

Las elecciones y la reforma Suárez/5

La ley electoral de la II República

RAFAEL ARIAS SALGADO

Para paliar la injusticia que en la representación política origina el sistema mayoritario, se han concebido diversas fórmulas: el voto limitado o restringido, el voto acumulativo y el voto único no transferible. De este último nos ocuparemos al tratar de los sistemas electorales mixtos, pues, en realidad, tiene esta naturaleza.

El voto limitado o restringido opera en distritos plurinominales y consiste en no permitir al elector que vote tantos candidatos como puestos deban cubrirse. Si por el distrito en cuestión han de elegirse, por ejemplo, tres diputados, cada elector no podría votar más que dos nombres. Este sistema, que se aplicó en Inglaterra y en España durante la II República, favorece que una minoría bien organizada, concentrando sus votos sobre un candidato, consiga uno de los tres escaños. Transcribimos el ejemplo que pone Mackenzie (*Elecciones libres*, pág. 63-64). En el censo electoral de un distrito que debe elegir tres diputados figuran inscritos 27.000 conservadores y 20.000 liberales. Si se aplicara el sistema mayoritario simple, cada elector conservador dispondría de tres votos y votaría por los tres candidatos de su partido, que lograría así los tres escaños, con 27.000 votos cada uno. Pero si los electores conservadores dispusiesen solamente de dos votos (es decir, $27.000 + 27.000 = 54.000$ votos en total) únicamente podrían dar, como máximo, 18.000 votos a cada uno de los tres candidatos conservadores, mientras que los liberales presentando a un solo candidato podrían darle sus 20.000 votos y hacer que resultara elegido. Con su segundo voto, los liberales podrían hacer que triunfase también el candidato conservador que menos les disgustase.

El voto acumulado o acumulativo, consiste en conceder a cada elector tantos votos como escaños a cubrir en un distrito plurinomial con la posibilidad de repartirlos como le parezca, incluso acumulándolos en un solo candidato o distribuyéndolos entre varios candidatos. De este modo una minoría disciplinada, concentrando todos sus votos en su candidato, puede lograr que éste resulte elegido.

El sistema mayoritario en España

Todas las leyes electorales españolas basadas en el sufragio universal de los mayores de 25 años, rebajados a 23 en la II República, se inspiraron en el sistema mayoritario. Dejando de lado la legislación electoral anterior a la Restauración canovista, los hitos fundamentales están representados, de una parte, por la ley Electoral para diputados a Cortes de 26 de junio de 1890, refundida y mejorada por la ley Electoral de 8 de agosto de 1907 o ley Maura, y de otro lado, por la legislación electoral de la II República: el decreto de 8 de mayo de 1931, que modificó la ley de 1907 para regular las elecciones de diputados a las Cortes Constituyentes de aquél año y la ley de 27 de julio de 1933 que modificó a su vez el decreto de 1931.

a) La ley Electoral de 1907 adoptó el sistema mayoritario simple a una sola vuelta con voto limitado y combinando distritos uninominales con los plurinominales para ciertas capitales. La Constitución de 1876 establecía que habría de elegirse, al menos, un diputado «por cada 50.000 almas de pobla-

ción». A partir de esta exigencia se llevó a cabo una delimitación de distritos, que favorecía ampliamente a la España rural y caciquil en perjuicio de los ámbitos urbanos que consecuentemente estuvieron infrarrepresentados en las Cortes de la Restauración. El voto limitado se articulaba del siguiente modo: en los distritos uninominales, es decir, en los que había de elegirse un sólo diputado, cada elector no podía votar, naturalmente, más que a un único candidato. En los distritos plurinominales —que eran los menos— en que había que elegir entre dos y cuatro diputados, cada elector podía votar a uno menos del número de que debían elegirse; a dos candidatos menos si hubiesen de elegirse más de cuatro diputados; a tres menos si se eligieran más de ocho diputados y a cuatro menos si se eligieran más de diez.

Como precepto curioso de la ley de 1907, debe recordarse el famoso artículo 29 por virtud del cual, en los distritos en los que el número de diputados a elegir era igual al número de candidatos que se había presentado, no se celebraba elección. Los candidatos se consideraban automáticamente elegidos. Esta disposición fue frecuentemente aplicada, ya que las coaliciones caciquiles en los distritos uninominales se dirigían frecuentemente a impedir que se presentase más de un candidato.

b) Para la elección a las Cortes Constituyentes, el Gobierno provisional de la República promulgó un decreto que introducía ciertas modificaciones en la ley de 1907: 1. Suprimió los pequeños distritos uninominales y estableció como unidad geográfica electoral la *circunscripción provincial*. Cada provincia elegía un diputado por cada 50.000 habitantes y otro más por fracción superior a 30.000. Las ciudades de Madrid y de Barcelona constituían circunscripciones propias y el resto de los pueblos de cada una de estas provincias formaban otra circunscripción independiente de la capital. Las capitales de más de 100.000 habitantes también constituían circunscripciones diferenciadas, pero se incluían en ellas los pueblos que correspondiesen a sus respectivos partidos judiciales. 2. Adoptó el sistema de lista con voto restringido, fijando numéricamente la restricción: donde había que elegir 20 diputados, cada elector podía votar a 16, donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12 y así sucesivamente. 3. Al partido o coalición de partidos que obtuviese la mayoría relativa de votos se le atribuían todos los escaños reservados a la mayoría (en Barcelona, por ejemplo, 16 de los 20 a cubrir), siempre que tal mayoría relativa supusiese al menos el 20 por 100 del total de los sufragios emitidos. Si ninguna lista alcanzaba esta proporción, se recurría a una *segunda vuelta*, bastando entonces con obtener la mayoría simple. 4. Para conseguir los escaños reservados a las minorías (4 en Barcelona y 4 en Madrid), se exigía que el número de votos obtenidos por las listas minoritarias equivaliese al menos al 20 por 100 del total de los sufragios expresados en la circunscripción. Este tope del 20 por 100 era excesivo y, en primera vuelta, era difícil de alcanzar por ninguna de las listas minoritarias. Por eso, al celebrarse la segunda vuelta, y concurrir a ella, juntamente con las minorías, los grandes partidos mayoritarios, éstos, en la práctica, conseguían también en la segunda votación los puestos teóricamente

reservados a la minoría y no cubiertos en la primera.

El hecho de que en primera vuelta una lista con mayoría relativa de votos que supusiese al menos el 20 por 100 de los sufragios emitidos en la circunscripción, obtuviese la totalidad de los escaños reservados a la mayoría, favorecía las grandes coaliciones de partidos y constituía una forma de primar a éstas, agravada por la libertad para concurrir a la segunda vuelta a competir por los escaños reservados a la minoría no cubiertos en primera vuelta. Ello es lo que determinó el vuelco de la situación en las Cortes de la República entre 1931, 1933, 1936, años en que tuvieron lugar las elecciones generales.

Con el fin exclusivamente de facilitar la comprensión del lector y simplificando en alguna medida la compleja mecánica del sistema electoral republicano, puede ponerse el siguiente ejemplo: tomemos una circunscripción como Madrid capital. Votan válidamente un millón de electores y concurren cinco partidos o coaliciones de partidos sin más requisitos que los que obtengan mayor número de votos), ocurre que quien tiene más posibilidades de lograr esos dos escaños son justamente los partidos mayoritarios. Es así como una fórmula ideada para garantizar la representación de las minorías se convierte en un procedimiento que favorece a las mayorías.

La ley de 27 de julio de 1933 trató de modificar tales defectos, aun cuando no llegara realmente a conseguirlo. En primera vuelta, exigía para salir elegido que uno o varios candidatos de la lista consiguiesen una mayoría relativa de votos que supusiese al menos el 40 por 100 de los sufragios emitidos, en vez del 20 por 100 de la legislación anterior. Los demás candidatos de la lista habrían de alcanzar al menos el 20 por 100 de los votos expresados, y en tal caso, la lista en cuestión obtenía, siguiendo el ejemplo precedente, los 13 escaños. Si ninguno de los candidatos consiguiera el 40 por 100 fijado, como ocurría en nuestro ejemplo, se celebraba segunda vuelta a la que únicamente podrían concurrir los candidatos que hubiesen obtenido el 8 por 100 de los votos escrutados.

En cuanto a los puestos de la minoría, se rebajaba igualmente al 8 por 100 de los sufragios expresados, el mínimo necesario para obtener un escaño en primera vuelta. Si en ella, no obstante, ninguno de los candidatos minoritarios hubiera alcanzado dicho 8 por 100 quedaba libre la elección en segunda vuelta para los puestos vacantes.

Como señala González Casanova (*Elecciones en Barcelona, Madrid*, 1969, pág. 22) «para caracterizar brevemente el sistema electoral vigente durante las elecciones generales de la II República, diremos que se trata de una variante del sistema mayoritario, que utiliza una combinación del voto limitado y de la segunda vuelta. Dicha combinación significa una búsqueda de equilibrar dos tendencias contrarias. Con el voto limitado se trataba de dar representación a las minorías de cierta relevancia, y con la segunda vuelta, que la admisión de las minorías sea contenida...»

El vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de la Presidencia, Alfonso Osorio, no asistirá a la inauguración de la VIII Asamblea General de Jóvenes Cámaras de España, que se celebrará el próximo día 9.