sus tí-  
tulos para intervenir en la legislación del país serán -  
evidentemente más altos y más fuertes que los de aquellos  
diputados que en tal o cual circunscripción haya logrado  
menos. El sistema puede ser este o el otro o exigirse --  
una cantidad determinada: lo que quiero decir es que hay  
corrientes de pensamiento que no deben estar ausentes de  
la Cámara republicana aun cuando no tengan una fuerza con-  
creta bien organizada para triunfar en un combate, o aún  
cuando sus caudillos no tengan un temperamento político"  
(103).

Naturalmente la proposición se quedó solo en eso. -  
La Comisión, por boca del señor Galarza, dijo que no ha-  
bía estudiado la posibilidad que representaba el señor -

Ossorio pero que cuando se hiciera una Ley electoral completa lo tendría en cuenta. Ossorio contestó, con gracejo de viejo político, que "agradecía la benevolencia con que la Comisión me ha contestado... ahora, eso de que me crea que vamos a hacer una Ley electoral completa, excede un poco de mi natural, crédulo y bonachón, y el señor Galarza no se ofenderá si lo pongo en cuarentena" (104).

#### 6. APROBACION DEL DICTAMEN Y PUBLICACION EN LA GAZETA.

A continuación de la intervención de Ossorio se leyó el artículo único del dictamen en su definitiva redacción, enunciándose que se sometería a aprobación definitiva de la Cámara. El día siguiente, 20 de Julio, se leyó y se acordó aprobarlo definitivamente (105). La Ley, refrendada por el Presidente del Consejo don Manuel Azaña, lleva fecha de 27 de Julio y fué publicada en la Gazeta el 28.

#### E.- EL TEXTO DEFINITIVO.

Una vez visto el proceso que lleva a formular la Ley -proyecto, dictamen y debate en Cortes- intentaremos resumir brevemente la misma para pasar después a analizar las consecuencias que tuvo en las elecciones de 1933 y 1936.

Sigue vigente la Ley de 8 de Agosto de 1907 en lo que no está rectificado por esta Ley u otras de la República. Rige también el decreto de 8 de Mayo de 1931 con las modificaciones que a continuación se especifican:

1) Circunscripciones. "Constituirán circunscripción propia, juntamente con los pueblos que correspondan a -- sus respectivos partidos judiciales, las capitales cuya población exceda de 150.000 habitantes, formando el resto de los pueblos de la provincia circunscripción independiente. Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla continuarán eligiendo, como hasta aquí, un diputado cada una".

2) Proporcionalidad entre mayorías y minorías: Se conservará la que establecía el artículo 7º del decreto de 8 de Mayo de 1931. Dicho artículo establece que el -- modo de escrutinio se verificará por el sistema de listas con voto restringido, para lo cual, donde se hayan -- de elegir veinte diputados, cada elector podrá votar die -- ciséis; donde diecinueve quince; donde dieciocho catorce; donde diecisiete trece; donde dieciséis doce; donde qu -- ce doce; donde catorce once; donde trece diez; donde do -- ce nueve; donde once ocho; donde diez ocho; donde nueve siete; donde ocho seis; donde siete, cinco; donde seis -- cuatro; donde cinco cuatro; donde cuatro tres; donde tres dos y donde dos uno.

3) Número de votos necesarios para ser proclamado candidato en primera vuelta. Al escutar los votos válidos, para proclamar diputado en primera vuelta, la votación tendrá que reunir una característica: que uno o varios candidatos haya obtenido como mínimo el 40 por cien de los votos escrutados. En ese caso, si los restantes candidatos hubieren obtenido un número de votos superior al 20 por cien de los escrutados válidamente y entre aquellos y estos quedara cubierto el número total de vacantes a elegir, la proclamación alcanzará a todos los que reúnan estas condiciones. Naturalmente, entre los que cumplen estos topes máximos y mínimos serán proclamados los que obtengan mayoría.

4) La segunda vuelta. En el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera el 40 por cien de los votos o en el caso de que todos los escaños a que tenga derecho aquella circunscripción no se cubrieran según los topes máximos y mínimos a que hacíamos referencia en el apartado anterior, se celebrará una segunda vuelta electoral el segundo domingo después de la primera. En esta segunda vuelta sólo podrán presentarse válidamente los que en la primera hayan obtenido más del 8 por cien de los votos escrutados. Cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos minoritarios obtuviera el ocho por cien,

00588

quedará libre la elección en segunda vuelta para puestos vacantes. En el caso de que no haya otros candidatos --- con más del ocho por cien que el número justo de escaños a cubrir, éstos candidatos quedarán proclamados definitivamente.

F.- CONSECUENCIAS POLITICAS DE LA REFORMA ELECTORAL

Examinemos ahora las consecuencias que un sistema electoral montado sobre estos principios comporta.

1º. Favorece las alianzas. Según Duverger (106), el sistema mayoritario con segunda vuelta tiende a las alianzas electorales. Ello se ve reforzado en la ley española si pensamos que para llegar a los topes, aún los mínimos, hay que aliarse. Tenemos en cuenta, además, que un pequeño partido, sin medios económicos ni personal político, no puede presentar candidaturas en todas las circunscripciones y, en muchas, tendrá que aliarse. Así, las candidaturas con más posibilidades son las que representan una alianza de partidos: la CEDA, que después fue un partido relativamente homogéneo, comenzó siendo una agrupación de partidos pequeños, locales; el Frente Popular, clásica alianza electoral, obtuvo un fácil triunfo ante una derecha desunida por la actitud de Alcalá Zamora y de Portela de organizar una candidatura centrista frente a la CEDA. Este favorecimiento de las alianzas es hipótesis común para la mayoría de historiadores y tratadistas que hablan del tema. Así, Becarud: "El sistema electoral seguía favoreciendo a los partidos que se aliaban entre sí.." (107). R. Carr: "Dada la ley electoral, todo grupo que se

pusiera de acuerdo sobre una lista de candidatos para -- las circunscripciones electorales de candidatura múlti-- ple tenía que triunfar sobre los grupos que no estuvieran de acuerdo" (108). J.A. González Casanova: "El sistema - electoral vigente durante la segunda República conducía a una estrategia electoral superadora del individualismo y tendente a la creación de alianzas entre partidos" --- (109).

2º. Favorece a las mayorías. Es la otra consecuencia importante de la ley y uno de los puntos centrales del - debate en Cortes. Efectivamente, las mayorías están so-- brerepresentadas y las minorías subrepresentadas, funda-- mentalmente porque en la proporción de escaños entre una y otra, el porcentaje de las minorías es muy pequeño. Pe-- ro, también, porque los topes máximos, e incluso los mí-- nimos, son altos, y porque en la segunda vuelta los vo-- tantes de la mayoría, como hemos visto, fácilmente pueden convertirse en árbitros de la elección, en el caso difí-- cil, de que no vayan al copo. Así, ante los resultados de las elecciones, se produjeron reacciones airadas dada la no correspondencia entre los resultados y el número de-- escaños. Jackson lo señala con justas palabras: "La ley - electoral que fue pensada para producir mayorías legisla-- tivas manejables fue demasiado lejos, en sus efectos prác

ticos, hasta exasperar la opinión de las minorías. Ni -- las izquierdas en 1933 ni las derechas en 1936 aceptaron de buen grado el que una pequeña mayoría de votos diera a sus rivales un gran número de escaños (110). El estudio de Tusell sobre las elecciones de Madrid, tiene, como una de sus conclusiones principales, que el electorado es más estable que la composición de las Cortes. Y -- ello se debe, fundamentalmente, a la prima a la mayoría que se otorgaba en la ley electoral (111).

3º Favorece los grandes partidos. Teóricamente el sistema electoral debía favorecer a los partidos poderosos. En primer lugar, el mismo cambio --ya dado en 1931-- del sistema uninominal al sistema de lista favorece a -- los partidos amplios. Así lo generalizan Cetteret y Emeri al decir que el escrutinio de lista ha favorecido --- unas "estructuras partidistas coherentes que aventajan -- en organización a los comités electorales del escrutinio uninominal" (112). En segundo lugar por la extensión de las circunscripciones. Esta es la visión de Salvador de Madariaga: "... favorecía a los grandes partidos, bien do tados de fondos, al establecer distritos electorales de gran extensión, inasequibles a los medios del candidato independiente, como no fuere millonario. Los únicos partidos que podían competir eran, pues, los conservadores,

apoyados por dinero capitalista, o los socialistas sostenidos por fondos sindicales. El centro moderado, liberal y poco organizado e individualista, salía perjudicado en este sistema (113). Efectivamente, así era por lo que se refería a la dimensión de las circunscripciones en el caso concreto español. Pero es indudable que un partido --centrista "rico" podía haber existido y posiblemente --- existió (Radical, Izquierda Republicana). Cotteret y Emery sostienen en su yacitado libro que "el escrutinio mayoritario a dos vueltas es el escrutinio de las grandes coaliciones favorables a los partidos de centro" (114). Aplicado al caso español, esto no resulta tan abstracto y sí bastante adecuado a la realidad. En las coaliciones siempre los centrismos tienen prioridad sobre los extremismos. El centro, por tanto, si hubiera sabido unirse, podía desempeñar un papel estratégico importantísimo. En el 33 el centro fueron los radicales que se mostraron incapaces de llevar a cabo una política definida. En el 36, el centro eran Izquierda Republicana y Unión Republicana, que no tuvieron tiempo de demostrar nada. Esta es una pregunta que no se podrá contestar nunca: ¿Se hubiera logrado, de no estallar la guerra civil, la creación de tres grandes partidos? Los resultados de las elecciones de 1936 parecen apuntar hacia eso. Lo que resulta claro es la tendencia que desde el sistema electoral actúa sobre los par

tidos, tendencia que ha resumido González Casanova al decir que conduce "indirectamente al desarrollo de grandes partidos modernos, estructurados, organizados, económicamente poderosos, de gran difusión propagandística y de masas" (115).

4º Favorece el bipartidismo circunscriptoral. Este sistema de mayorías y minorías tiende, normalmente, al bipartidismo a través de las alianzas. Así lo ha visto González Casanova: "Se busca, en definitiva, siguiendo el viejo modelo inglés, restaurar el bipartidismo de la Monarquía, según las nuevas circunstancias. Se trataba de un "bipartidismo electoral", con indudables secuelas políticas y sociales que, por el contrario, debía permitir una estabilidad gubernamental mediante la adscripción de una minoría de escaños al partido minoritario, de forma que no pudiera obstaculizar eficazmente la tarea de Gobierno" (116). Esto se hubiera logrado, posiblemente, en un país de estructura civil más homogénea y sin problemas de nacionalismos intensos. En un país como España, a lo más que se podía llegar era, como dice Isidro Molas, a un "bipartidismo a escala circunscriptoral" (117). Todo ello, en el Parlamento, provocaba un multipartidismo notable. La causa fundamental se halla en la importancia que adquieren las regiones en el mapa político español, singularmente regiones de tan acusada personalidad como

pueden ser Cataluña, el País Vasco, Galicia, Navarra, Valencia, etc. En estas regiones de tan variados matices políticos, era frecuente que, como máximo, la Cámara legislativa solo recogiera dos candidaturas, quedando importantes o no tan importantes minorías -pero en todo caso con intereses muy específicos- en estado de perpetua frustración. Ello se complicaba, además, en el caso de Cataluña, por la existencia del Parlamento de Cataluña, -- con un ritmo electoral distinto. De todas maneras, este sistema de partidos a escala regional provoca que las divisiones y el multipartidismo parlamentario sea grande, con la persistencia de estos grupos minoritarios residuales. En las elecciones de 1933, podemos contar en la Cámara 18 partidos y grupos políticos (118). En la de -- 1936, veintiuno (119). Esta variedad política regional -- desvirtúa la tendencia del sistema mayoritario a la reducción de partidos, tan querido con la ley electoral. -- Es explicable, en este caso, la regla que nos suministra O.W. Rae: "El escrutinio mayoritario simple está siempre asociado con el enfrentamiento entre dos partidos, excepto cuando existan poderosas minorías locales organizadas en partidos. El enfrentamiento de dos partidos coincide con otro modo de escrutinio sólo cuando los partidos minoritarios **EN JUEGO** son muy débiles" (120).

5º Favorece el multipartidismo parlamentario. En 1945 Duverger formuló sus conocidas leyes sociológicas sobre la influencia de las leyes electorales en el sistema de partidos (121). En ellas sostiene que el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo. Ello fue cierto en el caso español. Sin embargo, sería injusto no matizar estas afirmaciones. Ya lo hemos visto antes: el sistema de partidos republicano parecía encaminarse hacia la constitución de tres partidos preponderantes en 1936. Ello hace que sea particularmente apropiada la afirmación de Levan: "No es cierto que el escrutinio mayoritario a dos vueltas no pueda tener o al menos teóricamente- una acción coagulante sobre los grupos partidistas. La preparación de la reagrupación y de las coaliciones de la segunda vuelta debería incitar a los partidos a unas alianzas que podrían llegar a ser permanentes" (122). Levan parece dar importancia a la influencia a largo plazo y tiene razón. Las leyes electorales pueden tener virtualidad después de varias experiencias. Por ejemplo: la izquierda desunida en 1933 corrige su error en 1936; lo mismo la derecha en 1931 y 1933. Por tanto, la influencia del sistema electoral en los partidos, a la larga, quizá hubiera tenido el efecto que indica Levan. En los años que duró -excepto el caso de unir diversos sectores de las derechas en la CEDA- se pudo adver--

tir escasamente su eficacia. En el Parlamento, antes hemos visto datos, había abundante número de partidos para calificar con razón el sistema de multipartidista. Fenómeno distinto -y no contrapuesto al multipartidismo- es el que señalamos a continuación.

6º Tendencia a la bipolarización. Maurice Duverger distingue entre bipartidismo y bipolarización. Dice a este respecto: "Si se forman dos grandes coaliciones permanentes, que presenten a los electores un programa común y actúan de acuerdo en el Parlamento, se está muy cerca de las condiciones de funcionamiento del bipartidismo. - Bajo la apariencia exterior de un multipartidismo, se encuentra, en realidad, un bipartidismo profundo. Pero, -- evidentemente, todo depende de la solidez de las alianzas y de la disciplina de los coaligados... Proponemos llamar "bipolarización" a este fenómeno de alianzas que tiende a aproximar al bipartidismo un sistema de multipartidismo. Los multipartidismos con bipolarización y -- los bipartidismos verdaderos constituyen las variedades de lo que podría llamarse el sistema dualista" (123). El sistema electoral republicano tiende, creemos, al multipartidismo con bipolarización (124). Ello se ve muy claro en 1936, donde se hunde el centro y triunfan los grandes bloques (125) ¿Se hubiera consolidado esta bipolarización

zación de no mediar las circunstancias bélicas? Contestar a esto sería hacer UCRONÍAS pero formularse la pregunta es inevitable y útil para ver el significado del levantamiento militar.

7º Favorece el movimiento pendular exagerado. El favorecimiento excesivo de las mayorías, antes comentado, favorecía que los movimientos de opinión se vieran aumentados y exagerados en las elecciones. Cambiaba más el -- Parlamento que el cuerpo electoral, debido a esta prima excesiva a las mayorías. Así lo reconoce Javier Tusell: "Las elecciones de 1933 suponen un movimiento pendular en la vida política del país. Movimiento pendular indudablemente exagerado por la ley electoral, que se vuelve en -- contra de los que la habían engendrado, mientras que es muy posible que el electorado estuviera en unas posiciones políticas mucho más próximas a las de la elección anterior que lo que las próximas estadísticas electorales indican, a pesar de que tanto la coyuntura económica como la evolución de la situación política empujaban al -- cambio" (126). Este movimiento pendular resume todos los inconvenientes de la ley electoral y la incidencia que -- dicha ley puede tener en la vida política de un país de régimen parlamentario. En la España republicana, en cualquier caso, el movimiento pendular hizo que de 1931-1933

gobernaran las izquierdas, de 1933 a 1936 las derechas y a partir de Febrero de 1936 otra vez las izquierdas. ¿A qué fue debido todo ello? A causas muy diversas que no es momento de analizar aquí, pero entre las cuales se halla el excesivo peso de las mayorías en las circunscripciones triunfantes. Ello, además, da lugar a una paradoja que resume muy bien Cambó en un discurso pronunciado el 14 de mayo de 1934: "Tened en cuenta -dijo- que las elecciones se hicieron con un gobierno de concentración... en el cual todos los partidos derrotados... tenían su representación, y ninguno de los partidos triunfantes tenía un solo representante. Y pensad que las elecciones se hicieron en virtud de una ley monstruosa que habían elaborado los que fueron derrotados..." (127). Este fenómeno es subrayado por numerosos autores (128). La ley electoral se hizo para consolidar la coalición republicano-socialista y llevó al poder al centro-derecha (radicales y CEDA). Y en 1936, bajo un gobierno centrista -y con un Jefe de Gobierno experto en mayorías electorales como Portela- el centro sufrió una espectacular derrota. El favorecimiento excesivo de las mayorías por el sistema electoral hizo que la Cámara no reflejara con exactitud la voluntad del cuerpo electoral y ello dió una inestabilidad excesiva a los cambios en el Parlamento.

Por último, no queremos dejar de mencionar, como ejemplo vivo de las posibilidades de aprovechamiento de la ley electoral, la maniobra de Lliga Catalana, bajo la inspiración de Cambó, en la circunscripción de Barcelona ciudad en las elecciones de 1933. Para ello reproducimos el excelente relato de dicha maniobra que nos da Jesús - Pabón en su autobiografía del político catalán: "A aquella altura y desde hacía semanas, la preocupación dominante en Cambó, respecto a Barcelona-ciudad, era muy concreta. Creían muchos en una victoria aplastante de la Lliga. El pensaba en unavotación nivelada entre las dos candidaturas más importantes, y en la distribución de los sufragios entre las cuatro -o las cinco- presentadas. De aquí, el riesgo: que ningún candidato obtuviera el 40% de los votos emitidos exigidos por la ley electoral de 27 de Julio de 1933: en este caso había que repetir la elección; y en la repetición, las Izquierdas, escarmentadas, se presentarían unidas. Solo había una manera segura de que las elecciones, en la primera jornada, fueran válidas, esto es, de que un candidato alcanzase el quorum: que un gran número de electores de la Lliga votara se un nombre de la Esquerre.

"Cuando Cambó expuso el caso a los directivos de Lliga Catalana, surgieron reparos muy razonables. La con

00600

binación era tan difícil que parecía imposible. Imposible el secreto, sin el cual, la Esquerra, privando de votos al elegido por la Lliga haría fracasar la operación. Dificílisima la disciplina de los electores de la Lliga -- que, sin demasiadas explicaciones, debían de votar a un candidato de la Esquerra, casi imposible el desarrollo, reservado y de última hora, de lo planeado en secreto. -- Cambó logró la aceptación del proyecto, comprometiéndose a ponerlo en práctica personalmente y desde su casa.

"Una declaración de la Lliga, el viernes, 17 de Noviembre, esbozó la operación, sin confesar el nombre. Si este era el de Maciá, nadie podría oponerse, porque la votación -escribe Cambó- "tendría todos los caracteres de un plebiscito que elevaría el prestigio del Presidente de la Generalidad". El sábado por la noche, Cambó pidió a todos la disciplina precisa y explicó puntualmente la operación, ocultando el nombre. En el curso de esta noche esparció unos miles de papeletas en que el nombre de Maciá figuraba en la candidatura de la Lliga. Los de la Esquerra durmieron tranquilos. Se rizó el rizo electoral. A primera hora del día 19 -día de la elección- -- treinta mil votantes recibieron, con una carta de Cambó, la papeleta que debían depositar: 5.000 con el nombre de Maciá; 25.000 con el de Companys, que había de obtener el quorum.

"Los propósitos y las previsiones de Cambó se cumplieron: no hubo que repetir la elección en Barcelona---ciudad, merced a los sufragios, de la Esquerra y de la Lliga, depositados a favor de Companys: la Lliga triunfó en Barcelona-ciudad, Tarragona y Lérida; pero las votaciones, en conjunto y en la relación de la Lliga con la Esquerra, no eran muy distantes" (129).

Esta jugada política de la Lliga pone en entredicho la virtualidad de la misma ley electoral. Y no criticamos al partido catalán -por el contrario su maniobra nos parece políticamente magistral- sino la endebles de un sistema que se presta a tales burlas. La Lliga, lo único que hizo fue aprovecharse de lo que le permitía un sistema manifiestamente desproporcionado. Creemos, incluso, que la Lliga fue el partido que mantuvo una posición más coherente ante el problema electoral durante la República. Ya hemos visto como defendía el sistema proporcional. Ello fue-al contrario de otros muchos partidos que cambiaban según la situación- una constante a lo largo de todos los años de República. Lo veremos con más detalle al hablar de la reforma electoral. Baste ahora aquí el dejar constancia de un artículo publicado por Luis -- Durán y Ventosa -de la Comissió L'acció Política de la Lliga en la "Revista de los Tribunales" justo después de

que las derechas -y entre ellas la Lliga- hubieran ganado las elecciones de 1933. Comienza así dicho artículo: "El resultado de las elecciones confirma la gravedad del --- error cometido al dejar sin resolver el problema de una buena ley Electoral. No me refiero al sentido político de derecha o de izquierda en que el cuerpo electoral se haya manifestado. Cualquiera que haya sido su dirección, - en buenos principios democráticos ha de ser respetada -- por todos, la consideren favorable o les haya sido adversa. Me refiero a las consecuencias del mecanismo prevenido en la ley mediante una innovación mal imitada de al--gún país extranjero y, sobre todo, a la justificación -- palpable de que la persistencia del sistema mayoritario -más todavía con las nuevas complicaciones legales- tiene cada día mayores inconvenientes y constituye uno de -- los más grandes obstáculos para la normalización de la - vida pública española... El sistema electoral actual --- constituye una fuente de inmoralidades políticas. Es, -- además, ineficaz para el objeto capital de la constitu--ción de grandes mayorías homogéneas. Y todo porque siempre es funesta toda ley que no acepte la realidad. Ha---bría podido dar resultado si en España no existieran más que dos grandes partidos. Pero si la realidad demuestra que en España existe una gran matización política, representada por la existencia de muchos grupos, cada uno de

00603

ellos con características propias, es evidente que sería más ventajoso que a todos se les diera un medio legal de demostrar exactamente su propia fuerza. Los que no la tuvieran ya se eliminarían paulatinamente de la vida política al aparecer claramente su insignificancia" (130). - Tras las elecciones de 1936 -esta vez habiendo perdido- - Duren y Ventosa manifestará lo mismo: "Para mí es esencial la reforma del sistema electoral. Sin representación proporcional y con el premio que actualmente se otorga a la mayoría no se conseguirá nunca la estabilidad política; se provocará el alternativo aplastamiento de un bloque de partidos por el otro y nada más" (131).

---



---

### III.- LEGISLACION COMPLEMENTARIA

---



---

Examinaremos en este apartado la más importante legislación complementaria electoral aparecida entre --- 1932 y 1936. Para ello desglosaremos en apartados temáticos las novedades que aporta la Gaceta sobre los diversos temas referentes a derecho electoral no analizados - en los capítulos anteriores, intentando hacer una valoración política de los mismos.

#### A.- CIRCUNSCRIPCIONES.

El artículo 3º del decreto de 18 de Octubre --- (132) establece el número de circunscripciones electorales y los diputados que se han de elegir por cada una de ellas:

Alava . . . . .	2
Albacete . . . . .	7
Alicante . . . . .	.11
Almeria . . . . .	7
Avila . . . . .	5
Bedajoz . . . . .	.14

Baleares . . . . .	7
Barcelona (cap.) . . . . .	.19
Barcelona (prov.) . . . . .	.15
Burgos . . . . .	7
Cáceres . . . . .	9
Cádiz . . . . .	.10
Castellón . . . . .	6
Ciudad Real . . . . .	.10
Córdoba . . . . .	.13
Coruña . . . . .	.17
Cuenca . . . . .	6
Gerona . . . . .	7
Granada . . . . .	.13
Guadalajara . . . . .	4
Guipúzcoa . . . . .	6
Huelva . . . . .	7
Huesca . . . . .	5
Jaen . . . . .	.13
León . . . . .	9
Lérida . . . . .	6
Logroño . . . . .	4
Lugo . . . . .	.10
Madrid (cap.) . . . . .	.17
Madrid (prov.) . . . . .	8
Málaga (cap.) . . . . .	4
Málaga (prov.) . . . . .	8
Murcia (cap.) . . . . .	4

Murcia (prov.) . . . . .	9
Navarra . . . . .	7
Orense . . . . .	9
Oviedo . . . . .	.17
Palencia . . . . .	4
Las Palmas . . . . .	5
Pontevedra . . . . .	.13
Salamanca . . . . .	7
Sta. Cruz de Tenerife . . . . .	6
Santander . . . . .	7
Segovia . . . . .	4
Sevilla (cap.) . . . . .	6
Sevilla (prov.) . . . . .	.10
Soria . . . . .	3
Tarregona . . . . .	7
Teruel . . . . .	5
Toledo . . . . .	.10
Valencia (cap.) . . . . .	7
Valencia (prov.) . . . . .	.13
Valladolid . . . . .	6
Vizcaya (cap.) . . . . .	6
Vizcaya (prov.) . . . . .	3
Zamora . . . . .	6
Zaragoza (cap.) . . . . .	4
Zaragoza (prov.) . . . . .	7
Ceuta . . . . .	1
Melilla . . . . .	1

Total 473 diputados

Haciendo una división de España en centro y periferia tenemos que 249 diputados se elegían en el centro y 224 en la periferia. La provincia que escogían más diputados eran Barcelona (34) seguida de Madrid (25). Formaban distrito aparte de sus provincias las capitales -- Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia, -- Bilbao y Zaragoza.

Si contamos por regiones nos salen las siguientes cifras:

Andalucía . . . . .	93
Castilla la Nueva . . . . .	55
Cataluña . . . . .	54
Galicia . . . . .	49
Castilla la Vieja . . . . .	40
Valencia . . . . .	37
Vasco-Navarra . . . . .	24
Extremadura . . . . .	23
León . . . . .	22
Aragón . . . . .	21
Murcia . . . . .	20
Asturias . . . . .	17
Canarias . . . . .	11
Baleares . . . . .	7

Si hacemos una clasificación entre las provincias dedicadas preferentemente a la agricultura y las dedicadas preferentemente a la industria, el comercio o los -- servicios, los resultados son los siguientes:

España agrícola                    290 diputados

España ind., comer, serv. 183 diputados

El peso, por tanto, de la España agraria, poco -- urbanizada, sin proletariado, era muy considerable.

Finalmente, el nº de diputados de las capitales que formaban circunscripción propia era de 67, aunque es te dato no era muy relevante por cuanto, excepto Barcelo na, Madrid y Bilbao, las demás capitales tenían menor nú mero de diputados que sus respectivas provincias.

La conclusión de estos datos nos puede llevar a constatar, una vez más, que el peso de la España agraria y de estructura tradicional tenía una enorme influencia en la composición del Parlamento.

#### B.- COLEGIOS Y MESAS ELECTORALES.

Diversas disposiciones hacen referencia a los Co legios y mesas electorales. Casi todas ellas tratan de --

00609

las fechas tope en que deben estar constituidas. El Decreto de 25 de Noviembre de 1932 (133) retrasa el plazo de designación de locales y Presidentes de Mesa hasta -- el 31 de Diciembre. Pero será por un Decreto de 6 de Enero de 1933 (134) que se establecerán las fechas definitivas: 31 de Enero para designación de locales, 20 de Febrero para la exposición al público de las tres listas -- de que habla el artículo 34 de la ley electoral vigente de 1907 y que deben estar expuestas durante diez días, 4 de Abril designación de los presidentes de mesas electorales y sus suplentes. Por un acuerdo de la Junta Central del Censo de 23 de Enero de 1933 (135) se ratificaba, sin embargo, a los que habían sido nombrados antes del 6 de Enero conforme a las reglas establecidas en el nuevo censo (136).

Finalmente, por una orden de 13 de Noviembre de 1933 (137), se autorizaba a las juntas provinciales del censo electoral de las provincias que tienen dos circunscripciones electorales para dividirse en dos secciones, a -- fin de facilitar las operaciones de escrutinio de cada -- una de las circunscripciones de que constan.

C.- HABILITACION PARA DAR FE PUBLICA NOTARIAL.

Nueva garantía para asegurar la pureza del sufragio es las facilidades que se dan para la extensión de la fé pública notarial a personas que no son notarios. -- Efectivamente, por decreto de 24 de Octubre de 1933 (137) se extiende la fe notarial, en caso de no existir notario, a los registradores de la propiedad, los funcionarios de los cuerpos jurídico-militar y de la Armada, los abogados del Estado, los catedráticos de Universidad o Instituto que tengan la condición de letrados y los funcionarios de cualquier clase que tengan igual condición. Dicho habilitados podrán levantar acta de hechos que presenciaren o manifestaciones que se les hagan, la habilitación de estos funcionarios solo podrán hacerla los presidentes de las Audiencias Territoriales. Dichos funcionarios recibirán una credencial que acredite la legalidad de su función. Las actas levantadas por los funcionarios habilitados -- serán protocoladas en el protocolo de la Notaría del distrito notarial en que hubiesen sido autorizados, y si hubiese varias notarías en el mismo, en cualquiera de ellas. La orden de 27 de Enero de 1936 dispone que las habilitaciones para el ejercicio de la fé pública se conferirán por los Decanos de los Colegios Notariales, en lugar de por los Presidentes de las Audiencias.

D.- NORMAS DE ORDEN ELECTORAL.

Diversas normas que tienden a prevenir posibles desórdenes en los días electorales son dictadas por las autoridades competentes. Entre ellas destacan la circular de 20 de octubre de 1933, la Orden de 26 de de 1933 que da determinadas licencias a los funcionarios judiciales, la de 8 de Noviembre de 1933 y la circular de la Fiscalía general de 16 de Noviembre del mismo año.

E.- PROPAGANDA.

Dos ordenes de 27 de Noviembre de 1933 (138) regulan, por vez primera, la propaganda por radio y aviación.

Por la primera vez se prohíbe, durante el período electoral, la propaganda política por radio. De manera expresa se prohíben toda clase de anuncios de candidaturas, de campañas electorales, de manifiestos políticos y de discursos de igual índole transmitidos por radio. Se exceptúan la retransmisión de discursos que se pronuncien en actos públicos autorizados.

00612

También se prohíbe la "utilización de aeródromos y servicios de aviación a toda clase de aparatos de vuelo que se dediquen a la propaganda electoral o comercial. Es ta prohibición se mantendrá en vigor hasta que termine - el período electoral.

## NOTAS AL CAPITULO QUINTO

=====

- (1) Para las causas y desarrollo de la crisis que condujo a disolver las Cortes véase: G. Jackson, La República española, cit. cap. 5 y 6. A. Ramos Oliveira, Historia de España, tomo III, pág. 168-188. J. Pla, Historia, vol. III, pág. 5-47. E. Malefakis, Reforma agraria, pág. 300-328.
- (1 bis) Sobre las circunstancias políticas que condujeron a la crisis parlamentaria de 1935 ver el capítulo sexto, apartado IV, de este trabajo.
- (2) Publicado en la Gaceta el 28 de Enero.
- (3) En el decreto que comentamos se dice que los alcaldes expondrán al público las listas durante los días 16 al 30 de Junio próximo. Por un decreto de 24 de Mayo (Gaceta, 25) se retrasó un mes dicha fecha y todas las demás que incluye el decreto. Por otro decreto de 29 de Julio (Gaceta, 30) se prorrogan todavía quince días más todas las fechas. Con lo cual el censo debe quedar completamente terminado el 15 de Diciembre. Por un decreto del 6 de Agosto (Gaceta, 9) se fijaban también los plazos para el municipio de Ceuta. También se encarga a los gobernadores civiles que cuiden de que las listas ---

electorales estén expuestas al público en horas que no sean incompatibles con las ocupaciones habituales de los ciudadanos.

- (4) Publicado en la Gaceta, el 8 de Noviembre de 1932.
- (5) Publicado en la Gaceta el 7 de Enero de 1933.
- (6) Ver decreto de 18 de Febrero de 1933 (Gaceta, 19)
- (7) Publicado en la Gaceta el 20 de Octubre de 1933.
- (8) Publicado en la Gaceta el 22 de Octubre de 1933.
- (9) Publicado en la Gaceta el 26 de Octubre de 1933.
- (10) Ver decreto de 26 de Enero de 1932, art. 9.
- (11) Publicado en la Gaceta, el 7 de N oviembre de 1933.
- (12) Decreto 22 de Diciembre de 1933 (Gaceta, 23), de-  
creto 9 de Febrero de 1934 (Gaceta, 11), decreto -  
19 de Julio de 1934 (Gaceta, 20).
- (13) Publicado en la Gaceta el 20 de Mayo de 1934.
- (14) Decreto 23 de Diciembre de 1935, publicado en la  
Gaceta el 24.
- (15) Publicado en la Gaceta el 14 de Septiembre de 1935.

- (16) Decreto de 8 de Octubre de 1935 (Gaceta, 10) y decreto de 21 de Enero de 1936.
- (17) M. Azaña, Obras Completas, ediciones Oasis, México, 1966. vol. II, pág. 120.
- (18) Ver capítulo sexto, apartados I y III de este trabajo.
- (19) M. Azaña, Obras, vol. IV, pág. 536.
- (20) M. Azaña, Obras, vol. IV, pág. 541.
- (21) M. Azaña, Obras, vol. IV, pág. 543.
- (22) M. Azaña, Obras, vol. IV, pág. 551-552.
- (23) M. Azaña, Obras, vol. IV, pág. 556.
- (24) Diversos cuadernos de este diario político de Azaña no se han publicado por razones de desconozco.
- (25) D.S., 2-VI-1933, ap. 2º al nº 349.
- (26) D.S., 28-VI-1933, ap. 8º al nº 361.
- (27) D.S., 30-VI-1933, ap. 1º al nº 363.
- (28) D.S., 4-VII-1933, ap. 3º al nº 3644
- (29) D.S., idem, ap. 2º al nº 364.

- (30) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13860.
- (31) D.S., idem., nº 365, pág. 13863.
- (32) D.S., 4-VII-1933, nº 364, pág. 13804.
- (33) D.S., idem, pág. 13804.
- (34) Aboga también por las circunscripciones regionales  
J. Sánchez-Rivera, El mejor sistema electoral, "Re-  
vista de los Tribunales y de Legislación Universal"  
Madrid, 1 de Julio de 1933, tomo LXVII, nº 26, pág.  
393-394.
- (35) D.S., 4-VII-1933, nº 364, pág. 13805.
- (36) D.S., idem, pág. 13806.
- (37) D.S., idem, pág. 13807.
- (38) D.S., idem. pág. 13807.
- (39) D.S., idem., pág. 13809.
- (40) D.S., idem., pág. 13810.
- (41) D.S., idem, pág. 13810.
- (42) D.S., íde m. pág. 13811.
- (43) D.S., idem. pág. 13813.

- (44) A. Ossorio y Gallardo, Parlamento y gobierno, cit. Incluye una proposición de ley sobre representación proporcional. A. Ossorio fue uno de los dirigentes del Partido Social Popular Español que en su programa político incluía la representación proporcional. Ver O. Alzaga Villamil, El Partido Social Popular, cit.
- (45) D.S., 4-VII-1933, nº 364, pág. 13813.
- (46) D.S., ídem, pág. 13814.
- (47) D.S., 4-VII-1933, ap. 2º al nº 364. Decía : "Las actuales circunscripciones de Ceuta y Melilla pasarán a formar parte de las de Cádiz y Málaga (capital), respectivamente". En el mismo sentido una enmienda del señor Torres Campañá.
- (48) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13860.
- (49) D.S., 4-VII-1933, ap. 5º al nº 364. La enmienda va fechada el mismo día y al primer firmante le siguen Ramón Navarro, Antonio García Prieto, Francisco López Goicoechea, Fernando Valera y Manuel García Becerra. Proponía el siguiente texto : "Al efectuar la proclamación de diputados por la Junta electoral del censo en las provincias de Cádiz y Málaga, aquel

Sr. Diputado electo que tuviera mayor cantidad de votos en Ceuta (Cádiz) y en Melilla (Málaga) al ser proclamado, lo serán, con el nombre de diputados electos, por Cádiz-Ceuta y Málaga-Melilla".

- (50) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13862-13863.
- (51) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13863. Firmado por Pedro Armasa, Adolfo Chacón y Juan Bort (radicales).
- (52) D.S., 4-VII-1933, ap. 6º al nº 364. Ya encabezada por Ramón Navarro y le siguen José Ruiz del Río, a los efectos reglamentarios, Emilio Baeza Medina, José Díaz Fernández, Antonio Guallar, Angel Segovia, Victoria Kent y Antonio Sánchez Prados (radicales-socialistas).
- (53) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13864.
- (54) D.S., 4-VII-1933, ap. 4º al nº 364. La enmienda - lleva fecha del día 3 y al primer firmante le siguen Andrés Orozco, Manuel Torres, Salvador M. Moya, Julio Just, Clara Campoamor, Alonso Pérez Díaz, José mº Alvarez Mendizábal, José Teodoro Canet (radicales).
- (55) Publicada el 13 de Julio de 1912.
- (56) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13866.

- (57) D.S., ídem. pág. 13867.
- (58) D.S., ídem., pág. 13866.
- (59) D.S., ídem, pág. 13867-13868.
- (60) D.S., 30-VI-1933, ap. 1º al nº 363.
- (61) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13893.
- (62) D.S., ídem., pág. 13893.
- (63) D.S., 5-VII-1933, nº 365, pág. 13868-13871.
- (64) D.S. ídem., ap. 2º. Llevaba fecha del mismo día y al primer firmante le seguían José M<sup>a</sup> Roldán, Pedro Rahola (Lliga), Vicente Iranzo (independiente), Eduardo Ortega y Gasset (izquierda radical-socialista), Joaquín Pérez Madrigal (radical-socialista) y Juan Botella (izquierda radical-socialista).
- (65) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13896.
- (6 6) D.S., 6- VII - 1933, nº 366, pág. 13897.
- (67) Botella Asensi fue expulsado -junto con Eduardo - Ortega y Gasset- del Partido radical socialista el 30 de Mayo de 1932. Ver I. Molas, El sistema de -partits a Catalunya (1931-1936), edicions 62, ---

Barcelona, 1972, pág. 76. Sobre las últimas escisiones de dicho partido ver Manuel Ramirez, La - escisión del partido radical-socialista en la Segunda República, "Atlántida", Madrid, nº 41, pág. 464-483.

- (68) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13898.
- (69) D.S., *idem.*, pág. 13898.
- (70) Sobre este importante tema, tan injustamente subestimado por la historiografía republicana, ver I. Molas, El sistema, pág. 13-15.
- (71) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13899.
- (72) Balbontín era diputado por Sevilla (capital). Estuvo en el partido radical-socialista del que se separó para formar el Social-revolucionario, ingresando en Marzo de 1933 en el Partido Comunista de España. Ver José Antonio Balbontín, La España de mi experiencia, Aquelarre, México, 1952.
- (73) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13899.
- (74) D.S., *idem.*, pág. 13900.
- (75) D.S., *idem.*, pág. 13901.

- (76) D.S., ídem., pág. 13901.
- (77) Como se recordará, sin embargo, Suarez Picallo, de la minoría gallega, en el debate a la totalidad había consumido un turno en contra del proyecto y en defensa del sistema proporcional, entre otras cosas.
- (78) Lliga Catalana, como se sabe, no pertenecía a dicha minoría.
- (79) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13904. Este discurso está reproducido en M. Azaña, Obra Completa, vol. II, pág. 791-802.
- (80) D.S., 6-VII-1933, nº 366, pág. 13905.
- (81) D.S., ídem., pág. 13906. Efectivamente le falló la memoria a Azaña. Todas han sido mayoritarias pero el voto restringido se comienza a aplicar a partir de la de 1890.
- (82) D.S., ídem., pág. 13906.
- (83) D.S., ídem., pág. 13907.
- (84) D.S., ídem., pág. 13908.
- (85) D.S., ídem., pág. 13910.

- (86) M. Azaña, Obras Completas, vol. III, pág. 601. La carta está fechada el 20 de Abril de 1935.
- (87) D.S., 6-VII-1933, nº 364, pág. 13913.
- (88) D.S., 13-VII-1933, ap. 3º al nº 370.
- (89) D.S., ídem.
- (90) D.S., 19-VII-1933, nº 373, pág. 14226.
- (91) D.S., 19-VII-1933, nº 373, pág. 14228.
- (92) D.S., ídem, pág. 14229.
- (93) D.S., ídem., pág. 14230.
- (94) D.S., ídem., pág. 14231.
- (95) D.S., 5-VII-1933, ap. 1º al nº 365.
- (96) Para esta discusión ver D.S., 19-VII-1933, nº 373, pág. 14232-14236. El debate no tiene ningún interés aparte el de comprobar, una vez más, la estolidez parlamentaria del señor Botana.
- (97) D.S., 4-VII-1933, ap. 3º al nº 364.
- (98) D.S., 5-VII-1933, ap. 1º al nº 365.
- (99) D.S., 30-VI-1933, ap. 2º al nº 363.

- (100) D.S., 18-VII-1933, ap. 3º al nº 372. Llevaba fecha del mismo día y al primer firmante le seguían Francisco López de Goicoechea, José Ballesster, Mariano Ruiz-Funes, Eduardo Layret, José - Moreno Galvache, Ramón Navarro Vives, Francisco Saval, José Cano Coloma y Félix Susaeta.
- (101) D.S., 19-VII-1933, nº 373, pág. 14238-14241.
- (102) D.S., ídem., nº 373, pág. 14241.
- (103) D.S., ídem., pág. 14241-14242.
- (104) D.S., ídem., pág. 14242.
- (105) D.S., 20-VII-1933, nº 374, pág. 14295.
- (106) M. Duverger, Instituciones, pág. 75.
- (107) J. Becarud, La segunda República, pág. 122.
- (108) R. Carr, España, pág. 601.
- (109) J.A. González Casanova, Elecciones en Barcelona, pág. 26.
- (110) G. Jackson, La República española, pág. 434-435.
- (111) J. Tusell, La segunda república, pág. 21.

- (112) Cotteret-Emeri, Los sistemas electorales, Oikos Tau, Barcelona, 1973, pág. 125-126.
- (113) S. de Madariaga, España. Ensayo de historia con temporánea. 7ª ed. corregida y aumentada, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1964, pág. 420-421.
- (114) Cotteret-Emeri, Los sistemas, pág. 123.
- (115) J.A. González Casanova, Elecciones en Barcelona, pág. 26-27.
- (116) J.A. González Casanova, Elecciones en Barcelona, pág. 26-27.
- (117) I. Molas, Lliga, vol. II, pág. 200.
- (118) R. Carr, España, cit., pág. 601.
- (119) J. Tusell, Las elecciones del Frente Pópular, - vol. II, pág. 186-187.
- (120) D.W. Rae, The political consequences of electoral laws. Yale University Press, New Haven, Conn., 1967. La cita está tomada del libro de J. Charlot, Los partidos políticos, Redondo editor, -- Barcelona, 1972, pág. 221.

- (121) Primero aparecieron en un artículo de La vie intellectuelle en Octubre de 1945. Con más rigor y amplitud fueron presentados en el Primer Congreso Mundial de Ciencia Política en Zurich (M. Duverger, L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique, Paris, 1950) y han sido englobados en el libro de M. Duverger, Los partidos políticos. Un resumen de las mismas puede verse en M. Duverger, Instituciones políticas, cit., pág. 171-175.
- (122) G.E. Lavau, Partis politiques et réalités sociales, Cahiers de la Fondation National de Sciences Politiques, A. Colin, Paris, 1953. En este libro, Lavau matiza algunas de las leyes sociológicas de Duverger. Esta cita está tomada de Cotteret-Emeri, Los sistemas, pág. 133-134.
- (123) M. Duverger, Instituciones, pág. 169.
- (124) I. Molas, es de la misma opinión. I. Molas, Lliga, vol. II, pág. 200.
- (125) Según los datos aceptados por J. Tusell en la primera vuelta el Frente Popular obtuvo el 34'3 por ciento de los votos, la derecha el 33'2 y el centro el 5'4. J. Tusell, Las elecciones, -- vol. II, pág. 13.

- (126) J. Tusell, La segunda República, pág. 80.
- (127) Citado por J. Pabón, Cambó, tomo II, 2ª parte, pág. 282. La conferencia fue pronunciada en el Palau de la Música Catalana de Barcelona y llevaba como tema "La situació política actual".
- (128) J. Pla, Historia, vol. II, pág. 327.
- (129) J. Pabón, Cambó, II vol., parte 2ª, pág. 287--288. También comenta el hecho J.A. González - Casanova, Elecciones, pág. 52-53. I. Molas, --- Lliga, vol. II, pág. 367-368, incluye los manifiestos electorales por los cuales se daba cuenta de la maniobra a los electores, y que fueron publicados los días 17, 18 y 19 de Noviembre.
- (130) Luis Durán y Ventosa, Las consecuencias de la ley electoral, "Revista de los tribunales y de legislación Universal", tomo LXVII, Madrid, 25-XII-1933, nº 51, pág. 721-723.
- (131) Ahora, Madrid. Entrevista con Luis Durán y Ventosa. Reproducido en La Veu de Catalunya, 12 de Marzo de 1936.
- (132) Publicado en la Gaceta el 20 de Octubre de 1933.
- (133) Publicado en la Gaceta el 27 de Noviembre de 1932.

00627

- (134) Publicado en la Gaceta el 7 de Enero de 1933.
- (135) Publicado en la Gaceta el 25 de Enero de 1933.
- (136) Ver también la orden de 21 de Febrero de 1935,  
publicada en la Gaceta el 26.
- (137) Publicado en la Gaceta el 14 de Noviembre de 1933
- (137 bis) Publicado en la Gaceta el 26 de Octubre de -  
1933.
- (138) Publicado en la Gaceta el 8 de Noviembre de 1933.

00628

C A P I T U L O   S E X T O

=====

LOS INTENTOS DE REFORMA

=====

ELECTORAL

=====

Ya hemos dicho repetidamente que desde los inicios del régimen republicano se habían formulado propósitos de cambiar el sistema electoral que aún tenía como ley básica la de 1907. El cambio más radical fue el que introdujo el decreto de 8 de mayo de 1931. Después, la ley de 27 de julio de 1933. Cambios sustanciales no hubo más. Sólo algún importante decreto sobre censo electoral y una abundante legislación complementaria que desarrollaba minuciosamente lo establecido en las leyes (1).

Sin embargo, a lo largo de todo el lustro republicano, los propósitos de reforma son constantes. Un estudio detallado de los mismos debería analizar exhaustivamente las fuentes hemerográficas más diversas. Los programas de los partidos, las declaraciones de los líderes políticos. Nosotros no hemos pretendido ahondar tanto en el asunto y nos hemos limitado a recoger cuatro momentos en que las posibilidades de reforma electoral se hacen posibles. Primero, el anteproyecto de ley electoral que realiza la Comisión Jurídica Asesora en 1932. En segundo lugar hacemos una referencia a los intentos que se propugnan desde Cataluña para que se instaure el sistema proporcional, sobre todo en el año 1933. En tercer lugar

00630

el proyecto de ley electoral que en 1934 presenta el gobierno Samper en las Cortes y que es muy semejante al -- proyecto de la Comisión Jurídica Asesora. Finalmente, in tentamos reconstruir los intentos fallidos de reforma electoral que se produjeron a todo lo largo de 1935.

Con ello CREEMOS centrar los momentos más importantes en que se intentó -y no se llevó a cabo- la reforma electoral.

=====

I.- EL ANTEPROYECTO DE LA COMISION  
JURIDICA ASESORA.

=====

En el capítulo IV ya nos hemos referido a la ---  
creación de la Comisión Jurídica Asesora y las funciones  
que se le asignaban. Allí vimos con cierto detalle el an-  
teproyecto de Código Penal. En 1932, entre otros, el an-  
teproyecto de Ley Electoral (2). Dicho Anteproyecto es -  
debido a la subcomisión de leyes políticas que integra--  
ban (3):

Don Manuel Pedroso, Presidente  
Don Nicolás Pérez Serrano, Vicepresidente  
Don Adolfo González Posada  
Don Javier Elola  
Don Valeriano Casanueva  
Don Nicolás Alcalá Espinosa  
Don Antonio Rodríguez Pérez  
Don Alfonso García Valdecasas  
Don Francisco Romero Otazo  
Don Melchor Fernández Almagro  
Don José Antón Oneca  
Don Miguel Cuevas  
Don Juan LLadó

Don Antonio Luna, secretario técnico

Don Segismundo Royo, secretario técnico.

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora --  
era Don Luis Jiménez de Asúa.

El anteproyecto lleva fecha de 18 de marzo de --  
1932, va precedido de una extensa exposición de motivos,  
tiene 119 artículos, tres artículos adicionales, dos tran-  
sitorios y una disposición final. El articulado está divi-  
dido en los siguientes títulos y capítulos:

Título I. Electores y elegibles.

Título II. Censo Electoral.

Título III. Cédula electoral y tarjeta de voto.

Título IV. Juntas electorales.

Título V. Circunscripciones y secciones electorales.

Título VI. Operaciones previas a la elección.

Capítulo I. De las listas electorales

Capítulo II. Proclamación de listas o candida-  
tos.

Capítulo III. De la papeleta electoral.

Capítulo IV. Material para las mesas electora-  
les.

Capítulo V. De las mesas electorales.

Capítulo VI. Exposición al público de las lis-  
tas del censo.

Título VII. Elección.

Título VIII. Del escrutinio y de la proclamación de dipu  
tados electos.

Capítulo I. Del escrutinio parcial en las me  
sas electorales.

Capítulo II. Del escrutinio general.

Capítulo III. De la utilización de los votos  
electorales.

Título IX. Elecciones parciales y provisión de vacantes.

Título X. Sanciones penales.

Capítulo I. De los delitos

Capítulo II. De las faltas

Capítulo III. Reglas comunes

Título XI. De los recursos y reclamaciones electorales.

Título XII. Disposiciones generales.

Artículos adicionales

Artículos transitorios

Disposición final

En el volumen, antes citado, que recoge el anteproyecto de ley electoral se añaden también los votos particulares: al artículo 5º, nº 3º, de Jiménez de Asúa, Jerónimo Gonzalez, Mariano Grenados, Hipólito Gonzalez, Antonio Luna y Francisco Carsi; al artículo 13, Honorato de Castro, Antonio Luna, Niceto Alcalá Zamora y Castillo, - Mariano Grenados, Antonio Hereza, Francisco Carsi y Mel-

chor Fernández Almagro; al artículo 17, de Honorato de Castro, Casto Barahona y Antonio Hereza; al artículo 30, de Honorato de Castro; al artículo 30, de Francisco Carsi, Marieno Granados y Hipólito Gonzalez Parrado; al artículo 36, de Luis Jiménez de Asúa; al artículo 79 de -- Antonio Luna, Juan Lladó, Antonio Hereza, Segismundo Royo, Melchor Fernández Almagro, Honorato de Castro y Francisco Carsi. Hay que subrayar la inexistencia de votos a la totalidad del proyecto. Pero incluso es más destacable todavía el que ninguno de estos votos particulares afecte a las líneas sustanciales del mismo. Sólo el voto particular al artículo 30, firmado por Honorato de Castro y el artículo 79, firmado por Antonio Luna y otros, afectan a algo más que detalles. Cuando estudiemos el tema respectivo serán consignados debidamente.

Antes de analizar detenidamente las características principales del anteproyecto, hay que decir que la modificación principal es la adopción del sistema proporcional. Y ningún voto particular se opuso a ello, lo cual, ante tema tan debatido, indica un casi extraño consenso. Sin embargo fue así. En la exposición de motivos no se da una explicación completa de las razones por las cuales se ha adoptado tal sistema. En dos momentos, sin embargo, se deja traslucir que la intencionalidad del sistema proporcional --y de otras medidas que ya veremos--

no está tanto en una más justa proporción de votos y escaños parlamentarios, sino en la reforma del sistema de -- partidos. Ello aparece claro cuando se dice en la exposición de motivos: "La representación proporcional aspira a organizar la República sobre bases de afinidad ideológica por agrupaciones políticas y que antes trata de dar -- mandatarios a la Nación que mandatarios a las comarcas" (4). Y cuando dice: "Base de todo el sistema es la idea de que el elector debe encuadrarse en una disciplina si quiere que su voto sea eficaz y que el país disponga de instrumentos de gobierno adecuados al momento actual"(5). Con la representación proporcional --y otras medidas que veremos-- se pretenden crear partidos con bases nuevas, -- eliminar viejos localismos de la vida política monárquica y reducir al máximo la abstención electoral --el también viejo problema de la abstención anarquista--.

Veamos ahora con más detalle las características -- fundamentales del anteproyecto de texto electoral.

1. El sufragio como derecho. En el Anteproyecto se suprime el voto obligatorio, señalado en la ley de 1907. En la exposición de motivos se señala "constituye un derecho y no entraña deber más que en el orden moral; por ello se ha suprimido el voto obligatorio, que ni resulta

autorizado por el nuevo código fundamental ni tiene eficacia en la práctica, ni ha de resultar necesario en momentos de ciudadanía despierta y vigorosa" (6). De las dos tendencias señaladas en el capítulo correspondiente -sufragio como derecho subjetivo, sufragio como función estatal- se inclina el Anteproyecto por la primera.

2. Capacidad electoral. En este punto se adapta la ley a lo dispuesto por la constitución en cuanto a la edad y al sexo. Se suaviza el requisito de domicilio y se reducen al mínimo los motivos de incapacidad. El sentido general es la tendencia a ampliar al máximo el cuerpo electoral.

3. Censo electoral. La voluntad que se parece adivinar en los redactores del Anteproyecto es establecer, para elaborar el censo, unas mayores garantías con el fin de recoger con fidelidad y exactitud la voluntad del cuerpo electoral. Para ello se arbitran medidas en tres direcciones:

- a) El censo se renueva cada cinco años (antes eran diez) y se rectifica cada año (antes cada dos) con carácter continuo.

- b) Se crea la "cédula electoral", a título de en sayo, en los núcleos de población que cuen--ten con más de 10.000 habitantes. La adquisi--ción de dicha tarjeta será voluntaria y des--empeñará dos funciones: "acreditar el dere--cho de voto de los electores no inscritos en el censo y proporcionar una posibilidad de - que emitan el sufragio fuera de su residencia normal los individuos que no se hallen en la misma el día de la votación" (7).
- c) Se reorganizan las juntas del Censo. La cen--tral se deja sin variación. La provincial de--jan de componerla los presidentes de las aso--ciaciones (ver art. II, ley de 1907) y se da entrada al abogado del Estado más joven y a un profesor de la Escuela Normal. La presi--dencia y secretaría de las juntas se hace re--caer en funcionarios judiciales. En general se puede decir que se introducen elementos - que garanticen la independencia de las jun--tas.

4. Circunscripciones. El sistema proporcional -de lista- exige circunscripciones no muy reducidas. Para ello se - adoptó mantener como regla general la circunscripción --

provincial, y como excepciones las siguientes: a) Consti-  
tuyen circunscripción propia las capitales que excedan -  
los 200.000 habitantes. Un voto particular, firmado por  
Honoreto de Castro pedía que este tope se fijara en los  
100.000 habitantes (8); b) Cuando el escaso número de --  
electores de una provincia no consintiera conservarla co-  
mo circunscripción propia se pueden agrupar provincias -  
límitrofes. Según este principio, el artículo 30 agrupa-  
ría Alava y Guipúzcoa, Soria y Guadalajara, Avila y Seg-  
ovia, Palencia, Valladolid, Logroño y Burgos, con capita-  
les en San Sebastián, Guadalajara, Segovia, Valladolid y  
Burgos, respectivamente. Es claro, que con esta norma se  
disminuirá el peso electoral -tradicionalmente supervalo-  
rado- de las provincias agrarias del centro, donde el ca-  
ciquismo derechista tenía gran fuerza; c) se mantiene a  
Ceuta y Melilla como distritos unipersonales independien-  
tes. Un voto particular firmado por Francisco Carsi, Ma-  
riano Granados e Hipólito Gonzalez Parrado, propone su--  
primir las excepciones y establecer, por tanto, tantas -  
circunscripciones como provincias (9).

5. Condiciones para ser candidato. Este es un punto im--  
portante del Anteproyecto. Por una parte se dan las máxi-  
mas facilidades para presentarse como candidato: pueden  
hacerlo, según el artículo 36, los partidos que lleven -

un año constituidos, las asociaciones que cuenten con dos años y más de mil socios o cualquier persona o grupo de ellos que cuente con un determinado número de electores (10). Por otra parte, en cambio, se toma precauciones para que un candidato no pueda ser presentado en diversas listas o en diversas circunscripciones, siguiendo la intención, ya señalada antes, de querer reforzar el poder de los partidos y disminuir el de las personalidades individuales.

6. Candidaturas cerradas. En el capítulo III se señalan las características que ha de tener la papeleta electoral. La más importante es el carácter cerrado que tienen las candidaturas y la imposibilidad, por parte del votante, de alterar el orden previamente fijado en las mismas por preferencia decreciente. No se puede, por tanto, pennacher, y esta es una de las características más importantes de la nueva ley, que refuerza la opinión antes dicha de reformar el sistema de partidos. Sin pennachage se refuerza el poder de los órganos directores de los partidos -los que fijan las candidaturas y su orden- frente al poder del elector. Ello se justifica en la exposición de motivos diciendo que "la libertad política del ciudadano termina cuando la expresión contradictoria de su voluntad indecisa lleve la confusión a la vida pública"(11).

El encuadramiento en partidos disciplinados, diferenciados ideológicamente unos de otros, estables, no localistas ni caciquiles, es uno de los objetivos primordiales de la ley. Sin embargo, para contrarrestar posibles abusos de los comités de partido o, simplemente, para no coartar tanto al elector, éste puede tachar hasta una mitad de los nombres de su candidatura. Ello obliga a los órganos dirigentes de los partidos a proponer candidaturas en que todos los nombres tengan un arraigo popular y un amplio predicamento dentro del partido.

7. El procedimiento de voto. El título VII, sobre el procedimiento de voto, no tiene casi novedades importantes. Solo decir que se toma medidas para la libertad e independencia individual de la votación, se permite -sin obligar- a la mujer estar presente en las mesas electorales y se aumenta el número de horas hábiles para depositar el voto el día de la elección.

8.- Procedimiento de escrutinio. Este es el punto decisivo en que se regula el sistema de escrutinio proporcional. El escrutinio se desarrolla en tres etapas: primero en las mesas electorales, donde se recuentan los votos que obtiene cada candidatura y dentro de estas se señalan el orden de preferencias entre sus respectivos candidatos; la junta provincial hace el cómputo de los votos

de las candidaturas y su orden respectivo. Y la junta -- central tiene a su cargo las operaciones de distribución de restos. Se optó por el sistema de número fijo adoptado de antemano: cada candidatura tendrá derecho a un acta por cada 20.000 votos (12). Una vez determinado el número de actas que corresponden a cada candidatura es sencillo saber quien ha sido elegido pues las tachaduras de nombres darán lugar a conocer el mero orden de candidatos por cada lista. Dicho nuevo orden saldrá del cómputo de restar a cada candidato el número de tachaduras que ha tenido del número total de votos a la candidatura.

Como hemos señalado antes, los restos acumulados -- los repartirá la Junta Central conforme al artículo 85 -- del Anteproyecto. Por su claridad vamos a reproducir la explicación que del método de la atribución de restos se da en la exposición de motivos:

"La atribución de los puestos a que los restos acumulados dan derecho se realizarán por la Junta Central -- del Censo que procederá al reparto sobre las siguientes bases: I) Asignación de un acta por cada 20.000 votos no computados antes al partido. II) Determinación de las -- circunscripciones en que este haya tenido residuos, ordenándolas en forma de votación decreciente. III) Fijación de las circunscripciones que, siguiendo dicho orden, lo-

gran acta (nunca más de una por circunscripción); y IV) Proclamación como electo del candidato que tenga más sufragios en la circunscripción respectiva.

"Un sencillo ejemplo permitirá formar juicio exacto del sistema:

"El partido X que ha luchado en siete circunscripciones tiene un resto global de 90.000 votos.

"Las operaciones serán las siguientes:

"I. Le corresponden cuatro actas  $(90.000:20.000=4,50)$ .

"II. Las circunscripciones en que existen residuos son estas:

1ª Con 19.000 votos no computables.

2ª Con 17.000

3ª Con 15.000

4ª Con 13.000

5ª Con 11.000

6ª Con 9.000

7ª Con 6.000

"III. Las circunscripciones que logran actas por acumulación de residuos son las cuatro primeras.

"IV. Supongamos que en la circunscripción número 1 -- quedarán los candidatos del partido por este orden:

Don A,B,C, tachado 500 veces.

Don D,E,F, tachado 1000 veces

Don G,H,I, tachado 2.000 veces

"Resultará triunfante, en definitiva, el candidato A.B.C.

"En una palabra, el procedimiento da preferencia a las circunscripciones que quedan con mayor residuo, y -- quiere con ello ofrecer remedio al caso de que una circunscripción no tenga, por desperdigamiento excesivo de partidos y sufragios, el número habitual de diputados, -- siquiera esto carezca de importancia en un sistema proporcionalista, según se deja dicho" (13).

9. Elecciones parciales. Con este sistema electoral casi se suprimen las elecciones parciales, que no dejan de ser siempre una expresión pobre y, muchas veces, no -- representativa, del cuerpo electoral. Esta casi supresión es, por tanto, una virtud. Sólo en el caso de que la Cámara anule las elecciones en una circunscripción por irregularidades electorales se repiten las elecciones, se -- anulen las proclamaciones afectadas por la acumulación -- de restos procedentes de aquella circunscripción. En el

caso de fallecimiento, renuncia o incapacitación de un diputado y si han transcurrido dos años de la elección, la vacante se deja sin proveer. En el caso de que no hayan transcurrido dos años, se considera que la opinión pública sigue orientada en el mismo sentido, y la vacante se provee del mismo modo que se hubiera hecho si al efectuar el escrutinio no hubiere existido el candidato cuya vacante se cubre.

10. Derecho penal electoral. El título X está dedicado a establecer los delitos y sanciones penales, modernizando la legislación anterior y adaptando viejas figuras a la legislación republicana. El título XI establece los recursos y reclamaciones electorales.

En los artículos adicionales se fijan unas pautas por las cuales el gobierno, mediante decreto, podrá adoptar esta ley a las elecciones municipales y provinciales.

Las últimas frases de la exposición de motivos dicen: "Y si no representa labor perfecta (el Anteproyecto), - pues jamás se tuvo la vanidosa pretensión de conseguirlo, responde, por lo menos, el propósito honrado de que la opinión nacional quede correctamente representada y el Parlamento pueda actuar con la eficacia que exigen la República y nuestra época" (14). Efectivamente, al margen

de la retórica, el anteproyecto es pieza de gran solidez jurídica, técnicamente bien hecha, que asimila los comites de la época y que mejora notablemente el sistema representativo vigente. Los dos puntos centrales, como hemos visto, son la lista cerrada -aunque con margen de flexibilidad que otorga el poder tachar- y el sistema de escrutinio. El que existiera tal Anteproyecto y no fuera -aprovechado por el gobierno y por las Cortes es una de las equivocaciones graves de política general, que denota la poca eficacia del sistema instaurado por la Constitución del 31 y la escasa visión política de las coaliciones que se suceden hasta 1936. Como hemos visto, la reforma de 1933 no hace más que empeorar el sistema electoral vigente, en cuanto a representatividad se refiere. La transformación que los partidos y el sistema parlamentario republicanos hubieran podido experimentar con la imposición de una ley electoral de las características de este Anteproyecto es incalculable. El desperdicio que represente no haberlo hecho es lamentable. El intento -- más logrado de aprovechar este Anteproyecto fue el proyecto de ley electoral presentado por el gobierno Semper a las Cortes -que no pasó de proyecto- y que es casi una copia literal del de la Comisión Jurídica Asesora. En este mismo capítulo nos referiremos a él.

00646

Resumiendo, las tres grandes líneas del proyecto son las siguientes: 1) Ampliación al máximo del cuerpo electoral. 2) Reforzamiento de los partidos amplios frente a localismos y liderismos personalistas. 3) Intento de adecuar el número de sufragios expresados con el número de escaños parlamentarios. El primer punto consistía en incorporar a la ley las modificaciones de edad y sexo ya contenidas en la Constitución. Los otros dos tenían como instrumentos básicos el sistema de listas cerradas, las modificaciones respecto a las circunscripciones y, fundamentalmente, el sistema proporcional de escrutinio.

---

## II.- EL MOVIMIENTO DE REFORMA ELECTORAL EN CATALUÑA.

---

En los primeros meses de 1933 se desarrolló en Cataluña una campaña en pro de la elaboración de una ley electoral que siguiera las normas de un sistema proporcional. Esta campaña estaba dirigida por la Lliga (15) - que ya antes (16) había dado pasos en el mismo sentido - (17). Esta iniciativa de la Lliga, cristalizó en 1933 y logró el asentimiento de prácticamente todos los partidos catalanes -desde la extrema derecha a la extrema izquierda- con la importante excepción de Esquerre Republicana y Unió Socialista. Ello se plasmó en un documento - dirigido al Presidente de la Generalitat solicitando el sistema de representación proporcional. En dicho documento, y tras breves exposiciones de motivos, se ruega al Presidente Macá que transmite al Consejo de la Generalitat, para su aprobación, la siguiente conclusión: "En toda nueva ley que se haga regulando el procedimiento electoral, empezando por la que tenía que regir en las próximas elecciones municipales, debe instaurarse la representación proporcional pura y simple, esto es, dando a cada partido que tome parte en las elecciones el número de lu

gares que le correspondan a los votos que haya obtenido" (18). Va suscrito por representantes de los siguientes - partidos: Partido Radical, Unió Democrática de Catalunya, Partido Tradicionalista, Partido Catalán de Centro, Concentración Española, Confederación Democrática Federal, Bloc Obrer i Camperol, Federación Comunista Ibérica, --- Acció Catalana Republicana, Lliga Catalana y Partit Comunista de Catalunya (S.E. de la I.C.). El señor Maciá dijo que transmitirá el documento al gobierno de Cataluña y que será contestado tan pronto como recaiga acuerdo. - Añadió que su opinión personal, sin que esto signifique prejuzgar el acuerdo que pueda tomar el Gobierno, es contraria a la representación proporcional puesto que todo gobierno necesita una mayoría compacta y homogénea para cumplir su misión y el funcionamiento de las representaciones de los partidos sería un obstáculo para el buen gobierno del país. También se cursó un telegrama al Presidente del Gobierno en el que se dice: "Reunidos representantes partidos políticos catalanes, excepto Esquerres Republicans y Unió Socialista, han aprobado unánimes, -- conclusión encaminada pedir instauración sistema representación proporcional en leyes se dicten regulando procedimiento electoral habiendo entregado hoy conclusión - al Presidente Generalidad y transmitiéndola V.E. con súplica la acoja favorablemente Gobierno República por res

ponder criterio democrático consubstancial nuevo régimen que no debe cerrar vías legales ninguna ideología" (19).

En los párrafos transcritos está, por tanto, resumida el espíritu de los partidos catalanes respecto al problema del sistema electoral. El que no fuera suscrito -- por los dos citados se explica por los ligámenes políticos que sustentaban con los partidos gubernamentales de Madrid, notoriamente efectos al sistema mayoritario, como se ha visto al elaborar la ley electoral de julio de este mismo año.

La Lliga, por su parte, siguió sustentando la reforma. En declaración del Consejo de Gobierno de la Lliga - de 18 de Enero, 16 de Febrero y 22 de Mayo de 1934 (20), se hace mención explícita de la voluntad de modificar el sistema electoral adoptando el sufragio proporcional. En el voto particular de la minoría de Lliga Catalana frente al proyecto de ley de Lerroux de suspender el Estatuto se decía que "había que aprobar la ley de régimen --- electoral a base de representación proporcional que, redactada por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad, fue presentada por su Consejo Ejecutivo y mereció la conformidad de las demás fuerzas políticas catalanas" (21). A todo lo largo de 1935, cuando se estuvo más cer-

00650

ca de lograr una reforma electoral, la Lliga actuó, a nivel de Estado español, como uno de los grupos más decididamente partidarios del sistema proporcional. En Febrero de este año, al discutirse en Cortes la Ley Municipal, Cambó defendió el sistema proporcional (22). Ya veremos todo este proceso con más detalle. En el mismo año de 1936 en el orden del día de la Asamblea Extraordinaria de Lliga Catalana que hubiera debido celebrarse en septiembre, había apartados dedicados a tratar del sistema electoral (23).

=====

### III.- EL PROYECTO DEL GOBIERNO SAMPER

=====

Por fin, el 4 de julio de 1934, el entonces presidente del Consejo Ricardo Samper, lee en la Cámara un -- proyecto completo de ley electoral (24). En realidad se trataba del anteproyecto de la Comisión Jurídica Aseso-- ra con algún retoque. Hemos analizado antes el antepro-- yecto, ahora sólo haremos mención de "los retoques", es decir, de los principales puntos en que no hay coinciden-- cia con el anteproyecto.

1. Censo. El punto en que no sigue el anteproyecto es el referente a la renovación del censo. En el proyec-- to de ley se mantiene la renovación cada diez años, y en el anteproyecto se decía que era cada cinco.

2. Circunscripciones. Sigue en todo el anteproyec-- to excepto en la unión de provincias con escaso número -- de habitantes para formar una sola circunscripción. Este era un punto de cierta importancia en el otro decreto, -- que tendía a restar peso político a la España agraria de la Meseta y a hacer --en abstracto-- más proporcional el -- voto, pero las dificultades políticas de tal proyecto -- son obvias y el gobierno Samper, por lo visto, no le in-- teresaba tal reforma o no quiso prestarse a una discusión parlamentaria en la que tenía las de perder.

3. Número de diputados por circunscripción. En la convocatoria de elecciones se debe fijar el número de diputados correspondientes a cada circunscripción, con arreglo a un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 30.000.

4. Candidatos. Los candidatos que se presenten individualmente o como núcleos de personas, pero sin el respaldo de un partido o asociación, deberán ir apoyados por 2.000 electores de la circunscripción a la cual opten.

5. Modo de escrutinio. Aquí está la diferencia principal, aunque sin grandes consecuencias, pues se sigue manteniendo el sistema proporcional. La variación principal está en que el cociente electoral no es un número fijo sino que varía según la circunscripción. El cociente electoral se determina dividiendo el número total de votantes por el de diputados correspondientes a la circunscripción. A cada lista se le adjudicarán tantos puestos de diputados como resulten de dividir el número de votos obtenidos por el cociente electoral. Los restos no aprovechados de cada lista se adjudicarán proporcionalmente a las listas que cuenten con mayor número de votos sobrantes, siguiendo el mismo método que en el Anteproyecto.

Estas son las principales diferencias: en realidad muy pocas. En definitiva se mantienen los dos puntos centrales del Anteproyecto: el sufragio proporcional y la lista cerrada. El proyecto tiene 11 títulos, 114 artículos, más tres artículos adicionales, tres transitorios y una disposición final. Sin embargo, el proyecto es leído en las Cortes el 4 de julio. Ese mismo día se cierran -- las sesiones, tras un grave altercado que enfrenta, por los derroteros de la violencia física, a un socialista y un diputado de la CEDA (25). Las Cortes no resnudan sus sesiones hasta el 2 de octubre. Ese mismo día se provoca la crisis del gobierno Samper que desembocará en la entrada de la CEDA en el gabinete Lerroux del 4 de octubre, -- la huelga general, el 6 de octubre, Asturias, etc. La -- ley electoral, durante una semana, es olvidada.

En Noviembre, sin embargo, se reúne la Comisión de Presidencia para estudiar el proyecto. Un miembro de la misma, José María Trias de Bes, de Lliga Catalana, nos hace un resumen de sus actividades en este período de finales de 1934: "Hasta finales de Noviembre no se reunió la Comisión, y en su seno se dibujaron enseguida dos --- tendencias: los mayoritarios --radicales y agrarios-- y -- los proporcionalistas --nosotros y una parte de la CEDA--; los sectores de izquierda estaban ausentes; los monárqui

cos y tradicionistas se limitaron a vituperar el régimen parlamentario y el sufragio. Se inició, sin embargo, el sabotaje de la reforma, dirigido por el presidente de la Comisión señor Armasa, radical, empleando la táctica de la dilación. Hay que decir que ninguno de los componentes de la Comisión, dejando aparte contadísimas excepciones entre las cuales me incluyo, quería la reforma. -- Se nombraron dos ponencias, una de los mayoritarios y -- otra de los proporcionalistas para que formularan los -- dictámenes que la comisión en pleno examinaría "después de las vacaciones de Navidad". La táctica dilatoria seguía su camino" (26). Así, con esta divergencia de base, se entraría en el año 35.

---

#### IV.- LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL EN 1935

---

Cuando más cerca se estuvo de que cristalizaran los intentos reformistas electorales fue en 1935. Un cambio de legislación electoral en dicho año hubiera podido desviar el rumbo que más tarde tomó la República. Dicho cambio, sin embargo, no se llevó a cabo por las contradicciones y ceguera política del bloque gubernamental.

Hagamos, primero, un breve resumen de la situación política del año 35, marco general de los intentos de reforma que analizaremos seguidamente. Decir que el año --- 1935 fue un año clave para la política republicana sería una vaguedad excesiva y un tópico. Además, en la corta -- experiencia republicana, cualquier año fue un año clave. Más aproximado sería decir que 1935 fue un año perdido o, usando una palabra consagrada, estéril (27). A nivel de -- gobierno, el año estuvo dominado por la constante contradicción entre los radicales y la CEDA. Las bases sociales de ambos partidos tenían intereses distintos y, en algunos puntos, contrapuestos. Si a ello añadimos la poca coordinación entre sus líderes y la desconfianza del Presidente de la República respecto de ellos nos daremos cuenta de --

la imposibilidad de llevar a cabo una política de cierto alcance, programada y coherente. La esterilidad legislativa -de que es prueba el tema electoral- se configura como nota dominante del período. Las divisiones en el seno de la CEDA -con un Gil Robles haciendo equilibrios para quedar en el centro y una ala derecha cada vez más poderosa- y la incapacidad política de los radicales para tener alguna idea respecto al futuro del país -sólo entendían de componendas electorales y apañíos políticos- hicieron que la obra de gobierno, con alguna excepción que ya veremos, fuera inexistente. Un tema que había sido bandera de la derecha desde 1931, la reforma constitucional, no puede llevarla a cabo el Parlamento, debido en parte al desacuerdo político sobre el tema entre Alcalá Zamora y Gil Robles, y debido también a que los problemas coyunturales y menudos privaban sobre los problemas de fondo (28).

Una salida a este impasse político en que se hallaba el gobierno, hubiera podido ser la política llevada a cabo por Chapaprieta, primero como ministro de Hacienda y luego como Presidente del Consejo. Chapaprieta provenía -del partido liberal -fracción albista- y se había mantenido durante toda la República como independiente, aunque -dentro del círculo de amistades políticas de Alcalá-Zamora. Era abogado, gozaba fama de hombre honesto y había demostrado en repetidas ocasiones su competencia en el cam-

po de la Hacienda Pública y el derecho fiscal. Carecía, sin embargo, del olfato innato del político y sus enfoques se asemejaban mucho a lo que hoy se entiende por tecnócrata (29). Chapaprieta inició una severa política deflacionista basada en la restricción de créditos y la reforma de la burocracia del Estado. Estas reformas, sin duda necesarias, le hicieron altamente impopular entre sectores de las clases medias que, viviendo del Estado y de la inflación, bascularon hacia la izquierda. Chapaprieta fue la ocasión perdida por las derechas de reeditar una política coherentemente conservadora e inteligente. Pero cuando Chapaprieta llega a primer ministro -octubre-, con un presupuesto elaborado y un plan político trazado, surge el "asunto straperlo" que debilita a la mayoría, provoca la dimisión de Lerroux e inicia la liquidación del partido radical. A partir de ahí -finales de octubre- se ve claro que se va a la disolución del parlamento. El "asunto Nombela" -primeros de diciembre- terminará de poner en entredicho la reputación moral de los radicales y contribuirá decisivamente a la disolución de la coalición gubernamental. Gil Robles plantea la crisis el 9 de diciembre al ver que la política de austeridad y de equilibrio presupuestario de Chapaprieta le perjudica electoralmente y, con el gobierno Portela, ya se

prevee que la disolución del Parlamento es inmediata. El último día del año, Portela forma un nuevo gobierno y se aprueba el decreto de disolución. A partir del ahí, toda la política española se centra en las elecciones de Febrero, que pasarán a la historia con el nombre de las elecciones del Frente Popular.

Porque, por su parte, la izquierda había sufrido --- grandes transformaciones a partir del descalabro general que supuso Octubre de 1934. Tras una amarga etapa de mea culpa y persecución inútil, que sucedió a la dura y sangrienta represión de Asturias, la izquierda fue recomponiendo sus cuadros y sus efectivos de masas. Y, sobre todo, concretizando una política que será decisiva en las elecciones: la política de Frente Popular. En ella coincidirán los sectores de la izquierda burguesa -Azafía, -- Martínez Barrio, Sánchez Román en buena parte- con los -sectores moderados del socialismo -Prieto- y los comunistas de la III Internacional. Sectores del socialismo en principio contrarios -obreristas como Besteiro y Saborit o izquierdistas como Largo o Araguistain- se plegaron finalmente a las circunstancias que forzaban el Frente Popular. E incluso sectores más alejados de estas corrientes -CNT, POUM- sin formalmente adherirse a la candidatura mayoritaria de izquierda, acabaron votando por ella -

(30). Este proceso de acercamiento de las fuerzas de izquierda comenzó en la primavera de 1935 -discurso de Azuñe en Valencia-, se acentuó en el verano -acercamiento - de comunistas y socialistas, culminando en el Pacto firmado el 15 de Enero de 1936, ya cara a las elecciones. - El fracaso de la derecha como bloque gobernante y el desarrollo de la unión de izquierdas son pues los dos ejes sobre los cuales gira la política española en 1935.

El tema de la reforma electoral ocupa un espacio menor pero significativo y, sobre todo, muy consecuente -- con esta situación política. Ya hemos visto cómo se encontraba el proyecto de Samper a finales de 1934: divisiones dentro de la Comisión, táctica dilatoria de Armasa... En Enero de 1935 será en otro centro de poder donde se intentará la reforma: en el mismo gobierno. Ya Lerroux, en declaraciones a la prensa, prometió una ley -- electoral (31). Un hombre como el entonces ministro de Agricultura Manuel Giménez Fernández, muy versado en leyes electorales (32), redactó una ponencia con vistas a un nuevo proyecto de ley. El proyecto, basado en el sistema proporcional, atribuía los restos a las asociaciones de listas que lograsen más sufragios; después cambió y adjudicó los restos a la lista que obtuviera mayor número de sufragios (33).

00660

Este proyecto de Giménez Fernández fue aprobado - en Consejo de Ministros el 22 de Enero (34). Pronto las críticas esterilizarían la labor del gobierno. Críticas que, paradójicamente, provenían del mismo bloque gubernamental. Públicamente, el partido radical -singularmente Guerra del Río y Emiliano Iglesias- se pronunció contra el sistema proporcional. Incluso llegaban a insinuar la conveniencia de volver al distrito unipersonal. En -- los partidos de extrema derecha -agrarios, monárquicos- este deseo se expresaba con toda claridad: la vuelta al distrito unipersonal -la vuelta a la libre acción de la organización caciquil- era su salvación política. Abi--- lio Calderón, naturalmente, era partidario de la misma. E, incluso, Melquíades Álvarez, obsesionado para que --- Oviedo constituyera circunscripción propia, era antiproportionalista y partidario del distrito pequeño. Santiago Alba, que tenía peso específico propio, como miembro del partido radical y como presidente de las Cortes, estimaba que a España le faltaba educación política para - aplicar el sistema proporcional. Y Calvo Sotelo, sostenía que la proporcionalidad perjudicaría a las derechas si - volvieran a ir unidas como en las anteriores elecciones (35). Total: sólo la CEDA -aunque posiblemente no todos sus sectores- y la Lliga defendieron el sistema proporcional. Cambó, en las Cortes, y tratando de la ley municipal, defendió, para las elecciones a concejales, el sufragio proporcional (36).

Esta reacción tan contraria al proyecto gubernamental trató de ser corregida, limando los desacuerdos e intentando llegar a una nueva redacción que satisficiera a todos. Sobre este período solo tengo a mano el testimonio de Gil Robles: "Con el intento de conciliar los distintos pareceres, tuvo lugar el día 22 de Febrero una reunión de representantes de los grupos de la mayoría, en la que, salvo los de la CEDA, todos se pronunciaron a favor del sistema mayoritario. En vista de ello, se decidió buscar una de esas fórmulas eclécticas que terminan por no satisfacer a nadie. De acuerdo con ella y ultimada por el señor Giménez Fernández el 6 de marzo la nueva redacción del proyecto, fue aprobado éste por el gobierno en su Consejo del día 12. Las incidencias políticas inmediatamente posteriores no permitieron, sin embargo, presentar lo a las Cortes" (37).

Mientras, el gobierno intentaba elaborar estos proyectos la Comisión de Cortes también trabajaba. Según J.M. Trias de Bes, nadie, excepto la Lliga, tomábase en serio el problema, y todos seguían practicando sistemáticamente la dilación como política más conveniente. El diputado de la Lliga cuenta la anécdota de que intentado él imponer una cierta responsabilidad colectiva sobre el --

tema. Le atajó el Presidente de la Comisión señor Armasa diciéndole: "Ya está bien, ya está bien, compañero. No ve usted que si trabajáramos para que la ley fuese un hecho, tejeríamos nuestro propio sudario" (38). ¡Dentro de esta irresponsabilidad general funcionaba la política española, en las alturas, hacia 1935!.

A pesar de todo, el tema siempre está en el tapete político del momento. Lerroux, al constituir el gobierno minoritario de Abril, emite una nota oficial (3 de Abril de 1935) en la que anuncia una reforma electoral (39). - Tras la crisis del 5 de mayo, los representantes de la mayoría gobernante (Gil Robles, Lerroux, Melquiades Alvarez y Martínez de Velasco) emiten un comunicado en el que se dice que una de las tareas inmediatas del nuevo gobierno es elaborar una ley electoral (40). En la Comisión se estudia de nuevo el problema electoral y parece que se elaboran varias ponencias de las cuales casi no tenemos referencia (41). En el gobierno, Gil Robles y Portela Valladares se encargaron también de una ponencia sobre el tema (42). Junio y julio serán meses decisivos para intentar resolver el asunto. "El 16 de junio -dice- - Ple- la cuestión parece haber madurado suficientemente. Se celebra, en la Comisión de la Presidencia, una reunión que preside el señor Armasa y a la que asisten Giménez -

Fernández (de la CEDA), Cambó, Martínez de Velasco, Miguel Maura, Barcia, Recasens y Honorio Maura por los monárquicos y tradicionalistas. Giménez Fernández propone la instauración del sistema proporcionalista. Cambó hace nuevas objeciones. Dice que de la ley electoral dependerá, en definitiva, la consolidación de las instituciones y de la convivencia entre los españoles o la entrada en la anarquía. Demostró que de mantener el sistema vigente -que sirvió de base a las constituyentes y a las actuales Cortes-, la salida era fatal, porque el sistema no daba a las minorías una adecuada representación. Esta representación inadecuada es lo que -dado el temperamento nacional-, fuerza intermitentemente a las minorías a salir de la legalidad. Es necesario, pues, crear otro régimen ¿La representación proporcional pura? La fijeza matemática -no suele armonizarse bien con la flexibilidad de la vida. Y el señor Cambó propone: reducir las circunscripciones y repartir los puestos a base del sistema instaurado por el artículo 21 de la Ley Maura de 1907 (43). Los representantes de las minorías representadas, de derecha y de izquierda, se inclinaron a la proposición del señor Cambó. En el ánimo del ex-ministro de la CEDA, los argumentos -del señor Cambó hicieron una cierta impresión, puesto -- que el señor Giménez Fernández dió, respecto de su posición inicial, varios pasos atrás. La cuestión se presenta

ba pues, inicialmente, con un visible buen cariz" (44). El día 18 de junio, el señor Armasa informa a la prensa sobre la posición de los partidos respecto de la reforma. Dice que las minorías radical, agraria, reformista, Lliga y los partidos de izquierda presentes en las Cortes se habían puesto de acuerdo en los puntos señalados por Cambó: voto restringido según artículo 21 de la ley de 1907, supresión del quorum del 40% por cien, división de las circunscripciones que elijan más de 10 diputados. La CEDA, continuaba manteniendo el sistema proporcional. -- Los monárquicos querían, además de la proporcional, una lista nacional única producto de la suma de residuos de las circunscripciones (45).

Parecía, por tanto, existir un principio de acuerdo. Sin embargo, el acuerdo será más aparente que real. A la salida del Consejo de Ministros del 3 de julio, el portavoz del gobierno señor Lucia pone en duda que la ley electoral se presente antes de las vacaciones. Por las mismas fechas, Alba dice claramente que el gobierno no ha llegado a un acuerdo (46).

Para llegar a él, se reúnen el 4 de julio (47) los representantes de las minorías que integran el gobierno (Lerroux, Gal Robles, Martínez de Velasco y Melquíades - Alvarez), sin llegar a un entendimiento y poniendo de --

00665

manifiesto grandes discrepancias. La nueva reunión del día 6 resulta más positiva. Se encargó a Lerroux redactar un proyecto basado en una fórmula intermedia que pareció convenir a todos: sufragio mayoritario en las circunscripciones pequeñas y proporcional en las grandes. Se aclaró que las grandes serían sólo Madrid, Barcelona y dos o tres más. Con ello se contentaba en parte a los proporcionalistas y en parte a los grupos con una implantación fuerte en zonas agrarias (agrarios, CEDA...) (48).

Por su parte, la Comisión de Presidencia seguía intentando llegar a un acuerdo, sin conseguirlo, debido a la sorda labor obstructora de radicales y agrarios. Sin embargo, una vez el señor Giménez Fernández salió del gobierno -por disensiones respecto a la reforma agraria- reintegróse a la Comisión que dictaminaba la ley electoral, dándole mayor dinamismo y forzando, en gran parte, las reuniones que hemos reseñado de junio y julio. Por presión suya (49) -y, por tanto, de la CEDA- llegóse a dictaminar un proyecto de ley de reforma electoral el 20 de julio de 1935 (50). Este proyecto no era una ley completa -tenía seis artículos- sino que modificaba los puntos más importantes del sistema vigente. Fundamentalmente introducía las siguientes novedades:

1. Legislación vigente. Como ley supletoria figura la electoral de 1907. De las modificaciones sufridas por dicha ley se declaran vigentes: del Decreto de 8 de mayo de 1931 los artículos 2º (edad electoral de 23 años), 3º (elegibilidad de mujeres y sacerdotes), 5º (acerca de la división de la circunscripciones en secciones), 10 (supresión del art. 29), 13 (funciones del Ministerio fiscal) y 14 (extensión de la fé pública notarial); de la ley de 27 de julio de 1933, los apartados A (sobre las capitales que constituirán circunscripción propia), F y G (acerca de la elección de concejales). A esta legislación, que subsistía vigente, se añadían las modificaciones siguientes:

2. Circunscripciones. Había una reducción general del tamaño de las circunscripciones. Ello respondía a los deseos ya mencionados de casi todos los partidos de la mayoría. No se volvía, sin embargo, a la circunscripción uninominal. El sistema para reducir la extensión de las circunscripciones era el siguiente. Los que elegían un número inferior a 10 diputados se conservaban igual. Los que lo sobrepasaran se dividían de tal manera que los resultantes no tuvieran menos de cinco ni más de diez. Esta división se haría mediante acuerdo del Consejo de Ministros, es decir, por decreto, posibilitando --

evidentes formas de serrymandering. Unas ciertas garantías -que en la práctica serían papel mojado- se establecían : informe previo del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, tener en cuenta el censo de población y ser indispensable la continuidad territorial. Esta división daría lugar a un tipo de circunscripción de tamaño pequeño, donde los arreglos entre partidos y listas fueran fáciles, y los métodos caciquiles pudiera otra vez desenvolverse sin trabas. Además eliminaban las circunscripciones grandes de las ciudades con masas obreras cuyo número de escaños en las Cortes no hacía más que acrecer.

3. Tipo de sufragio. Naturalmente el voto era por lista. Dado esto por sentado hay una serie de peculiaridades que hay que mencionar. En primer lugar la reforma da mucha importancia al poder de los partidos. El artículo 2º, apartado A) establece que "los partidos políticos, asociaciones legalmente constituidas o grupos de electores, confeccionarán sus listas de candidatos y, firmadas por éstos o por sus apoderados especiales, las presentarán, dentro de un plazo de diez días, y con quince por lo menos de antelación a la fecha de las elecciones...". Como se ve, el personaje solitario que no pertenezca a un partido, asociación o grupo, nada puede hacer en la -

elección. Más importante es lo que se afirma al final de este apartado A) del artículo 2º: "El orden de colocación de los candidatos en cada lista determinará el de preferencia, en su caso, para ser proclamado electo". -- Con ello se da gran fuerza a los comités de los partidos que son quienes, normalmente, confeccionan las listas.

La preponderancia del papel de los partidos se ve atenuada por la posibilidad de pennachage. Esta se admite en el artículo 3º, b), al decir que "queda libre la facultad del elector para constituir su papeleta de votos con los candidatos de las listas oficialmente presentadas que desee, aún cuando pertenezca a listas distintas". Esta posibilidad que de la lista abierta sirve de contrapeso a lo dicho anteriormente respecto de los partidos.

4. Modo de escrutinio. El modo de escrutinio varía según la circunscripción de que se trate. En las que deben elegir menos de cinco diputados se utiliza el sistema mayoritario con voto restringido: si hay que elegir a dos diputados se vota un nombre; si tres, dos; si cuatro, tres. Una vez sumados los votos de cada candidato, se proclaman electos los que hayan obtenido una mayoría relativa.

En las circunscripciones de cinco o más diputados el sistema de escrutinio es proporcional. El artículo 5º del proyecto explica el modo de recuento de votos y concesión de escaños. El escrutinio en los colegios se hace tal como se establece en la ley de 1907. Es en el escrutinio general donde entra en juego la proporcionalidad. Las operaciones a seguir son las siguientes:

a) Se obtiene la "cifra electoral" de cada lista dividiendo la suma de los votos obtenidos por todos los candidatos de la lista por el número de puestos que se eligen.

b) Se obtiene el "cociente electoral" dividiendo el número de votantes por el número de puestos a elegir.

c) Se concederá a cada lista tantos puestos como veces su cifra electoral contenga el cociente electoral.

d) En el caso de que hayan quedado puestos sin adjudicar se atribuirán a la lista que presente mayor cifra electoral, es decir, a la que haya obtenido más votos.

e) Si correspondiese un puesto a una lista donde ya estuviesen proclamados todos sus componentes, el puesto se atribuirá al candidato no proclamado que tuviese mayor número de votos nominativos.

00670

Supongamos una circunscripción en la que se disputen 10 puestos. Se presentan las listas A, B y C. El número de votantes es de 400. La lista A obtiene en total 2.000 votos; la lista B, 1250; la lista C, 750. Las listas electorales respectivas son, por tanto, 200, 125 y 75 y el cociente electoral, 40. En principio, la lista A obtiene 5 puestos (220:40), la lista B 3 puestos (125:40) y la lista C un puesto. El puesto restante se lo adjudica la lista A por ser la que tiene mayor cifra electoral. Si la lista A hubiese proclamado ya a todos sus componentes, el puesto vacante se otorgaría al candidato de las listas B y C que hubiese obtenido más votos. Si se observa la proporcionalidad entre votos y escaños, el favorecimiento de las mayorías es claro. Con razón Trias de Bes ha dicho que se primaba a la mayoría (51).

Por último, el artículo 6<sup>o</sup> establece que las elecciones a concejales se regirán por el sistema proporcional sean cuales sean los municipios, conforme se establece en los cuatro primeros artículos de este proyecto.

En definitiva, el proyecto da al sistema proporcional muchas más bases de las que cabía esperar de las negociaciones previas. Las circunscripciones que serían

escrutadas conforme al proporcionalismo no se limitaría a unas pocas sino a la mayor parte del país. En contrapartida la reducción de las circunscripciones da una baza a los intereses de los grupos oligárquicos tradicionales y a la práctica desde el gobierno del gerrymandering. A la vez, la reducción de circunscripciones tiende --según Rae-- a un menor fraccionamiento de la Cámara y a una menor proporcionalidad de los votos. De toda esta reforma salen favorecidos los grandes partidos disciplinados, así como también los partidos localistas y regionales. -- Los primeros por el severo escrutinio de lista --aunque sean abiertas--, los segundos por el tamaño medio de las circunscripciones.

Al dictamen se le sumaron varios votos particulares. El señor Molero a los artículos 3º y 4º (52). Del señor Ruíz Pérez Aguila al primer párrafo y a los artículos 1º y 4º (53). Del señor Recasens Siches a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º (54). Y una enmienda cuyo primer firmante era Francisco Moltó proponiendo un artículo adicional (55). Ninguno de estos votos particulares o estas enmiendas implicaba cambio fundamental. En muchos casos eran -- meras discrepancias de técnica electoral. En otros se -- proponían reformas parciales: la más importante es la de don Luis Recasens Siches que proponía mantener las circunscripciones tal como estaban en las leyes vigentes y

crear, para repartir los restos, un colegio nacional único donde se elegirían 45 diputados.

Sin embargo, ni el dictamen, ni los votos, ni las enmiendas tuvieron ninguna trascendencia. La vacación -- parlamentaria dejó la reforma en vía muerta (56). Y casi nadie tuvo interés en resucitarla. Vamos ahora a intentar reconstruir --con los materiales que tenemos a mano-- los avatares de los intentos de reforma en el nuevo curso político que empezó tras el verano de 1935.

Trías de Bes señala que, una vez más, <sup>tras</sup> el dictamen de la Comisión de Cortes, se inició una maniobra dilatoria. Esta vez fue lo siguiente: lo urgente, se decía, -- era celebrar unas elecciones municipales; los trabajos de reforma electoral debían ir orientados solo en este -- sentido: realizar una reforma parcial encaminada a posibilitar la renovación de los ayuntamientos. Para ello se nombró una Comisión formada por los señores Lazcano (agregado) y Méndez Gil Brandon (CEDA). Trías subraya el hecho de que ambos diputados eran gallegos y que, dada la peculiar práctica electoral de Galicia, todos los diputados de aquel país --fueran del color que fueran-- admitían como normal el fraude electoral y por tanto se oponían a una reforma que perfeccionara el sistema electoral. "La representación gallega ha tenido una decisiva influencia en la obstrucción de la reforma electoral" (57).

00673

Otro político gallego tuvo también influencia en los vaivenes de la reforma de estos meses: nos referimos a Portela Valladares que en varios gobiernos ocupó la cartera de Gobernación y de Diciembre hasta Febrero fue presidente del Consejo. Portela, viejo político de la época monárquica, creía dominar el caciquismo electoral gallego, y pretendía extenderlo a toda la geografía española. El sistema electoral que defendía consistía en establecer circunscripciones que eligieran tres diputados, dos por mayoría y uno por minoría". "Se partía de la base -dice Frías de Bes- al comentar el sistema defendido por Portela- que ha de existir, como una cosa fatal, el diputado que tiene raíces en la circunscripción; ahora bien, el gobierno que haga las elecciones ha de asegurarse en las circunscripciones los dos puestos de mayoría. Si el arraigado en la circunscripción es del mismo o ---afín color político que el ministro, la tarea desde el ministerio de la gobernación es bien sencilla: junterle otro candidato, el cual gozará de la fuerza y prestigio propios del candidato arraigado y éste, en compensación, le aportará la ayuda gubernamental; si, por contra, el candidato con fuerza personal es de la oposición, se le respetará el lugar de minoría a cambio de que el gobierno pueda obtener de manera fácil los dos puestos de mayoría. Teóricamente, y desde un despacho del Ministerio de la -

Gobernación, la creación porterlista era una verdadera maravilla, pero no había reparado en pequeños detalles ¿qué pasaría si en lugar de un diputado prestigioso y arraigado en la circunscripción fuesen dos y ninguno de ellos - de la tendencia ministerial? ¿Cómo confeccionaría estas circunscripciones trazadas con tiralíneas teniendo en -- cuenta la atribución de diputados por habitante, la actual división judicial, municipal y provincial de las -- cuales había de prescindir en absoluto? Además, ¿no tenía en cuenta el señor Portela el cambio radical, profundo, que había sufrido el cuerpo electoral español: las "organizaciones" desaparecidas, la influencia de los caciques nula, la abstención electoral inexistente, la --- coacción gubernamental, tan decisiva antes, contraproducente ahora...? Pues bien, todas estas observaciones que se le hicieron en multitud de ocasiones y con datos a la vista toparon con la obstinación del señor Portela y, durante su paso por el ministerio de la Gobernación, se -- comprende perfectamente la esterilidad de la Comisión -- parlamentaria, teniendo en cuenta la predisposición acusada a no reformar nada que tenían la mayoría de sus componentes y el contraste evidente entre el material que -- tenían para trabajar -el proyecto Semper, francamente -- proporcionalista-, la inexistencia de criterio definido por parte del gobierno Lerroux-Gil Roblas y las ideas --

00675

personalísimas que sobre la materia tenía su ministro de la Gobernación. Dicho sea de paso, esto que pasaba con la reforma electoral es un ejemplo de como iba la gestión gubernamental en tantas otras cosas ..."(58).

Este último párrafo de Trias de Bes resumen bien la situación de la reforma en los ocho primeros meses de -- 1935. Tras el verano, hacia finales de septiembre, nos encontramos, sin embargo, con dos hechos nuevos.

Uno es la posición de la izquierda. Ya dijimos que los primeros tanteos para una amplia coalición de izquierdas habían comenzado hacia la primavera de este mismo año con los acuerdos entre Azaña, Martínez Barrio y Sánchez Román. Desde París, Prieto intenta que los socialistas apoyen y se integren a esta coalición de izquierdas (59). En verano, se ultima la táctica de la Internacional Comunista de los frentes populares contra el fascismo. En octubre, por tanto, la coalición de izquierdas apareció como un hecho viable. Y para esta coalición, lo importante era una ley electoral que la favoreciera. Nada mejor, -- por tanto, que la ultramayoritaria legislación que entró en vigor en 1933. En el famoso mitin del campo de Comillas -20 de octubre de 1935- Azaña sostiene una muy coherente posición que representa la más generalizada entre

00676

las izquierdas respecto a la ley electoral: "Vosotros sa  
béis -dice- que ha sido estribillo de dos años atribuir a  
la ley electoral la derrota de 1933. Yo no he participa-  
do nunca de esta opinión, y me gusta, por disciplina y -  
por enseñanzas propias y ajenas, recalcar lo que para mí  
es una convicción demostrada por los hechos: que la cul-  
pa de la derrota electoral del año 1933 la tuvimos los -  
derrotados, porque si alguien se había imaginado que ya  
no había enemigos de la República de España, es que esta-  
ba en Babia (...) !Estaría bueno que habiendo elaborado  
una ley mayoritaria, pensando en una coalición que des-  
pués se rompió, y habiendo sufrido nosotros los perjui-  
cios que esa ley nos produjo el año 1933, ahora que esas  
ventajas de la ley mayoritaria van a funcionar a favor -  
nuestro, estaría bueno -repito- que nos prestáramos a su  
derogación y sustitución por otra que viniese a destruir  
la mayoría republicana del porvenir! Todo lo que venga -  
del gobierno actual con vistas a la reforma electoral es  
sospechoso -por lo menos sospechoso-, porque ellos se ven  
en derrota en la próxima campaña y todo lo que propongan  
tiende a disminuir el triunfo de las izquierdas en el --  
porvenir. Bien estará que en una situación de estabili-  
dad de la República, el día de mañana, cuando las bases  
del régimen no puedan conmovirse de ningún modo, los par-  
tidos republicanos con los demás partidos estudien una

perfección del sistema electoral, sea la que fuere; pero hoy no podemos renunciar sin suicidio a la ley mayoritaria que está en vigor" (60). La posición de las izquierdas estaba, pues, clara: continuar con una ley que favorecía las grandes coaliciones.

El otro hecho nuevo es el acceso a la Jefatura del Gobierno del señor Chapaprieta, independiente. ¿Cual --- era la posición de Chapaprieta ante la reforma electoral? En su discurso de presentación del gobierno, el 1 de Octubre de 1935, dijo textualmente: "... en este sentido, traeremos rápidamente a discusión la reforma de la ley electoral" (61). En sus memorias políticas Chapaprieta dice que siempre que se había planteado el problema en el gobierno, siendo él ministro de Hacienda, "se había --- mostrado, desde luego, partidario de la representación --- proporcional" (62). Trías de Bes sostiene, en cambio, --- que Chapaprieta no quería la reforma (63). No se puede --- negar que Chapaprieta tuvo diversas iniciativas para intentar resolver el problema (64).

Estas iniciativas se dirigieron en tres direcciones: reuniones con los jefes de la mayoría, reuniones con la oposición, reunión con la Comisión parlamentaria que entendía del tema (65). En la reunión con los jefes de la mayoría se repiten las posiciones de antes del verano: ---

00673

Lerroux y Martínez de Velasco partidarios del régimen mayoritario y de los distritos unipersonales; Melquiades Alvarez partidario de mantener el sistema actual fraccionando las circunscripciones grandes; y Gil Robles y Rahola, de la Lliga, partidarios del proporcionalismo. En este caso, Rahola ofreció, como mal menor, una fórmula transaccional: sistema proporcional en las grandes circunscripciones para las legislativas y en las grandes ciudades para las municipales; el resto, sistema mayoritario mejorando la representación de las minorías al aplicar el artículo 21 de la Ley de 1907. En la Comisión parlamentaria, la situación de oposición a la reforma proporcional todavía era mayor pues -- como reconoce el mismo -- Gil Robles -- algunos sectores de la CEDA hacían causa común con los agrarios al defender el sistema mayoritario y el distrito unipersonal (66). Giménez Fernández siguió siendo, junto con Urrías de Bes, el más firme defensor -- del sistema proporcional. Con los jefes de los grupos de oposición tuvo Chapaprieta dos reuniones. A la primera -- asiste también Ventosa de la Lliga. Todos -- tanto las izquierdas, como los conservadores de Maura y la extrema -- derecha -- se oponen al sistema proporcional. Ventosa propone una fórmula intermedia que es aceptada: sistema proporcional por Madrid y Barcelona en las legislativas y -- para las grandes ciudades en las municipales; el resto --

00679

mayoritario con voto restringido según el artículo 21 de la Ley de 1907. Poco después los partidos de izquierda-- hacen marcha atrás respecto a esta fórmula y es desechada.

Nuevas reuniones en Noviembre de los representantes del bloque gubernamental hicieron que se llegara a una fórmula de acuerdo. Según Gil Robles "... pudo haberse resuelto el problema de no interrumpirse bruscamente la vida de las Cortes. Para el 5 de Diciembre, en efecto, estaba prevista la aprobación en la Cámara de la nueva ley electoral, mediante la única fórmula viable a que pudimos llegar respecto del régimen mayoritario --supresión de la segunda vuelta y prima a la mayoría--, con la que parecieron mostrarse también coincidentes los grupos de izquierda" (67).

Hemos dejado para el final una de las causas más aducidas para explicar el fracaso de los intentos de reforma. Vamos ahora a exponerla. Todos los autores coinciden en señalar que uno de los principales impulsores de la reforma en sentido proporcionalista era el Presidente Alcalá Zamora. Alcalá Zamora quería aprovechar el gobierno --de centro derecha para reformar la Constitución en sentido moderado según sus ideas que ya databan de 1931 (68).

Al margen de esta reforma de la Constitución (69), que no afectaba a ninguna cuestión referente a derecho electoral, el otro gran empeño del Presidente era una reforma electoral que diera mayor opción a los partidos de -- centro. Esto creía Alcalá Zamora que se podría lograr -- con un sistema de representación proporcional ¿Cual era la reacción de los partidos gobernantes ante este postura de Alcalá Zamora? La desconfianza. Se sabía que el -- Presidente no estaba a gusto en el gobierno radical-ce-- dista y que hubiera preferido otra mayoría parlamentaria más de centro-izquierda. El temor, por parte de los partidos gubernamentales, a una disolución de la Cámara era constante. Y se creía que una ley electoral que satisficiera al Presidente podía acelerar esta disolución. Le-- rroux lo insinuó claramente en sus "Memorias": "No se -- llego a decidir nada (sobre la ley de reforma electoral) porque en el fondo teníamos la duda en el cuerpo respecto a la conveniencia de una inmediata consulta electoral, fuese para organizar los ayuntamientos o las diputaciones provinciales o bien renovar el Parlamento. No había prisa..." (70). Pla es de la misma opinión: "Los elementos del bloque, temiendo que una vez elaborada (la ley electoral), el Presidente considerara exped ta la disolución, no tuvieron prisa alguna en complacerle (...) La prudencia, fue, en definitiva, para los elementos del bloque, -

un puro y simple desastre" (71). Y Trías de Bes señala especialmente a Gil Robles como el principal artífice de esta táctica: "Era conocido de todos el deseo que se manifestaba en las alturas de la gobernación del Estado, de establecer un régimen electoral que centrara la política española, atenuando los bruscos movimientos de péndulo y reduciendo los extremismos. Con tanta firmeza era mantenido este deseo, que hacía presumir ciertamente el propósito de que no se celebrarían elecciones sin la ley modificada. Ahora bien, el señor Gil Robles debió considerar que aquel decidido propósito era un seguro de vida para las Cortes y que la aprobación de la ley electoral determinarí­a fatalmente la época de las elecciones, estaba -- pues, en manos del gobierno, la elección del momento propicio. Teóricamente esta táctica era perfecta; pero en la práctica política podía fallar por los imponderables que siempre juegan y por hechos insospechados que pueden surgir en todo instante. Y esto no lo tuvo en cuenta el señor Gil Robles: el asunto Mumbela y la extensión del impuesto sobre derechos reales provocaron la crisis y, con ella, una radical desviación de todas las presiones" (72).

En efecto, todos los cálculos de política a corto plazo --Gil Robles o Santiago Alba como presidentes del --

00682

Consejo- fallaron por la decisión del Presidente de la República de encargar formar gobierno a Portela Valladares. Con ello se iniciaba la arriesgada maniobra de ir a unas próximas elecciones legislativas. La reforma electoral, tan necesaria, había sido víctima de un bloque gubernante resquebrajado y del egoísmo de unos partidos -- que sólo pensaban en la supervivencia electoral. En la izquierda --formándose el Frente Popular-- las posturas -- eran, por lo menos, más coherentes. Se llegó así a Febrero de 1936 con el mismo sistema electoral que en 1933. Desde el punto de vista de la historia, las urnas dijeron la última palabra a todo lo aquí relatado.