

LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL DURANTE LA SEGUNDA REPUBLICA

Por FRANCESC DE CARRERAS

Desde los inicios del régimen republicano se habían formulado propósitos de cambiar el sistema electoral, todavía tan tributario de la ley de 1907. Es verdad que las primeras elecciones —las de junio de 1931— a Constituyentes fueron mucho más limpias y reflejaron mejor la realidad del país que las de la época monárquica gracias a las modificaciones que introdujo en el sistema el Decreto de 8 de mayo de 1931. Sustancialmente este decreto rebajaba la edad electoral a veintitrés años, ampliaba la capacidad electoral pasiva a mujeres y sacerdotes, rompía el sistema caciquil suprimiendo el famoso artículo 29, estableciendo sufragio de lista y circunscripciones provinciales. Respecto a la fórmula electoral mantenía el sistema mayoritario con voto restringido —que ya existía en las grandes ciudades— estableciéndose un tope del 20 por 100 de los votos emitidos para poder ser proclamado diputado. En caso de no llegar a este tope mínimo, aun sacando la mayoría relativa, la elección será nula y deberá procederse a una segunda vuelta. La intención del gobierno provisional al establecer este tope mínimo era evitar el fraccionamiento de la opinión en pequeñas formaciones políticas e ir a la creación de grandes partidos. Pero lo que se logró, más que grandes partidos, fueron coaliciones electorales, sólo unidas durante las elecciones, o bien *partidos teóricamente uniformes, pero con grandes diferencias internas* (por ejemplo, la CEDA o los radicales). Así, el efecto de lograr bloques de pocos partidos compactos —a imitación de Inglaterra, también con sistema mayoritario— no se lograba, al ser sustituidos estos bloques por frágiles coaliciones electorales.

Ello se pone de manifiesto en las elecciones de junio de 1931. Debido a su reciente derrota política —la caída de la monarquía—, la derecha fue a

las elecciones de junio casi totalmente desarticulada, sin táctica ni estrategia unitarias. Ello —combinado con la fórmula electoral— dio como resultado unas Cortes Constituyentes desproporcionadas respecto a las corrientes de opinión del país, desproporción —en dirección izquierdista— que se puso de manifiesto —con graves consecuencias— al elaborar determinados artículos de la Constitución.

La Constitución aporta al sistema electoral el voto femenino, con el aumento y nueva composición —social e ideológica— del cuerpo electoral. Es, sin duda, un elemento muy a tener en cuenta.

Pero es más importante la Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933 que refuerza el carácter mayoritario de la legislación anterior. El punto central de esta ley se concreta en determinadas modificaciones de la fórmula electoral. En efecto, al escrutar los votos válidos para proclamar en primera vuelta, la votación tendrá que reunir una característica: que uno o varios candidatos hayan obtenido como mínimo el 40 por 100 de los votos escrutados. En ese caso, si los restantes candidatos hubieran obtenido un número de votos superior al 20 por 100 de los escrutados válidamente, y entre aquéllos y éstos quedara cubierto el número de vacantes a elegir, la proclamación alcanzará a todos los que reúnan estas condiciones. Naturalmente, entre los que cumplen estos topes máximo y mínimo, serán proclamados los que obtengan mayoría. En el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera el 40 por 100 de los votos o en el caso de que todos los escaños a que tenga derecho aquella circunscripción no se cubrieran según los topes máximo y mínimo, 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 100 de los votos escrutados. Cuando en la primera vuelta, ninguno de los candidatos minoritarios obtuviera el 8 por 100, quedará libre la elección en segunda vuelta para puestos vacantes. En el caso de que no haya otros candidatos con más del 8 por 100 que el número justo de escaños a cubrir, estos candidatos quedarán proclamados definitivamente.

Por tanto, el establecimiento de topes máximos y mínimos y las dificultades para acceder a la segunda vuelta, acentúan el carácter mayoritario de todo el sistema. Respecto al sistema de partidos, refuerza los efectos de la fórmula anterior: 1.º Favorece las alianzas electorales. 2.º Favorece a las mayorías. 3.º Favorece a los grandes partidos. 4.º Favorece el bipartidismo circunscriptorial. 5.º Favorece el multipartidismo parlamentario. 6.º Favorece la bipolarización a nivel estatal, y 7.º Favorece el movimiento pendular exagerado.

Vista con perspectiva histórica la discusión de esta ley muestra una

cierta incoherencia política por parte de las fuerzas en lucha. Efectivamente, en el debate sobre la misma, la izquierda —en el gobierno— defenderá y hará aprobar el proyecto mayoritario. La derecha —Gil-Robles y Suárez Picallo, de la minoría gallega, fundamentalmente— propondrá una fórmula proporcional que favorecía los grupos pequeños y no coaligados. Al tiempo que esto sucedía, y se aprobaba la ley, el bloque gubernamental (republicano-socialista) comenzaba a resquebrajarse y la derecha acababa de unirse en la vasta coalición cedista. Las elecciones de noviembre sancionarán esta incoherencia política con la derrota —exagerada en el Parlamento debido a esta ley electoral del Gobierno Azaña— de la desunida izquierda (1).

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.

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, etc. Nosotros no hemos pretendido ahondar tanto en el asunto y nos hemos limitado a describir 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 la fórmula proporcional. En tercer lugar el proyecto de ley electoral que en 1934 presenta el Gobierno Samper en las Cortes y que es muy semejante al anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora. Finalmente, intentamos recons-

(1) Las contradicciones respecto al tema electoral de todos los partidos, tanto de derechas como de izquierdas, fueron constantes a lo largo de todo el período republicano. En este artículo veremos algunas de las más evidentes. Se opta por un sistema u otro según se esté en el poder o en la oposición, sin ningún tipo de visión a largo plazo. Sólo baste decir que los programas de los partidos republicanos antes del 14 de abril incluían todos la representación proporcional «como el sistema electoral más democrático y, entre los triunfadores más significados, el Partido Socialista Español y la Esquerra Catalana». J. M. TRIAS DE BES: «La llei electoral i la seva indispensable reforma», en *La Veu de Catalunya*, 13, 15, 22 y 25 de marzo de 1936. Sobre las leyes electorales de la II República, véase: F. DE CARRERAS y J. M. VALLÉS: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Blume, Barcelona, 1977, páginas 238-251. SANTIAGO VARELA: *Partidos y Parlamento en la II República*, Ariel, Barcelona, 1978. S. VARELA: capítulo «La perspectiva histórica», del libro de J. DE ESTEBAN y otros: *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977. ROSA M.^a CAPEL: *El sufragio femenino en la II República*, Universidad de Granada, 1975. M. GARCÍA CANALES: *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Universidad de Murcia, 1977.

truir 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— un cambio decisivo respecto al sistema electoral.

I. EL ANTEPROYECTO DE LA COMISION JURIDICA ASESORA

En 1931 se creó la Comisión Jurídica Asesora, a la que se le asignaban diversas funciones preparatorias de determinados textos legales. En 1932 elaboró, entre otros, el anteproyecto de ley electoral (2). Dicho anteproyecto es debido a la Subcomisión de Leyes Políticas, que integraban (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 transitorios y una disposición final. El articulado está dividido 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.

(2) *Anteproyectos de Ley Electoral, Ley Especial de Confesiones y Congregaciones Religiosas, Ley sobre elección del Presidente del Tribunal Supremo y Ley de Bases sobre nueva organización del Tribunal Tutelar de Menores*, Madrid, 1932.

(3) *Anteproyectos de Ley e informes presentados al Gobierno por la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, 1933. En el volumen publicado en 1932, antes citado, donde se incluye el anteproyecto de ley electoral, no figuran los nombres de los componentes de la Comisión. Los citados, junto con las demás comisiones, están en el volumen de 1933 y es de suponer que no hayan cambiado muy sustancialmente. Es, sin embargo, un dato a confirmar antes de aventurar hipótesis en base a los miembros de la Comisión.

Capítulo II. Proclamación de listas o candidatos. Capítulo III. De la papeleta electoral. Capítulo IV. Material de las mesas electorales. Capítulo V. De las mesas electorales. Capítulo VI. Exposición al público de las listas del censo. Título VII. Elección. Título VIII. Del escrutinio y de la proclamación de diputados electos. Capítulo I. Del escrutinio parcial en las mesas 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 5.º, número 3.º, de Jiménez de Asúa, Jerónimo González, Mariano Granados, Hipólito González, Antonio Luna y Francisco Carsí; al artículo 13, Honorato de Castro, Antonio Luna, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Mariano Granados, Antonio Hereza, Francisco Carsí y Melchor 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 Carsí, Mariano Granados e Hipólito González 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 Carsí. 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 al 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 de la fórmula 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 fórmula. En dos momentos, sin embargo, se deja traslucir que la intencionalidad de la fórmula 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 complementarias— se pretende 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). Se considera, por tanto, al sufragio como un derecho público subjetivo, y no como una función estatal, concepción ésta que estaba subyacente en la Ley Electoral de 1907.

2. *Capacidad electoral.*—En este punto se adapta la ley a lo dispuesto por la Constitución en cuanto a la edad y el 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 parece adivinarse 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 (en la legislación vigente eran diez) y se rectifica cada año (en la legislación vigente cada dos) con carácter continuo.

b) Se crea la «cédula electoral», a título de ensayo, en los núcleos de población que cuentan con más de 10.000 habitantes. La adquisición de

(4) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 7. Nos referimos al volumen que incluye el de la ley electoral, citado en la nota 2. De ahora en adelante, toda cita que indique *Anteproyectos*, nos remite al citado volumen.

(5) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 9.

(6) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 5.

dicha tarjeta será voluntaria y desempeñará dos funciones: «Acreditar el derecho 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 Central se deja sin variación. La Provincial dejan de componerla los presidentes de las Asociaciones (véase art. 11, ley de 1907) y se da entrada al abogado del Estado más joven y a un profesor de la Escuela Normal. La presidencia y secretaría de las Juntas se hace recaer en funcionarios judiciales. En general se puede decir que se introducen elementos que garantizan la independencia de las Juntas.

4. *Circunscripciones.*—La fórmula proporcional —de lista— exige, si quiere ser eficaz, circunscripciones no muy reducidas (8). Para ello se adoptó mantener como regla general la circunscripción provincial, y como excepciones las siguientes: a) Constituyen circunscripción propia las capitales que excedan los 200.000 habitantes. Un voto particular, firmado por Honorato de Castro, pedía que este tope se fijara en los 100.000 habitantes (9); b) Cuando el escaso número de electores de una provincia no consintiera conservarla como circunscripción propia se pueden agrupar provincias limítrofes. Según este principio, el artículo 30 agruparía Alava y Guipúzcoa, Soria y Guadalajara, Avila y Segovia, Palencia, Valladolid, Logroño y Burgos, con capitales en San Sebastián, Guadalajara, Segovia, Valladolid y Burgos, respectivamente. Es claro que con esta norma se disminuiría el peso electoral —tradicionalmente supervalorado— de las provincias agrarias del centro, donde el caciquismo y las fuerzas conservadoras tenían gran fuerza; c) Se mantienen Ceuta y Melilla como distritos unipersonales independientes. Un voto particular, firmado por Francisco Carsi, Mariano Granados e Hipólito González Parrado, propone suprimir las excepciones y establecer, por tanto, tantas circunscripciones como provincias (10).

5. *Condiciones para ser candidato.*—Este es un punto importante del anteproyecto. Por una parte se dan las máximas facilidades para presentarse como candidato: pueden hacerlo, según el artículo 36, los partidos

(7) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 6.

(8) DOUGLAS W. RAE: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1971 (2.^a ed. revisada). Sobre esta cuestión el libro de Rae es definitivo. Hay traducción española, CITEP, Madrid.

(9) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 40.

(10) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 40.

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 (11). Por otra parte, en cambio, se toman 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. Lo 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, *pannacher*, y ésta es una de las características más importantes de la nueva ley, que refuerza la opinión antes dicha de reformar el sistema de partidos. Sin *pannache* 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 lleva la confusión a la vida pública» (12). 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. Sólo decir que se toman medidas para la libertad e independencia individual de la votación, se permite —sin obligar— que la mujer pueda estar presente en las mesas electorales, y se aumenta el número de horas hábiles para depositar el voto el día de la elección.

8. *El procedimiento de escrutinio*.—Este es el punto decisivo en que se regula la fórmula proporcional. El escrutinio se desarrolla en tres etapas:

(11) Hay un voto particular de Jiménez de Asúa que niega esta tercera posibilidad (véase *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 40).

(12) *Anteproyectos, op. cit.*, pág. 8.

primero en las mesas electorales, donde se recuentan los votos que obtiene cada candidatura y, dentro de éstas, se señala el orden de preferencia 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 (13). Una vez determinado el número de actas que correspondan a cada candidatura es sencillo saber quién ha sido elegido pues las tachaduras de nombres darán lugar a conocer el nuevo orden establecido entre los candidatos de 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 transcribimos 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 den derecho se realizará 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 éste haya tenido residuos, ordenándolas en forma de votación decreciente. III) Fijación de las circunscripciones que, siguiendo dicho orden, logran 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 éstas: 1.^a Con 19.000 votos no computables; 2.^a con 17.000; 3.^a con 15.000; 4.^a con 13.000; 5.^a con 11.000; 6.^a con 9.000, y 7.^a con 6.000.»

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

«IV. Supongamos que en la circunscripción 1.^a quedaran los candida-

(13) Un voto particular firmado por Antonio Luna, Juan Lladó, Antonio Hercza, Segismundo Royo, Melchor Fernández Almagro, Honorato de Castro y Francisco Carsí, disiente de la mayoría en este punto y propone que el número no quede fijado en la ley sino que se obtenga después de cada votación. Son interesantes las razones que dan para ello (véase *Anteproyectos*, págs. 40-42).

tos del partido por este orden: Don A. B. C., tachado 500 veces; don D. E. F., tachado 1.000 veces, y 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 queden 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» (14).

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, en virtud. Sólo en el caso de que la Cámara anule las elecciones en una circunscripción por irregularidades electorales se repiten las elecciones y se anulan las proclamaciones efectuadas 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 desde 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 para 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, al 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» (15). Efectivamente, al margen de la retórica, el anteproyecto es pieza de gran solidez jurídica, técnicamente bien hecha, que asimila las corrientes de la época y

(14) *Anteproyectos, op. cit.*, págs. 9 y 10.

(15) *Anteproyectos*, pág. 11.

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 de tachar— y la fórmula proporcional. 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 de 1931 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 representa no haberlo hecho es lamentable. El intento más logrado de aprovechar este texto fue el proyecto de ley electoral, presentado por el Gobierno Samper a las Cortes —que no pasó de proyecto— y que es casi una copia literal de la Comisión Jurídica Asesora.

Resumiendo, las tres grandes opciones políticas del proyecto son las siguientes: 1.^a Ampliación al máximo del cuerpo electoral. 2.^a Refuerzo de los partidos grandes frente a localismos y liderismos personalistas. 3.^a Intento de adecuar el número de sufragios expresados al 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, la fórmula proporcional.

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* (16), que ya antes (17) había dado pasos en el mismo sentido (18). Esta iniciativa de la

(16) Véanse los artículos de FRANCESC A. VENDRELL en *La Veu de Catalunya*: «Per la normalització d'una democràcia. El sistema electoral» (9 de febrero de 1933) y «La impugnació de la representació proporcional. Un argument inadmissible» (13 de febrero de 1933). Los dos son en defensa de la representación proporcional.

(17) Véase nota de la dirección de la *Lliga* en *La Veu...* sobre la conveniencia de establecer la fórmula proporcional en el Estatuto. Lleva fecha de 3 de mayo de 1932 y fue publicado el 6. Véase I. MOLAS: *Lliga Catalana. Un estudi d'estasiologia*, volumen II, Edicions 62, Barcelona, 1972, págs. 341-342. También se propone el sufra-

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 *Esquerra Republicana* y *Unió Socialista*. Ello se plasmó en un documento dirigido al presidente de la *Generalitat* solicitándole la adopción de la fórmula proporcional. En dicho documento, y tras breve exposición de motivos, se ruega al presidente Maciá que transmita al *Consell Executiu de la Generalitat*, para su aprobación, la siguiente conclusión: «En toda nueva ley que se haga regulando el procedimiento electoral, empezando por la que tenga 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 lugares que le correspondan a los votos que haya obtenido» (19). Va suscrito por representantes de los siguientes partidos: Partido Radical, *Unió Democràtica de Catalunya*, Partido Tradicionalista, Partido Catalán del 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 transmitiría el documento al gobierno de Cataluña y que sería contestado tan pronto como recayere el acuerdo sobre él. Añadió que su opinión personal, sin que esto significase prejuzgar el acuerdo que pudiera tomar el Gobierno, era contraria a la fórmula 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 decía: «Reunidos representantes partidos políticos catalanes, excepto *Esquerra Republicana* 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

gio proporcional en el «Manifest de la Lliga Regionalista a los electores de Catalunya», octubre de 1932. Véase I. MOLAS: *Lliga...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 343-347.

(18) Para una visión de conjunto sobre la posición de la Lliga ante la representación proporcional, véase I. MOLAS: *Lliga...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 197-202. Un antecedente importante se dio en Lérida, noviembre de 1932, con el «Manifesto del Front Proporcionalista Republicà i Catalanista de les Comarques de Lleyda» (*La Veü*, 5 de noviembre de 1932). Reproducido por I. MOLAS: *Lliga...*, *op. cit.*, vol. II, páginas 347-349.

(19) Véase *La Publicitat*, 25 de marzo de 1933, «Els partits i la representació proporcional». Este texto castellano que transcribimos es el que aparece en *El Correo Catalán* de 28 de marzo de 1933.

acoja favorablemente Gobierno República por responder criterio democrático consubstancial nuevo régimen que no debe cerrar vías legales ninguna ideología» (20).

En los párrafos transcritos está, por tanto, resumido el espíritu de los partidos catalanes respecto al problema del sistema electoral. El que no fuera suscrito por los dos citados se explica por las ligaduras políticas que sustentaban con los partidos gubernamentales de Madrid, notoriamente afectos 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 (21), se hace mención explícita de la voluntad de modificar el sistema electoral adoptando la fórmula 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» (22). A todo lo largo de 1935, cuando se estuvo más cerca de lograr una reforma electoral, la *Lliga* actuó, a nivel de Estado español, como uno de los grupos más decididamente partidarios de la fórmula proporcional. En febrero de 1935, al discutirse en Cortes la Ley Municipal, Cambó defendió el sistema proporcional (23). 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 (24).

III. EL PROYECTO DEL GOBIERNO SAMPER

Por fin, el 4 de julio de 1934, el entonces presidente del Consejo, Ricardo Samper, lee en el Congreso un proyecto completo de ley electoral (25). En

(20) *Ibidem* nota anterior.

(21) I. MOLAS: *Lliga...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 373-376, reproduce dichas declaraciones.

(22) Citado por J. PLA: *Historia de la II República Española*, vol. IV, Destino, Barcelona, 1940-41, pág. 14.

(23) *Diario de Sesiones*, 15-II-1935, núm. 160, pág. 6360.

(24) I. MOLAS: *Lliga...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 403-404.

(25) *Diario de Sesiones*, 4-VII-1934, ápendice 14 al núm. 112.

realidad, se trataba del anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora con algún retoque. Hemos analizado antes el anteproyecto, ahora sólo haremos mención de «los retoques», es decir, de los principales puntos en que no hay coincidencia con el anteproyecto.

1. *Censo*.—El punto en que no sigue al anteproyecto es el referente a la renovación del censo. En el proyecto 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 anteproyecto 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 más proporcional el sufragio, pero las dificultades políticas de tal proyecto son obvias y al Gobierno Samper, por lo visto, no le interesaba 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 respaldo de un partido o asociación, deberán ir apoyados por 2.000 electores de la circunscripción a la cual opten.

5. *Fórmula electoral*.—Aquí está la diferencia principal, aunque sin grandes consecuencias, pues se sigue manteniendo la fórmula 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.

Pero 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 (26). Las Cortes no reanudan sus sesiones hasta el 2 de octubre, día en que se produce la crisis del Gobierno Samper que desembocará en la entrada de la CEDA en el gabinete Lerroux del 4 de octubre, la huelga general, los hechos del 6 de octubre en Cataluña, la represión en Asturias, etc. La ley electoral es olvidada durante unas semanas, lógicamente.

En noviembre se vuelve al tema y se reúne la Comisión de Presidencia de las Cortes para estudiar el proyecto. Un miembro de la misma, José María Triás 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 la izquierda estaban ausentes; los monárquicos y tradicionalistas 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» (27). Así, con esta divergencia de base, se entraría en el año 1935.

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

(26) Una versión muy viva de esta sesión nos la da J. PLA: *Historia... op. cit.*, volumen III, págs. 235-241.

(27) J. M. TRIÁS DE BES: «La llei electoral», *op. cit.* Las citas de estos importantes artículos de TRIÁS DE BES, originalmente aparecidos en catalán, las damos en versión castellana del autor de este trabajo.

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 1935, 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 la palabra consagrada, estéril (28). 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 concreta 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 llevarlo 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 (29).

(28) Un libro significativo de estos años de 1934-35 es el de SALVADOR CANALS: *El bienio estéril. Errores a la derecha. Extravíos en el centro. Despreocupación en la izquierda. Perspectivas electorales*, Tip. Artística, Madrid, 1936.

(29) Sobre las posiciones respecto a la reforma constitucional de Gil-Robles y Alcalá-Zamora, véanse: J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, Ariel, Barcelona, 1968, págs. 321-323. NICETO ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Planeta, Barcelona, 1977, págs. 335-338. Para la posición del entonces presidente de la República, véanse sobre todo *Los defectos de la Constitución de 1931 y Tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, págs. 69-80. La opinión de Alcalá-Zamora creo que se corresponde con la realidad: «La mayoría parlamentaria de las Cortes de 1933, una vez que se consolidó en su alianza, dando, principalmente, a la derecha la dirección política y legislativa, dejando al partido radical las más esenciales ventajas del Poder, buscó en la reforma constitucional su garantía y título para vivir, proponiéndose acometerla, pero lo más tarde posible, con la mira puesta en la fantástica ilusión de alcanzar toda la vida legal, de llegar a 1937; de no

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 de fama de hombre honesto y había demostrado en repetidas ocasiones su competencia en el campo 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 (30). 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 realizar 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

sacrificar apenas un día de mandato, de confundir, prácticamente, la autodisolución aneja al voto de modificación constitucional, con la otra disolución automática, que supone la expiración del plazo de cuatro años, límite máximo de la representación parlamentaria.» Una monografía sobre el tema es la de J. TOMÁS VILLARROYA: *El presidente Alcalá-Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935*, «Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol», núm. 2, Valencia, 1976.

Respecto a la reforma constitucional se llegó a presentar un proyecto de reforma a las Cortes (*Diario de Sesiones*, 5-VII-1935, apéndice 4.º al núm. 218). En el mismo, respecto al tema electoral, sólo hay una leve modificación al artículo 53 para «evitar que los diputados de la región autonómica, que legislan sobre ciertas materias con exclusión del resto de la nación, puedan, a su vez, pesar en esas mismas materias sobre la legislación general». Por ello se modifica «la intervención de los diputados de las regiones autónomas en la votación de las leyes que no hayan de regir en las mismas por estar atribuida la materia a sus Parlamentos peculiares». Este proyecto ni siquiera llegó a discutirse.

(30) Sobre Chapaprieta véase sus memorias políticas, J. CHAPAPRIETA: *La paz fue posible*, Ariel, Barcelona, 1971. Contiene un estudio preliminar de CARLOS SECO SERRANO titulado significativamente «Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia».

le perjudica electoralmente y, con el gobierno Portela, ya se prevé 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 de 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, concretando una política que será decisiva en las elecciones: la política de Frente Popular. En ella coincidirán los sectores de la izquierda burguesa —Azaña, 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 Araquistáin— se plegaron finalmente a las circunstancias que forzaban al Frente Popular. E incluso sectores más alejados de estas corrientes —CNT, POUM— sin formalmente adherirse a la candidatura mayoritaria de izquierdas, acabaron votando por ella (31). Este proceso de acercamiento de las fuerzas de izquierda comenzó en la primavera de 1935 —discurso de Azaña 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 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 (32). Un hombre como el entonces ministro de Agricultura, Manuel Giménez

(31) Desde el punto de vista electoral, sobre el Frente Popular véase el libro de J. TUSELL: *Las elecciones del Frente Popular*, 2 vols., Edicusa, Madrid, 1971, y el artículo de CARLOS M. RAMA: «Ideología, clases y regiones en la España contemporánea», en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1958, páginas 575-612. No hemos podido consultar la obra de JOSÉ VENEGAS: *Las elecciones del Frente Popular*, PHAC, Buenos Aires, 1942.

(32) J. PLA: *Historia...*, op. cit., vol. IV, pág. 34.

Fernández, muy versado en leyes electorales (33), 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 (34).

Este proyecto de Giménez Fernández fue aprobado en Consejo de Ministros de 22 de enero (35). 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 la fórmula 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. Abilio Calderón, naturalmente, era partidario de la misma. E, incluso, Melquiades Alvarez, obsesionado porque Oviedo constituyera circunscripción propia, era antiproporcionalista 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 (36). Total: sólo la CEDA —aunque

(33) Giménez Fernández era el líder del sector más prorrepblicano y reformista de la CEDA. Su intento de reforma agraria fue combatido por sectores de su mismo partido. Católico, quería llevar a la práctica la doctrina social de los Papas. Su tesis doctoral versó sobre el derecho electoral y, por tanto, era un perito en el tema. Ferviente partidario de la fórmula proporcional, publicó, basándose en su tesis doctoral, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Imprenta de Mejías y Susillo, Sevilla, 1925. Esta obra ha sido reeditada, con el mismo título, por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977, con prólogo del profesor Manuel Olivencia. Incluye un apéndice con un proyecto de ley electoral con fórmula proporcional. También Gil-Robles era experto en Derecho electoral, no sólo por ser catedrático de Derecho Político, sino porque también en su juventud había publicado trabajos sobre el tema, lo que indica, cuando menos, su interés por el mismo. Además redactó el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, por encargo de Calvo Sotelo, en el que se introducía la fórmula proporcional. Véase un comentario a este Estatuto en el libro de GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Estudios, op. cit.*, págs. 255-294.

(34) J. M. TRÍAS DE BES: «La lle», *op. cit.*, 15 de marzo; J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz, op. cit.*, pág. 324.

(35) J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz, op. cit.*, pág. 324.

(36) J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz, op. cit.*, págs. 324-325. La falta de principios que entrañaban estas posiciones se evidencia si recordamos que fueron

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 (37).

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 sólo 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, presentarlo a las Cortes» (38).

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 habiendo intentado él imponer una cierta responsabilidad colectiva sobre el tema le atajó el presidente de la Comisión, señor Armasa, diciéndole: «Ya está bien, compañero. No ve usted que si trabajáramos para que la ley fuese un hecho, tejeríamos nuestro propio sudario» (39). 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 (40). Tras la crisis del 5 de mayo, los representantes de la mayoría gobernante (Gil-Robles, Lerroux, Melquiades Alvarez y Martínez de Velasco) emiten un

estos mismos personajes, o representantes de las mismas tendencias, los que con tanta insistencia pidieron el sistema proporcional en 1919 y 1921. Firmaron aquellas posiciones diversos sectores del partido liberal —hoy muchos de ellos en el partido agrario—, el entonces liberal Santiago Alba, Pedregal, del partido de Melquiades Alvarez, Lerroux, Indalecio Prieto, etc. Calvo Sotelo, siendo ministro de la Dictadura, introdujo el sistema proporcional en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.

(37) *Diario de Sesiones*, 15-II-1935, núm. 160, pág. 6360.

(38) J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, op. cit., pág. 325.

(39) J. M. TRIAS DE BES: «La llei», op. cit., 15 de marzo.

(40) J. PLA: *Historia...*, op. cit., vol. IV, pág. 77.

comunicado en el que se dice que una de las tareas inmediatas del nuevo Gobierno es elaborar una ley electoral (41). En la Comisión se estudia de nuevo el problema electoral y parece que se elaboran varias ponencias de las cuales casi no tenemos referencia (42). En el Gobierno, Gil-Robles y Portela Valladares se encargaron también de una ponencia sobre el tema (43). Junio y julio serán meses decisivos para intentar resolver el asunto. «El 16 de junio —dice Pla— 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 (44). Los representantes de las minorías representadas, de derecha y de izquierda, se avinieron 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 dio, respecto de su posición inicial, varios pasos atrás. La cuestión se presentaba, pues, inicialmente, con un

(41) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 84.

(42) Gil-Robles dice: «En el seno de la Comisión dictaminadora se elaboraron dos o tres ponencias tan absurdas que ni siquiera pudimos tomarlas en consideración. Así, por ejemplo, en la que nos fue presentada el 14 de junio se mantenía en toda su crudeza el régimen mayoritario que durante tantos años había prevalecido en España, con circunscripciones pequeñas, en las cuales se señalaba un número arbitrario de puestos: tres, cuatro o cinco por la mayoría y uno o dos por la minoría.» J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, *op. cit.*, pág. 326.

(43) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 120. J. ARRARÁS: *Historia de la II República Española*, tomo III, Editora Nacional, Madrid, 1968, pág. 180.

(44) Sobre la posición de Cambó véase también J. PABÓN: *Cambó*, parte II, volumen II, Alpha, Barcelona, 1952 (I) y 1969 (II), pág. 429. Coincide sustancialmente con Pla.

visible buen cariz» (45). 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 100, división de las circunscripciones que elijan más de diez 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 (46).

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 (47).

Para llegar a él, se reúnen el 4 de julio (48) los representantes de las minorías que integran el Gobierno (Lerroux, Gil-Robles, Martínez de Velasco y Melquiades Alvarez), sin llegar a un entendimiento y poniendo de 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...) (49).

(45) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 121.

(46) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, págs. 121-122.

(47) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, págs. 122-123.

(48) J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, *op. cit.*, pág. 396.

(49) El 14 de julio Manuel Azaña pronuncia un mitin en Baracaldo, ante una enfervorizada multitud, en el que hace amplia referencia a los proyectos de ley electoral. Entre otras cosas, dice: «...pretenden amoldar el sistema electoral según la fuerza que ellos calculan tener en unas comarcas o en otras, y hacen esta cuenta: donde tengamos la seguridad de ser derrotados, abramos un régimen proporcionalista más o menos auténtico, para llevarnos las minorías; pero en donde tengamos mayores probabilidades de ser vencedores, establezcamos un sistema mayoritario absoluto para aplastar a las minorías (...). Claro, con esta ley, fraccionando el país en pequeñas circunscripciones, fácilmente manejables desde Gobernación a través de toda la red, que vosotros conocéis mejor que yo, se obtiene el dominio absoluto del país, y nunca faltaría un hombre oscuro o sacado del ostracismo en que yacen los políticos electoreros del antiguo partido liberal dinástico, que fuese al Ministerio de la Gobernación a prestar el servicio de aplicar esta ley pensando en futuras recompensas de la confianza presidencial que, por lo menos en el horizonte de las esperanzas,

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 (50) —y, por tanto, de la CEDA— llegóse a dictaminar un proyecto de ley de reforma electoral el 20 de julio de 1935 (51). 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-V-1931, los artículos 2.º (edad electoral de veintitrés años), 3.º (elegibilidad de mujeres y sacerdotes), 8.º (acerca de la división de las circunscripciones en secciones), 10 (supresión del art. 29), 13 (funciones del Ministerio Fiscal) y 14 (extensión de la fe pública notarial); de la Ley de 27-VII-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 diez diputados se conservaban igual. Los que los sobrepasaran se dividían de tal manera que las 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 *gerrymandering*. 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

a nadie le está vedado acariciar.» No le faltaba razón a Azaña al hacer estas afirmaciones. Véase M. AZAÑA: *Obras completas*, tomo III, Ediciones Oasis, México, 1966, páginas 261-263.

(50) J. M. TRÍAS DE BES: «La llei», *op. cit.*, 15 de marzo.

(51) *Diario de Sesiones*, 20-VII-1935, apéndice 9.º al núm. 227.

lugar a un tipo de circunscripción de tamaño pequeño, donde los arreglos entre partidos y listas fueran fáciles, y los métodos caciquiles pudieran otra vez desenvolverse sin trabas. Además eliminaban las circunscripciones grandes de las ciudades con masas obreras, el 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 2.º, 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 2.º: «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 *pannache*. Esta se admite en el artículo 3.º, 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, aun cuando pertenezcan a listas distintas». Esta posibilidad que da la lista abierta sirve de contrapeso a lo dicho anteriormente respecto de los partidos.

4. *La fórmula electoral.*—La fórmula electoral varía según la circunscripción de que se trate. En las que deben elegir menos de cinco diputados se utiliza la fórmula mayoritaria 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 proclamarán electos los que hayan obtenido una mayoría relativa.

En las circunscripciones de cinco o más diputados la fórmula es proporcional. El artículo 5.º 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.

Supongamos una circunscripción en que se disputen 10 puestos. Se presentan las listas A, B y C. El número de votantes es de 4.000. La lista A obtiene en total 2.000 votos; la lista B, 1.250, y 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 cinco puestos (220:40), la lista B tres 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 Trías de Bes ha dicho que se primaba a la mayoría (52).

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

En definitiva, el proyecto da al régimen proporcional muchas más bazas de las que cabía esperar de las negociaciones previas. Las circunscripciones que serían escrutadas conforme al proporcionalismo no se limitarían 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, esta 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

(52) J. M. TRÍAS DE BES: «La llei», *op. cit.*, 15 de marzo.

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 del señor Molero a los artículos 3.º y 4.º (53). Del señor Ruiz Pérez Aguila al primer párrafo y a los artículos 1.º y 4.º (54). Del señor Recasens Siches a los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º y 5.º (55). Y una enmienda cuyo primer firmante era Francisco Moltó, proponiendo un artículo adicional (56). 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 (57). 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, tras 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 sólo 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 (agrario) y Méndez Gil Brandon (CEDA). Trías de Bes 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 unas reformas que perfeccionaran el sistema electoral. «La representación gallega

(53) *Diario de Sesiones*, 20-VII-1935, apéndice 9.º al núm. 227.

(54) *Diario de Sesiones*, 23-VII-1935, apéndice 1.º al núm. 228.

(55) *Diario de Sesiones*, 24-VII-1935, apéndice 11 al núm. 229.

(56) *Diario de Sesiones*, 20-VII-1935, apéndice 10 al núm. 227. Lleva fecha del mismo día y al primer firmante le siguen Juan Torras Sala, Fernando Oria de Rueda, Bernardo Lande, Antonio Martí, Gonzalo Merás, Luciano de la Calzada y Romualdo Alvargonzález.

(57) Manuel Azaña, en carta a Indalecio Prieto, fechada el 7 de agosto de 1935, le decía: «... y la reforma electoral está muerta.» M. AZAÑA: *Obras completas*, op. cit., tomo III, pág. 603.

ha tenido una decisiva influencia en la obstrucción de la reforma electoral» (58).

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 desde 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 Trías de Bes al comentar el sistema defendido por Portela— que ha de existir, como 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: juntarle 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 portelista 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 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 Samper, claramente proporcionalista—, la inexistencia de criterio de-

(58) J. M. TRÍAS DE BES: «La llei», *op. cit.*, 15 de marzo.

finido por parte del Gobierno Lerroux-Gil-Robles y las ideas 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 cómo iba la gestión gubernamental en tantas otras cosas...» (59).

Este último párrafo de Trías de Bes resume 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 (60). En verano, se ultima la táctica

(59) J. M. TRÍAS DE BES: «La llei», *op. cit.*, 22 de marzo. Para abundar más en estas reflexiones hay que recordar el fracaso de Portela —y, hay que decirlo todo, de Alcalá-Zamora— al querer, mediante una agrupación supuestamente de centro, manipular las elecciones de febrero de 1936. Pla opina respecto a estas elecciones: «El error de Portela consistió en creer que España, electoralmente hablando, estaba mucho más corrompida de lo que realmente estaba. Las ideas electorales de Portela eran puras reminiscencias.» J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 275.

(60) Arrarás nos resume la muy inteligente posición de Prieto: «Prieto, exiliado en la capital francesa, dinámico y hábil, trata de apoderarse de los resortes esenciales del partido. En cinco artículos publicados en *La Libertad*, de Madrid (14 de abril y siguientes), fija la posición que conviene a los socialistas en la lucha electoral más o menos próxima.» Acusa a los socialistas de dos errores fundamentales: uno irremediable, la concesión del voto a la mujer; otro, que puede remediarse inmediatamente, la desunión electoral de noviembre de 1933, de resultados desastrosos y contra toda lógica, pues las Cortes Constituyentes, por iniciativa del gobierno republicano-socialista, aprobaron una ley electoral favorable a las grandes coaliciones encaminada a asegurar el predominio de las izquierdas. «Nuestra ceguera nos permitió ahorcarnos con la cuerda que habíamos trenzado. Si de nuevo se incurre en tan tremenda equivocación, el predominio de las derechas, que hasta la fecha puede juzgarse eventual, se convertirá en definitivo.» J. ARRARÁS: *Historia, op. cit.*, tomo III, pág. 110.

El muy sagaz político que era Prieto vuelve al tema en los cinco artículos que publica en *El Liberal*, de Bilbao, entre el 22 y el 26 de mayo, recogidos en el libro de INDALECIO PRIETO: *Discursos fundamentales*, Ediciones Turner, Madrid, 1975. En el número del 23 de mayo (libro citado, pág. 233) dice: «Mi frase de que en noviembre de 1933 nos ahorcamos con la cuerda trenzada por nosotros mismos, al desaprovechar todas las ventajas que ofrecía la ley vigente mientras las utilizaba el enemigo, la han reproducido y comentado muchos periódicos. Algunos de los amigos que con rectísima intención y noble afán formulan reparos a mis afirmaciones, me culpan de haber sido yo uno de los autores de esa ley y de no haber discrepado a tiempo de su texto. Mas, ¿cómo iba yo a manifestar discrepancia alguna con la ley si la acepté y voté como buena, y personalmente defendía la conveniencia del establecimiento de primas considerables a la mayoría? Respondí así a mi criterio coalicionista.

de la Internacional Comunista de los «frentes populares» contra el fascismo. En octubre, por tanto, la coalición de izquierdas aparecía como un hecho viable. Y para esta coalición, lo importante era una ley electoral que favoreciera. Nada mejor, por tanto, que la ultramayoritaria legislación de 1931 y 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 las izquierdas respecto a la ley electoral: «Vosotros sabéis —dice— que ha sido estribillo de dos años atribuir a la ley electoral la derrota de 1933. Yo no he participado 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 culpa 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 estaba en Babia (...) ¡Estaría bueno que habiendo elaborado una ley mayoritaria, pensando en una coalición que después se rompió, y habiendo sufrido nosotros los perjuicios que esa ley nos produjo el año 1933, ahora que esas ventajas de la ley mayoritaria van a funcionar a favor nuestro, estaría bueno —repite— 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 está que en una situación de estabilidad de la República, el día de mañana, cuando las bases del régimen no puedan conmoverse de ningún modo, los partidos 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» (61). 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 presidencia del Consejo del señor

Nuestro descalabro electoral, consistente en haber obtenido menos de la mitad de los diputados que corresponden a la cifra de sufragios socialistas —la mayor sobre las de los restantes partidos, lo mismo de derecha que de izquierda—, no proviene de deficiencias de la ley, sino de haber prescindido de acomodarnos a su estructura, hecha para favorecer las coaliciones. En todo caso, hubiese correspondido discrepar de la ley cuando se redactó y se votó a quienes de entre nosotros tuvieran, si ya lo tenían entonces, un criterio anticoalicionista; pero no a mí, que entonces, como ahora, apreciaba las grandes conveniencias de la coalición.» Sin embargo, Alcalá-Zamora responsabiliza a Prieto de la tendencia supermayoritaria de la ley electoral de 1933 que, dice, él y Azaña mitigaron. Véase N. ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias, op. cit.*, pág. 243.

(61) M. AZAÑA: *Obras completas, op. cit.*, tomo III, pág. 290.

Chapaprieta, independiente ¿Cuál 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» (62). 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» (63). Triás de Bes sostiene, en cambio, que Chapaprieta no quería la reforma (64). No se puede negar, sin embargo, que Chapaprieta tuvo diversas iniciativas para intentar resolver el problema (65).

Estas iniciativas se dirigieron en tres direcciones: reuniones con los jefes de la mayoría, reuniones con la oposición y reunión con la Comisión parlamentaria que entendía del tema (66). En la reunión con los jefes de la mayoría se repiten las posiciones de antes del verano: 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: fórmula proporcional en las grandes circunscripciones para las legislativas y en las grandes ciudades para las municipales; el resto, fórmula mayoritaria 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 la fórmula mayoritaria y el distrito unipersonal (67). Giménez Fernández siguió siendo,

(62) J. PLA: *Historia...*, op. cit., vol. IV, págs. 158-159.

(63) J. CHAPAPRIETA: *La paz fue posible*, op. cit., pág. 313.

(64) J. M. TRIÁS DE BES: «La llei», op. cit., 22 y 25 de marzo.

(65) Según Triás de Bes estas iniciativas no eran más que una forma de dar largas al asunto.

(66) Acerca de esta triple iniciativa para con la reforma electoral véase: J. CHAPAPRIETA: *La paz fue posible*, op. cit., págs. 313-315; J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, op. cit., págs. 326-327, y J. M. TRIÁS DE BES: «La llei», loc. cit., 25 de marzo. Nuestra versión sobre este punto está fundada en estas tres fuentes.

(67) Es significativo para conocer el tipo de coalición que era en realidad la CEDA el comentario que hace Gil-Robles a este hecho: «No podía cogerme de sorpresa este brote, aunque aislado, de caciquismo rural dentro de mi propia minoría. Se trataba de la manifestación, por fortuna esporádica, de un fermento reaccionario que siempre estuvo, por lo menos, latente en determinados sectores minoritarios de nuestro grupo. Ciertamente es que jamás hubiera podido llegar a imponerse en la minoría

junto con Trías de Bes, el más firme defensor del proporcionalismo. 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 a la fórmula proporcional. Ventosa propone una vía intermedia que es aceptada: régimen proporcional para Madrid y Barcelona en las legislativas y para las grandes ciudades en las municipales; el resto 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 un 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» (68).

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 (69).

Al margen de esta reforma de la Constitución (70), que casi no afectaba

este criterio. En el salón de sesiones habría terminado sometiéndose, como otras veces ocurrió, en aras de una ejemplar disciplina y de una lealtad personal entonces incommovible. Pero fue incalculable el daño que estos brotes de mentalidad caduca hicieron a nuestro partido. No sólo por lo que en sí pudieran significar, sino porque para muchos fueron síntomas reveladores, cuando no un fiel exponente, de cierta actitud humana calificada en abstracto y de manera despectiva como política de derechas.» J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz, op. cit.*, pág. 326. Trías de Bes cita como cedistas más irreductibles, adversarios de la fórmula proporcional, a Casanueva y Ortiz de Solórzano. J. M. TRIÁS DE BES: «La llei electoral», *loc. cit.*, 25 de marzo.

(68) J. M. GIL-ROBLES: *No fue posible la paz, op. cit.*, pág. 327.

(69) Estas ideas reformistas las plasmó ampliamente en un libro publicado en 1936, y ya citado, *Los defectos de la Constitución de 1931*.

(70) Como ya se ha dicho en la nota 29, se llegó a elaborar un proyecto de reforma constitucional, firmado por Lerroux, inspirado por Alcalá-Zamora y según una ponencia presidida por Joaquín Dualde (liberal-demócrata de Melquiades Alvarez). Véase dicho proyecto en el *Diario de Sesiones*, 5-VII-1935, apéndice 4.º al núm. 28.

a cuestiones referentes a derecho electoral (véase nota 29), el otro gran empuje 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. ¿Cuál era la reacción de los partidos gobernantes ante esta postura del presidente? La desconfianza (71). Se sabía que el presidente no estaba a gusto en el gobierno radical-cedista 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. Lerroux lo insinúa claramente en sus *Memorias*: «No se llegó 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...» (72). Pla es de la misma opinión: «Los elementos del bloque, temiendo que una vez elaborada (la ley electoral), el presidente considerara expedita la disolución, no tuvieron prisa alguna en complacerlo (...). La prudencia, fue, en definitiva, para los elementos del bloque, un puro y simple desastre» (73). Y Triás 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,

(71) Efectivamente, Alcalá-Zamora era un crítico del sistema electoral vigente y partidario de la fórmula proporcional. Sin embargo, en 1935, estaba dispuesto a llegar a fórmulas transaccionales. Así lo explica en sus *Memorias*, *op. cit.*, pág. 339: «En cuanto al nuevo método, el mejor era sin duda la representación proporcional, pero yo no hacía de tal preferencia cuestión cerrada e indicaba otros tales como la más equitativa reducción de las ventajas mayoritarias, las circunscripciones de sólo tres diputados, la vuelta incluso al distrito uninominal, la acumulación de todos los votos de cada elector sobre un solo diputado, algo, en suma, que no fuese la iniquidad conduciendo a la catástrofe.» Asimismo, Alcalá-Zamora manifiesta que «en favor de la reforma electoral sólo llegaron a estar la Lliga Regionalista, por intuición defensiva, los pocos diputados progresistas, por amistad personal, y el ex ministro Jiménez Fernández, por rectitud propia orientada en estudios especializados. La mayoría de los diputados prefería el *statu quo* por el argumento ceril, ni siquiera instintivo, de que serían reelegidos como serían elegidos, sin detenerse a pensar que si eso fuese garantía no serían tan temibles las disoluciones y tan renovadoras las elecciones (...). A los dos partidos rivales más fuertes, al socialista y a Acción Popular, les convenía la iniquidad del privilegio mayoritario, que les aseguraba en cada orilla la parte del león». N. ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, *op. cit.*, págs. 339-340.

(72) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 169.

(73) J. PLA: *Historia...*, *op. cit.*, vol. IV, pág. 169.

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 Numbela y la extensión del impuesto sobre derechos reales provocaron la crisis y, con ella, una radical desviación de todas las presiones» (74).

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

(74) J. M. TRÍAS DE BES: «La llei», *op. cit.*, 25 de marzo.

