

# La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral

*A la memoria del profesor Manuel Ramírez*

Enrique Cebrián Zazurca\*

---

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 8 de octubre de 2015.

**Revisión, corrección y aprobación:** 5 de noviembre de 2015.

**Resumen:** El artículo realiza un recorrido por la normativa electoral vigente en la Segunda República Española; presenta las características principales de las distintas normas, resaltando los elementos del régimen electoral republicano. Una vez conocido el régimen, se abordan las principales claves del sistema electoral de la República concebido globalmente. Finalmente, el artículo pone en relación el sistema electoral con el sistema de partidos, tratando de valorar si aquel influyó en la crisis de la República. El trabajo sostiene que en la Segunda República Española no se aprobó nunca una ley electoral que pudiera considerarse como verdaderamente republicana.

**Palabras clave:** Historia electoral / Historia política / Legislación electoral / Elecciones / Sistemas electorales / Sistema de partidos políticos / Sistema político / Crisis política / España.

**Abstract:** The current article carries out a review of the current electoral norm in the Second Spanish Republic by presenting the main characteristics of the different norms. That is, it highlights the elements of the republican electoral regime. Once the regime is presented, the article addresses the main keys of the electoral system of the Republic, which is globally conceived. Finally, the article relates the electoral system to the party system trying to assess if the former had an influence in the crisis of the Republic. The work states that in the Second Spanish Republic, an electoral law, that could be considered truly Republican, was never approved.

**Key Words:** Electoral history / Political history / Electoral legislation / Elections / Electoral systems / Political party system / Political system / Political crisis / Spain.

---

\* Español, jurista y politólogo, correo ecebrian@unizar.es. Profesor ayudante doctor (Profesor contratado doctor acreditado) de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza (España). Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Gobierno de España). Ganador del VI Premio Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre el Parlamento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Segunda República Española no aprobó nunca una verdadera ley electoral que pudiera considerarse como propiamente republicana. Si bien en múltiples facetas de la vida política y social del momento, el régimen republicano quiso hacer cierta aquella afirmación de Luis Jiménez de Asúa de que la República debía venir para “mudarlo todo”, la regulación electoral constituyó en parte una excepción a esto. Solo lo fue en parte, porque la República introdujo, es cierto, importantes modificaciones con respecto a la normativa electoral entonces vigente, e incluso llegó a aprobar formalmente una ley -como se verá- pero rehusó la aprobación de una ley netamente republicana tanto desde un punto de vista estrictamente jurídico, pensando en una nueva ley que hubiese derogado a la anterior, como desde una perspectiva política, habiendo llevado los principios republicanos de inspiración democrática –y no solo el oportunismo electoralista– a la normativa reguladora de las elecciones.

El 14 de abril de 1931 –cuando adviene a España la Segunda República– la ley que continuaba vigente era la Ley Electoral del 8 de agosto de 1907, conocida popularmente como *Ley Maura*, debido a que su aprobación tuvo lugar bajo el gobierno de Antonio Maura. El conservador Maura estuvo guiado –en la estela del movimiento regeneracionista– por un afán de dignificación de los procesos electorales, tratando de hacer de ellos el verdadero instrumento de acceso al poder y eliminando la acción torticera del Gobierno, así como la nefasta práctica del turnismo político, características ambas que sirvieron para definir los usos políticos de la Restauración. Con la ley de 1907, se incrementa la labor de vigilancia del proceso por parte de las instancias judiciales, se introduce el voto obligatorio y se encomienda a una institución independiente –el Instituto

Geográfico y Estadístico– la elaboración del censo. Asimismo, la *Ley Maura* aportó garantías en lo relativo a la composición de las mesas electorales y al derecho de los candidatos a nombrar interventores, apoderados y representantes ante la Junta Provincial del Censo. A pesar de todo, una mezcla de factores contribuyó a que no pudieran desplegarse plenamente los efectos beneficiosos de la Ley, a saber: otros elementos de la propia ley, como los criterios restrictivos para nominar candidatos; la falta de apoyo de los liberales y de la Corona; la pervivencia de las redes clientelares y caciquiles o la existencia de unos partidos configurados todavía como partidos de notables<sup>1</sup>.

Además –como recuerda Presno Linera–, se mantuvo el ejercicio del voto sin necesidad de acreditar la identidad del elector y sin proteger el carácter secreto del sufragio por la inexistencia de sobre electoral, y la función interventora se continuó depositando en los partidos gobernantes (Presno Linera, 2013, p. 32).

Pero volvamos a la Segunda República: con la Ley Electoral de 1907 como base, el régimen republicano fue introduciendo importantes cambios, aunque –como se ha afirmado– no llegó a aprobar una ley electoral específicamente republicana, entendiendo esto en el sentido antedicho. Tras el triunfo de las candidaturas republicanas en las elecciones municipales de abril de 1931 y tras proclamarse la República en España, el Gobierno provisional aprobó, en fecha temprana, un decreto relativo a normativa electoral. Se trata del decreto del 8 de mayo de 1931, que modificaba la Ley Electoral de 1907 y que iba a regular las elecciones que se celebrarían los días 28 de junio y 5 de julio para formar unas cortes que serían constituyentes. La aprobación y el contenido del decreto estuvieron

---

<sup>1</sup> Para un análisis de la Ley Electoral de 1907, vid. Rueda (ed.) (1998: 24) y, muy especialmente, Presno Linera (2013) y Villa García (2011: 67 y ss.).

presididos por la urgencia y por el cálculo político: el Gobierno provisional no se detuvo lo suficiente en meditar las posibles alternativas de regulación electoral, si bien es cierto que el tiempo apremiaba; no obstante, las reglas que se aprobaron estuvieron guiadas por la convicción de que beneficiarían a los partidos favorables a la República más que a monárquicos y conservadores (Montero y Lago, 2013). No sería justo afirmar que la conjunción republicano-socialista, en el Gobierno, no deseaba la celebración de unas verdaderas elecciones limpias y el fin del caciquismo; lo que ocurre es que tenía la convicción de que esas elecciones limpias favorecerían a las candidaturas republicanas y socialistas (el propio Preámbulo del Decreto no ocultaba este extremo). Pero esto habría de matizarse, ya que el Decreto del 31, tal como señala Villa García,

(...) también puede interpretarse como un capítulo de la lucha larvada que sostenían las distintas formaciones republicanas y socialistas para mantener o acrecentar su posición, y conseguir la parte del león en las futuras Cortes constituyentes (2011, p. 79).

Las elecciones de 1931 dieron la victoria a la coalición de Gobierno y han sido definidas por Javier Tusell como "elecciones de transición", en la medida en que inauguraron una nueva etapa caracterizada por altos niveles de movilización (Tusell, Ruiz y García, 1982).

En julio de 1933 se aprobó una ley electoral, pero se trató tan solo de una modificación de la de 1907 y del decreto de 1931; una modificación que caminaba en la línea de reforzar todavía más el componente mayoritario del modelo. "(L)a coalición gobernante –como señala Villa– tenía una consideración instrumental de la ley" (Villa García, 2011, p. 98) y estaba guiada por una clara voluntad de reforzar a los partidos que ostentaban el poder. Como luego se verá, el sistema electoral republicano

favorecía la coordinación entre partidos, pero la de republicanos y socialistas comenzaba a flaquear y sería la CEDA la triunfadora de las elecciones de 1933. José Ramón Montero e Ignacio Lago ofrecen una atinada interpretación de lo ocurrido cuando afirman lo siguiente:

La aprobación de la ley por los partidarios de la coalición republicano-socialista fue un caso sumamente ilustrativo de los “resultados irracionales” que se derivan de las “opciones racionales” adoptadas por las elites políticas: los incentivos institucionales creados en el sistema electoral para beneficiar a los partidos que lograran coordinarse, como hicieron los republicanos y socialistas en 1931, estaban a punto de volverse contra sus creadores en el mismo momento incluso en que aprobaban la nueva ley electoral (Montero y Lago, 2013, p. 2584) (entrecomillados en el original).

El sufragio femenino, el abstencionismo anarquista y el hacer de las elecciones, por parte de muchos votantes, un acto de afirmación de la ideología propia y de respaldo a candidatos que merecían su aprecio son algunas de las claves que ofrece Roberto Villa para explicar los resultados electorales de 1933<sup>2</sup>.

En las elecciones de 1936, que se celebraron asimismo bajo la ley electoral de 1933, se volvieron las tornas y el triunfo fue para los partidos del Frente Popular, gracias a su coordinación en una candidatura común y a la creencia en que el triunfo sería para las derechas. Por su parte,

(a) sí como la derecha y el centro-derecha se habían aglutinado en 1933 en torno a una actitud de defensa frente a la actuación del gobierno anterior, en esta fecha, después de un prolongado período de gobierno, las fuerzas que habían

---

<sup>2</sup> En relación con el último de los factores explicativos, escribe Villa: “... resulta interesante apreciar cómo en muchas comarcas se reprodujeron comportamientos de voto similares a los de la Restauración, en el sentido de que muchos antiguos diputados, la mayoría sin respaldo gubernativo y sin necesidad de acudir a conductas delictuosas, fueron apoyados masivamente por sus electores de siempre y, también, por las nuevas electoras” (Villa, 2011, pp. 353 y 372-373).

participado en el gobierno se mostraban absolutamente carentes de sentimiento de satisfacción y, en consecuencia, mostraban su oposición a antiguos aliados de la víspera (Tusell, 1971, p. 170).

Tras este breve recorrido, vuelvo a la afirmación con la que se abrieron estas líneas: la Segunda República Española no aprobó nunca una verdadera ley electoral que pudiera considerarse como propiamente republicana. La improvisación y los cálculos electoralistas impidieron la aprobación de una ley que hubiera traducido en normas electorales el mensaje democrático de modernización que venía a traer la República. No es este el lugar adecuado para un análisis en profundidad, pero sí debe aclararse aquí que los propósitos de reforma electoral existieron mientras existió la República; buscando prácticamente todos ellos la implantación de un sistema proporcional y no mayoritario. El profesor Francesc de Carreras ha dedicado su atención a este asunto y ha fijado en cuatro los momentos en los que las posibilidades de reforma electoral fueron mayores, a saber: 1) el anteproyecto de ley electoral llevado a cabo en 1932 por la Comisión Jurídica Asesora; 2) los intentos nacidos en Cataluña a partir de 1933, que buscaban implantar la fórmula proporcional; 3) el proyecto de ley electoral presentado en las Cortes en 1934 por el Gobierno de Ricardo Samper y 4) una serie de intentos fallidos de reforma electoral a lo largo del año 1935. (Carreras, 1983).

En este artículo se estudiarán los aspectos principales de las normas concretas que rigieron en materia electoral durante la Segunda República Española, esto es, su régimen electoral, entendiendo por tal el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las distintas cuestiones que atañen al proceso electoral.

Una vez se haya expuesto el régimen, se pasarán a analizar las principales claves del sistema electoral, concebido como el conjunto de reglas por el cual los votos son traducidos en escaños. No creo, en todo caso, que el régimen y el sistema electoral sean conceptos abiertamente diferentes, más bien estimo que el régimen podría incluirse dentro del sistema, en la medida en que este alude a una realidad más amplia.

Finalmente, se estudiará la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos de la República, tratando de valorar, como conclusión, si aquel tuvo alguna influencia en la crisis del régimen republicano.

## **2. EL RÉGIMEN ELECTORAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA**

### **2.1. EL DECRETO DE 8 DE MAYO DE 1931**

El artículo primero del decreto no deja lugar a dudas acerca de la no voluntad de permanencia de este; dice así: "Se modifica la Ley Electoral vigente al solo efecto de la elección para Cortes Constituyentes, en la forma que determinan los siguientes artículos".

Si bien es cierto que "(...) en partes esenciales como las incapacidades, la formación de la mesa y los restantes aspectos del procedimiento electoral, la legislación restauracionista continuó plenamente vigente [y que también] siguieron en pie el voto obligatorio y la prohibición del sufragio al personal en activo de los cuerpos armados" (Villa, 2011, p.81), no lo es menos que el decreto viene a introducir importantes modificaciones a la ley de 1907. Comentemos algunas de ellas:

1. Rebaja de veinticinco a veintitrés años la edad para participar como elector y como elegible.

2. Reconoce el derecho de sufragio pasivo –solo pasivo– a las mujeres y, como consecuencia de la prometida separación entre Iglesia y Estado, también a los sacerdotes.

3. Elimina los viejos distritos, suprime los pequeños distritos uninominales (la *Ley Maura* combinaba distritos plurinominales con otros uninominales) e introduce como circunscripción la provincia. Además, las ciudades de Madrid, Barcelona y las demás capitales con más de 100 000 habitantes pasaban a constituir una circunscripción propia, junto con las poblaciones que correspondiesen a sus partidos judiciales; mientras que el resto de las poblaciones de esas provincias formaba una circunscripción distinta e independiente. Por su parte, las ciudades de Ceuta y de Melilla suponían una excepción, en el sentido de que en cada una de ellas se elegiría a un diputado. Esto daba, en definitiva, un total de sesenta y tres circunscripciones para las elecciones de 1931.

4. El artículo 7 introduce el sistema de listas con voto restringido para elegir a los diputados de cada circunscripción, con las siguientes reglas: “donde se haya de elegir 20 diputados, cada elector podrá votar 16; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4, 3; donde 3, 2 y donde 2, 1”.

5. Deroga el artículo 29 de la Ley Electoral de 1907, que había sido muy criticado y que tenía, en su párrafo primero, el siguiente tenor: “En los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección, y les releva de la necesidad de someterse a ella”.



6. El artículo 11 del decreto establece que, para ser proclamado diputado, era preciso, además de contar con el mayor número de votos escrutados, “haber obtenido cuando menos el 20% de los votos emitidos. Cuando un candidato –prosigue este artículo–, a pesar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido, se declarará en cuanto a él, nula la elección, y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la escala aplicable al número de vacantes que resultaren de la primera elección. Para ser proclamado Diputado, bastará con obtener la mayoría relativa de votos”.

7. La Asamblea Constituyente sustituye al Tribunal Supremo en lo relativo a la validez y legalidad de las elecciones, así como en el caso de que existan reclamaciones o protestas.

8. El artículo 14 del decreto afirma que “(p)ara garantizar la pureza de la elección, la fe pública notarial se hace extensiva a todos los funcionarios activos, excedentes, cesantes, jubilados y aspirantes que tengan condición de Letrados y a los individuos de las Juntas de gobierno de los Colegios de Abogados”.

## **2.2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931**

Tras este inicial decreto de mayo de 1931, es ya la Constitución republicana la siguiente norma jurídica a la que debemos atender para conocer la regulación electoral. El texto de 1931, como suele ser nota característica de la mayor parte de las constituciones liberal-democráticas, no incluyó una detallada regulación electoral –que quedaba reservada a un futuro desarrollo legislativo–, sino solo algunos principios y contenidos:

1. El artículo 36 elevaba a rango constitucional la edad de veintitrés años como la establecida para pasar a ser titular de los derechos políticos.

2. Ese mismo artículo 36 establecía que corresponderían los mismos derechos electorales a los ciudadanos de uno y otro sexo. Esto, y lo recogido en el punto anterior debían ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución: una aclaración quizás innecesaria desde el punto de vista jurídico, una vez recogido un artículo como el 36, pero positiva en todo caso en aras de una interpretación que despejase toda posible duda. Este artículo 53, redactado desde la óptica del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, afirmaba lo siguiente: "Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reúnan las condiciones fijadas por la Ley Electoral".

3. También es importante detenernos en el artículo 25 de la Constitución, un precedente del artículo 14 de nuestro actual texto constitucional, que, para Roberto Villa, fue "la norma que permitió el encaje jurídico de ambas disposiciones [se refiere a los artículos 36 y 53]" (Villa, 2011, p. 87). Afirmaba este artículo 25 que "(n)o podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas".

4. Y, yendo más allá, como base del propio artículo 25, encontramos el artículo 2 del texto constitucional: "Todos los españoles son iguales ante la ley".

5. Por otra parte, el artículo 57 de la Constitución republicana –en la estela iniciada por el decreto del mes de mayo– confería al Congreso de los

Diputados “la facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos”.

La regulación contenida en la Constitución tuvo como consecuencia una ampliación importante del cuerpo electoral, así más de diez millones de ciudadanos resultaron los titulares del derecho al voto, aproximadamente un 55% de la población (Rueda, 1998). Aunque, esto fue relevante, lo verdaderamente decisivo desde un punto de vista histórico fue la plena incorporación de las mujeres a la vida política, con la institución de un sufragio, solo entonces, verdaderamente universal. No obstante, son por todos conocidas las dificultades que existieron para recoger este derecho en el texto constitucional, así como los argumentos interesados y cortoplacistas que se esgrimieron. Causa sonrojo y estupor, máxime analizados los acontecimientos desde nuestra perspectiva actual, que el derecho de las mujeres a tomar parte activa en la vida política fuera objeto de lucha partidista y que su implantación efectiva se defendiese o se tratase de retardar según cálculos electorales. Estaba extendida la creencia de que el voto de la mujer estaría fuertemente influido por los mensajes que recibiera desde el confesonario o el púlpito y que se dirigiría masivamente a apoyar a las derechas. Aunque otro partido, como el PSOE, también confiaba en que recibiría un gran apoyo de entre las mujeres trabajadoras. Los republicanos de izquierda, los radicales y los radical-socialistas eran quienes más temían un ejercicio inmediato de sus derechos políticos por parte de las mujeres, pero su voluntad de querer consolidar previamente la República no era un argumento para defender la discriminación y, una vez más, la postergación de la mujer<sup>3</sup>. El artículo 36 salió finalmente adelante gracias –como recuerda Joan Oliver– “a la atípica

---

<sup>3</sup> Con respecto al voto femenino, vid. Villa García (2011, pp.87 y ss.).

convergencia de socialistas y conservadores” (Oliver, 1991, p. 132). Pese a todo esto, que no debe olvidarse, tampoco debemos dejar de recordar que fue, a la postre, la Constitución española de 1931 la que por vez primera en nuestra historia incorporó plenamente a la mujer a la condición de ciudadana.

### **2.3. LA LEY DEL 27 DE JULIO DE 1933, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ELECTORAL DE 1907 Y DEL DECRETO DEL 8 DE MAYO DE 1931**

En julio de 1933 se aprueba una ley electoral que –como dijimos al comienzo de estas páginas– no representa una importante novedad, sino que, con la base de un artículo único, se limita a modificar el decreto de 1931 y, en último término, la *Ley Maura*.

Dos son los cambios que introduce:

1. Eleva a más de 150 000 el número de habitantes necesario para que una capital, junto con las poblaciones pertenecientes a su partido judicial, constituya una circunscripción propia.

Con esta nueva regla, los sesenta y tres distritos existentes en aplicación del decreto de 1931 quedaron reducidos a sesenta para las elecciones de 1933 y de 1936.

2. Eleva del 20% al 40% el número de votos necesario para que un candidato pueda ser proclamado diputado. Pero recoge la posibilidad de que otros candidatos de la lista sean también proclamados diputados si se dan las circunstancias de que a) al menos uno de ellos haya alcanzado ese 40%, b) los demás hayan obtenido al menos el 20% de los votos y c) entre todos ellos cubran el número total de vacantes a elegir.

Si ninguno de los candidatos hubiera obtenido el 40%, o si la totalidad de las vacantes no se cubriera aplicando las reglas citadas, debía celebrarse una elección complementaria el segundo domingo después de la primera; a esta segunda elección solo podían acudir los candidatos que en la primera hubieran obtenido al menos el 8% de los votos válidos escrutados.

Si en la primera vuelta ninguno de los candidatos minoritarios hubiera obtenido ese 8%, quedaba libre la elección en segunda vuelta para los votos vacantes.

Y, por último, y tal y como disponía al respecto la letra d) de ese artículo único: "Si para la segunda vuelta no hay otros candidatos con más del 8% de votos válidos escrutados que el número justo de vacantes o puestos a cubrir, quedarán aquéllos proclamados definitivamente...".

### **3. ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL REPUBLICANO**

En el apartado anterior se han expuesto sumariamente los elementos principales del régimen electoral de la Segunda República, a través de las distintas normas que lo fueron configurando. En este nos acercaremos a esas características no tanto atendiendo a la evolución cronológica de las normas, sino desde una perspectiva de conjunto. De esa manera, esperamos ofrecer una síntesis del sistema electoral republicano, que nos permita posteriormente valorar las consecuencias que se derivaron de este.

#### **3.1. PRINCIPIO MAYORITARIO CON VOTO MÚLTIPLE LIMITADO**

El republicano era un sistema electoral mayoritario, con mayoría relativa. En cada circunscripción las dos listas más votadas se repartían todos los escaños. La lista con más votos era conocida con el nombre de *mayoría* y la segunda más votada con el de *minoría*. De esta forma, la

*mayoría* obtenía en cada circunscripción tantos escaños como número de votos podía emitir cada elector. Ya hemos visto antes cuáles eran las proporciones que existían entre el número total de escaños por circunscripción y el número máximo de votos que correspondía a cada elector. La cifra resultante de la diferencia entre ambas cantidades sería el número de escaños que correspondería a la *minoría*. Por ejemplo, en una circunscripción en la que se eligiesen 19 diputados corresponderían 15 a la mayoría y 4 a la minoría. Tal y como ha resaltado Josep Maria Colomer, la lista más votada en un distrito recibía entre el 67 y el 80 por ciento de los escaños, mientras que la segunda candidatura con más votos recibía solo entre un 20 y un 33 por ciento de escaños, aunque hubiera obtenido mayor porcentaje de votos (Colomer, 2004). Puede verse el desarrollo práctico de este sistema con el siguiente ejemplo ofrecido por José Ramón Montero e Ignacio Lago: en una circunscripción en la que se eligieran 10 diputados, cada elector podría votar un máximo de 8. Si se han presentado tres candidaturas, que han obtenido el 40, el 39 y el 21% de los votos, conseguirían 8, 2 y 0 escaños respectivamente.

Es decir –explican estos autores–, la candidatura más votada alcanza una prima de nada menos que 40 puntos porcentuales (su 40 por ciento de los votos se ha transformado en un 80 por ciento de los escaños); la segunda hubiera resultado penalizada en casi 20 puntos porcentuales (su 39 por ciento de los votos se ha transformado en un 20 por ciento de los escaños) y, finalmente, la tercera sería castigada al máximo (su 21 por ciento de los votos se ha transformado en un 0 por ciento de los escaños) (Montero y Lago, 2013, p. 2587).

### **3.2. CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

Si atendemos a la magnitud de las circunscripciones, esto es, al número de escaños a elegir en cada circunscripción –y siguiendo el análisis

de Montero y Lago–, “(p)ara un sistema electoral mayoritario, se trata de una elevada magnitud de circunscripción...” (Montero y Lago, 2013, p. 2588). El reparto de los escaños dio como resultado distritos con magnitudes que se movían entre 1 y 18 escaños en 1931, 1 y 19 en 1933 y 1 y 20 en 1936, siendo la media de 7,5 escaños en 1931 y de 7,9 en 1933 y 1936. “La interacción de distritos plurinominales de magnitud elevada y de sesgos mayoritarios tan acusados exigía, desde el punto de vista de la coordinación electoral, la formación de amplias coaliciones” (Montero y Lago, 2013, p. 2589), como luego veremos.

En cuanto al prorrateo electoral, a cada 50 000 habitantes por circunscripción correspondía un diputado, contando con que cada fracción superior a 30 000 habitantes otorgaba un diputado más. La población era, pues, el único criterio para determinar la asignación de escaños.

Como sabemos, a Ceuta y a Melilla no se les aplicaban estas reglas, y se elegía un diputado en cada una de estas dos ciudades.

Esta mecánica de reparto de los escaños no producía –según Montero y Lago– apenas desviaciones del prorrateo, de modo que la influencia individual de los votos era prácticamente idéntica en todas las circunscripciones: las escasas disimilitudes tenían que ver con el azar (Montero y Lago, 2013, p. 2590).

En aplicación de estas normas, los diputados a elegir fueron 470 en las elecciones de 1931, 472 en las elecciones de 1933 y 473 en las de 1936.

### **3.3. MODELO DE PAPELETA ABIERTA**

Se trataba de un modelo en virtud del cual los votantes podían seleccionar a los candidatos de su elección, hasta el máximo permitido en cada circunscripción; estos candidatos podían pertenecer al mismo partido

o a distintos partidos políticos. Como ha señalado Oliver, "cada elector tenía derecho a votar un número de candidatos equivalente al setenta-ocho por ciento de los puestos a cubrir" (Oliver, 1991, p. 131).

Con este modelo –también conocido como *panachage*– no existía, claro está, la obligación para los electores de otorgar todos los votos a los que tenían derecho; es una obviedad, pero

(e)llo introduce una diferencia esencial, que pocas veces ha sido tomada en cuenta, entre los votos potenciales (es decir, los atribuidos por la ley electoral a los votantes en cada circunscripción) y los realmente utilizados (y que lógicamente pueden ser menos que los potenciales si los votantes deciden no disponer de todos los votos a que tienen derecho) (Linz y Ruiz, 2005, p. 1038).

### **3.4. CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN ELEVADA**

La cláusula de exclusión, también llamada barrera o umbral legal, supone la necesidad de obtener un número o un porcentaje mínimo de votos para poder entrar al reparto de escaños.

Ya hemos visto que en las elecciones de 1931 la cláusula de exclusión se fijaba en el 20% de los votos de la circunscripción como mínimo requerido para que un candidato individual fuera elegido en primera vuelta. Se trataba de una elevada barrera legal. Pero también sabemos que la ley de 1933 fue incluso más allá en su exigencia, añadiendo a ese 20% la obligación para el candidato que quisiese ser elegido en primera vuelta de formar parte de una lista en la que al menos uno de los candidatos hubiese obtenido un mínimo del 40% de los votos del distrito. Además, solo pasaban a la segunda vuelta aquellos candidatos que hubiesen obtenido más del 8% de los votos válidamente emitidos en la circunscripción. En



consecuencia, como extremadamente elevadas podemos calificar las cláusulas de exclusión fijadas a partir de la ley de 1933.

Colomer ofrece una fórmula para calcular el umbral de exclusión; por umbral de exclusión debemos entender el porcentaje máximo de votos con el que una candidatura podía verse excluida de la representación o, dicho de otro modo, el porcentaje cuya superación daba lugar a una inclusión segura. Es la siguiente:  $Excl = k/k+M$  (Excl: umbral de exclusión; k: número de votos que el elector puede emitir; M: magnitud de la circunscripción). Este autor pone el ejemplo de una circunscripción media, en la que se elijan ocho escaños y cada votante pueda emitir seis votos. Aplicando la fórmula, el umbral de exclusión sería  $6/6+8$ , esto es, 0,4285; es decir, 42,85% de los votos, casi el 43%.

Esto significa –explica este autor– que si un gran partido o coalición presentaba dos listas separadas, con alrededor de un 57 por ciento de los votos (100-43) convenientemente repartidos, podía recibir todos los escaños, tanto por «la mayoría» como por «la minoría» ( $57 \times (6/8) = 43$ ). La estrategia de competir por la mayoría y por la minoría –recuerda Colomer– fue desarrollada en algunos distritos por la Conjunción republicano-socialista en 1931 y por la católica CEDA y sus aliados en 1933 (Colomer, 2004, pp. 139-140).

### **3.5. POSIBILIDAD DE OBTENER MÁS DE UN ESCAÑO POR PARTE DE UN MISMO CANDIDATO**

Un candidato podía serlo por más de una circunscripción y por más de una circunscripción podía, en consecuencia, resultar electo. En buena lógica, cuando esto ocurría, el elegido debía optar por una sola acta de diputado. Según los artículos 16 del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 y 21 y 22 del Reglamento del Congreso de los

Diputados de 1934, esa opción debía efectuarse en los quince días naturales siguientes a la apertura de las Cortes. Si la opción no se producía, se decidía por sorteo. Posteriormente, se convocaban elecciones parciales para cubrir las vacantes resultantes.

#### **4. CONCLUSIÓN: SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y CRISIS DE LA REPÚBLICA**

Es abundante la literatura que se ha vertido acerca de la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos. Posteriormente, y dando la vuelta a esta idea, se ha convertido también en abundante la literatura que trata de explicar que es el sistema de partidos el que influye en el sistema electoral. El padre de la primera posición es el politólogo francés Maurice Duverger (2005), mientras que los principales defensores de la segunda postura son Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967) y, entre nosotros, el profesor Josep Maria Colomer (2003 y 2005). Por lo que hace a este debate, me parece ajustado a la realidad reconocer que se trata de un camino de doble dirección: el sistema de partidos existente crea un determinado sistema electoral, pero posteriormente ese sistema electoral tiene la capacidad de modificar al sistema de partidos o, cuando menos, de resaltar o minimizar algunas de las características que poseía ese sistema de partidos<sup>4</sup>.

En el caso que nos ocupa, podemos constatar esto con cierta claridad. Los partidos de la conjunción republicano-socialista, a quienes se debe de manera principal el diseño de las normas electorales, fueron quienes definieron el sistema electoral; sin embargo, ese sistema electoral dio lugar

---

<sup>4</sup> "Por un lado, el sistema electoral puede ser considerado como una variable dependiente del sistema político general... Por otra parte, el sistema electoral puede ser analizado como la variable independiente de la que se derivan otros rasgos del sistema político..." (Vallès y Bosch, 1997, p. 35).

a un sistema de partidos y a una atmósfera política que no siempre ni en todos los casos fueron los deseados por quienes habían establecido sus reglas.

Sea como fuere, el sistema de partidos de la Segunda República fue un sistema marcado por la fragmentación, con Gobiernos de coalición que estuvieron –como recuerdan Montero y Lago– entre los más inestables del período de entreguerras (Montero y Lago, 2013). En efecto, existió una enorme fragmentación parlamentaria, nacida de las características del propio sistema electoral: pese a ser un sistema plurinominal, las primas a las candidaturas más votadas lo convertían en la práctica en un modelo muy similar al de distritos uninominales; por otra parte, como antes hemos visto, la conjunción de distritos plurinominales de magnitud elevada y de acusados sesgos mayoritarios exigía la formación de amplias coaliciones. Frecuentemente esas coaliciones trataban de incorporar nombres de partidos pequeños, y en ocasiones extremistas, para recabar votos de la franja ideológica correspondiente, lo cual contribuía todavía más a la polarización (Linz, Montero y Ruiz, 2005). El sistema electoral de la República daba como resultado una composición parlamentaria más polarizada y extrema de lo que probablemente lo era el electorado español del momento<sup>5</sup>. El hecho de que existiesen listas abiertas era también otra de las causas de la fragmentación parlamentaria (Linz, Montero y Ruiz, 2005).

---

<sup>5</sup> “La creciente polarización promovida por los incentivos ofrecidos por el sistema electoral no correspondía al grado de polarización que podría encontrarse entre las preferencias sinceras de los votantes” (Colomer, 2004, p. 143). Y, “... las distorsiones de la representación parlamentaria creaban la falsa ilusión de que la coalición victoriosa había recibido un mandato electoral aplastante, cuando en realidad la diferencia con sus adversarios era considerablemente escasa...” (Montero, Llera y Torcal, 1992, p. 14).

Tampoco es inocente el hecho de que los partidos de la etapa republicana fueran todavía partidos que no podían considerarse como tales en el moderno sentido del término. Se trataba de partidos en los que todavía pesaba mucho el personalismo, con las derivaciones caciquiles que ello seguía propiciando. El PSOE, configurado ya como un partido organizado de masas, constituía la excepción; seguido más tarde por la CEDA (Villa García, 2011 y Ramírez, 1991). Ello otorgaba debilidad al sistema.

Siguiendo la clasificación ya clásica de Sartori, el sistema de partidos de la Segunda República Española respondería al modelo del pluripartidismo polarizado. Buena parte de las características de este modelo son identificables en el sistema republicano<sup>6</sup>: 1) presencia de partidos antisistema importantes; 2) existencia de oposiciones bilaterales; 3) ubicación central en el sistema de uno o varios partidos; 4) al existir oposiciones antisistema y bilaterales, se trata de un modelo que desalienta la competencia centripeta, lo cual favorece la polarización; 5) en relación con el punto anterior, existe una prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centripetos; 6) se da lo que Sartori denomina una "estructuración ideológica congénita", existiendo partidos que están en desacuerdo con los principios fundamentales del sistema, 7) hay una presencia de lo que se denomina "oposiciones irresponsables" y 8) existe una *política de superoferta*, o de promesas excesivas (Sartori, 2005, pp.171 y ss.).

El panorama termina de dibujarse, y, por supuesto, de complicarse –escribe Manuel Ramírez– cuando a los rasgos apuntados, y especialmente a la existencia de grupos anti-

---

<sup>6</sup> Es importante recoger en este punto una opinión como la de Santos Juliá, quien considera que, más que de un sistema de partidos entendido como modelo acabado, el republicano era "un caso en formación" (Juliá, 1995, pp. 111-139).

sistema, se une el propio fraccionamiento o la propia fragmentación de los partidos pro-sistema (Ramírez, 1991, p. 62).

Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema de partidos débil, fragmentado y polarizado. El profesor Juan Linz llamó la atención sobre el hecho de que la existencia de un modelo bipartidista, muy distanciado ideológicamente y con competencia centrífuga, era terreno abonado para la existencia de una guerra civil. El republicano no era, como hemos visto, un modelo bipartidista, pero la comentada tendencia a la creación de dos grandes coaliciones electorales pudo funcionar en este caso en idéntico sentido (Linz, 1987).

Llegados a este punto, debemos concluir preguntándonos si el sistema de partidos y, tras él, el sistema electoral pudieron ser algunas de las causas que influyeron en la crisis de la República. Entre los estudiosos de los sistemas electorales hay quien considera que son un factor que puede contribuir a la quiebra de una democracia –por decirlo con la expresión ya famosa de Linz–, mientras que otros consideran que son elementos de poca importancia. Es cierto que no hay que concederles un papel más relevante del que, en puridad, tienen; pero tampoco negarles un valor que, con toda probabilidad, también poseen (Nohlen, 2004). En el caso concreto que estamos analizando, es evidente que las causas que produjeron el final de la República, el golpe de Estado y la posterior guerra civil fueron múltiples y variadas, que sería absurdo reducir todas ellas a una –el sistema electoral– y que, en todo caso, no pueden justificarse acciones injustificables. Pero no es menos cierto –como antes se ha apuntado– que el sistema electoral polarizó un conflicto que nacía, no tanto de un malestar social real, como de una realidad parlamentaria creada, en buena medida, por ese propio sistema electoral o, cuando menos –como ha escrito Santos

Juliá– que ese sistema no ayudó, sino que hizo más difícil la consolidación democrática (Juliá, 1995). Santiago Varela no cree que las normas electorales contribuyeran en aquel momento a polarizar y fragmentar el sistema de partidos; si bien ha recordado cómo en las primeras fases evolutivas de un sistema de partidos –tal y como sería el caso del republicano– se da una tendencia a acentuar los conflictos de intereses y a exagerar las diferencias (Varela, 1978). En todo caso, la explicación clásica de Ferdinand Hermens, imputando a los sistemas proporcionales una buena dosis de la responsabilidad de la crisis democrática en la Europa del siglo XX y considerando al sistema mayoritario como una garantía de protección de la democracia (Hermens, 1972)<sup>7</sup>, debería verse muy matizada por lo que ocurrió en el caso español.

En definitiva, como escribió el profesor Juan Linz:

... un sistema electoral que exigía la coalición con extremistas y que generaba una sobrerrepresentación en el Parlamento de la coalición ganadora podría llevar a una situación sumamente fragmentada y polarizada, que probablemente fue más peligrosa para la democracia que lo que habría sido un sistema de representación proporcional” (Linz, 2009, p. 126).

#### **LITERATURA CONSULTADA**

Carreras, F. de (Ene.-abr., 1983). Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República. *Revista de Estudios Políticos*, (31-32):165-197.

Colomer, J.M. (Oct., 2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, (9):36-64.

---

<sup>7</sup> Se trata de una reimpresión –con un capítulo suplementario– del original de 1941.

- Colomer, J.M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, J.M. (2005). "Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos". En: *Zona Abierta*, (110-111):167-197
- Duverger, M. (2005). "La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política". En: *Zona Abierta*, (110-111):37-85.
- Hermens, F.A. (1972) *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Nueva York: Johnson Reprint Corporation (reimp.).
- Juliá, S. (1995). "Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia". En: *Ayer*, (20):111-139.
- Lipset, S.M. y Rokkan, S. (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction". En: Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein (eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.
- Linz, J.J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J.J. (1990). "De grandes esperanzas a la Guerra Civil: La quiebra de la democracia en España". En: Linz, Juan José. *Obras escogidas. Vol. 4. Democracias: Quiebras, transiciones y retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Linz, J.J., Montero, J.R. y Ruiz, A.M. (2005) "Elecciones y política". En: Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (Coords.). *Estadísticas históricas de España. Volumen III. Siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Montero, J.R. y Lago, I. (2013). "Los sistemas electorales de las democracias españolas: la Segunda República y la Monarquía Parlamentaria". En: VV.AA. *Constitución y democracia: Ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. 3. Madrid: Universitas.
- Montero, J.R.; Llera, F.J. y Torcal, M., (1992). Sistemas electorales en España: una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (58):7-56.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oliver Araujo, J. (1991). *El sistema político de la Constitución Española de 1931*. Palma: Universitat de les Illes Balears.
- Presno Linera, M.A. (2013) *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*. Madrid: Iustel.

- Ramírez, M. (1991). *El sistema de partidos en España (1931-1990)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rueda, J.C. (ed.) (1998). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tusell, J. (1971). *Las elecciones del Frente Popular*, vol. 1. Madrid: Edicusa.
- Tusell, J., Ruiz Manjón, O., y García Queipo de Llano, G. (1982). *Las Constituyentes de 1931: Unas elecciones de transición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vallès, J.M. y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Varela, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la Segunda República*. Barcelona: Fundación Juan March - Editorial Ariel.
- Villa García, R. (2011). *La República en las urnas. El despertar de la democracia en España*. Madrid: Marcial Pons.