

## EL SISTEMA DE PARTIDOS DURANTE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA (\*)

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. ADVENIMIENTO DE LA II REPÚBLICA Y PROLIFERACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. - III. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL RÉGIMEN ELECTORAL DURANTE EL PERÍODO 1931-1936: A) *Introducción*. B) *El Decreto de 8 de mayo 1931. Aproximación a la realidad del sistema de partidos a la luz de este Decreto*. C) *La Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933 y sus incidencias más relevantes en el sistema de partidos*. D) *Los diversos intentos de reforma electoral durante el período 1931-1936*. - IV. LA CUASI-CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA PARLAMENTARIA. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

---

(\*) Este artículo, entregado al coordinador de la obra en el año 1997, aparecerá publicado en *Gaetano Mosca e il costituzionalismo del suo tempo*, vol. II de la trilogía en homenaje a Constantino Mortari, en el que participé merced a la invitación cursada por el profesor Mario Galizia.

(\*\*) Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.

## I. INTRODUCCIÓN

La práctica totalidad de las Constituciones democráticas que emergen en Europa Occidental con posterioridad a la II Guerra Mundial configuran un nuevo modelo de Estado Democrático: el Estado de Partidos. En efecto, a partir de la Segunda Guerra Mundial el Derecho constitucional recepciona formalmente (1) una realidad política basada en la democracia de partidos. Ello, como en tantas ocasiones se ha subrayado, no constituye un fenómeno casual por cuanto, como recuerda Blanco Valdés (2), habían sido justamente los partidos políticos los protagonistas de todo el proceso de reconstrucción democrática acometido en estos países europeos tras una guerra que, a la postre, había constituido la expresión última de la crisis y derrumbamiento de los sistemas políticos pluralistas originada por el ascenso de los fascismos. Esta recepción de los partidos políticos por el Derecho constitucional de nuestro tiempo, como magistralmente ha sintetizado García Pelayo (3), ha significado, desde el punto de vista político, una repulsa a los regímenes antidemocráticos cuyo contrapunto reside en la afirmación de que la verdadera democracia, la democracia pluralista, sólo es viable con la existencia de una pluralidad de partidos. Además, desde un punto de vista jurídico-político, ha significado que los distintos ordenamientos, en términos generales, hayan concebido a los partidos des-

---

(1) Por ejemplo, art. 49 de la Constitución Italiana de 1948, art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, art. 4 de la Constitución Francesa de 1958.

(2) BLANCO VALDES, R.: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 74.

(3) GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, págs. 49-50.

de una doble perspectiva: como desarrollo u objetivación de un derecho público subjetivo y como factor constitutivo de la estructura democrática objetiva.

En definitiva, a pesar de que la regulación jurídico-constitucional que a los partidos políticos se otorga adquiere diferente alcance según los ordenamientos, no cabe duda de que su concepción y regulación a partir de su constitucionalización nos permite hablar de un nuevo modelo de Estado democrático: el Estado de Partidos (4).

Sin embargo, en el régimen democrático (5) español que se instaura con el advenimiento de la II República concurren el conjunto de coordinadas jurídico-políticas que en la interacción Estado-Partidos-Sociedad dan lugar al estadio inmediatamente anterior a aquél en el que, según el esquema

---

(4) En rigor, a pesar de que comúnmente se utilice el término de Estado de partidos, en el ámbito del derecho constitucional tal formulación debe traducirse en «democracia de partidos». A estos efectos remitimos a las interesantes reflexiones que sobre el particular realiza JIMÉNEZ CAMPOS, J.: «Diez Tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 52, CEC, Madrid, 1994, págs. 34 y ss.

(5) Aunque de forma sintética, recordemos que la Constitución de 1931, que definía a España como una República democrática de trabajadores de toda clase que se organizaba en régimen de Libertad y de Justicia (art. 1) y que consagraba entre sus principios constitucionales el principio de soberanía nacional (los poderes de todos sus órganos emanaban del pueblo), la colaboración de poderes (adoptando el régimen parlamentario racionalizado), incorporó el principio de democracia representativa al mismo tiempo que preveía instituciones de democracia semidirecta, asentaba el laicismo del Estado y su carácter social y, por cuanto a la forma territorial del mismo se refiere, configuró la República como un Estado integral.

Para una profundización del régimen constitucional remitimos, especialmente, a los siguientes estudios monográficos: PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932; «Carácter de la nueva Constitución española», *Revista de Derecho Público*, núm. 1, 1932; ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Cívitas, 1981; JIMÉNEZ DE ASUA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Reus, Madrid, 1932; POSADA, A.: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932; «Algunas reflexiones sobre la nueva constitución española», *Revista de Derecho Público*, núm. 5, 1932; MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: «La nouvelle Constitution espagnole», *Revue Politique et Parlementaire*, 1932; GARCÍA CANALES, M.: «La Constitución española de 1931 y su aplicación», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 31-32, 1983; OLIVER ARAUJO, J.: *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991.

de Triepel (6), se elevaría a rango constitucional a los partidos políticos —esto es, el estadio en el que el Estado reconocería y legalizaría los partidos políticos—. Conviene subrayar que la instauración de la II República española se produce en un espacio temporal cercano a aquél en el que en la Alemania de Weimar (7) se acuñaba el término Estado de partidos y se generaba un importante debate doctrinal en torno a la pertinencia de su reconocimiento en las normas constitucionales (8).

En definitiva, pretendemos analizar la realidad jurídico-política de los partidos políticos en la experiencia constitucional de la II República española (9) al constituir este período el precedente inmediato a la constitucionalización de los partidos políticos en España reconocidos, finalmente, tras cuatro décadas de dictadura, en la Constitución Española de 1978.

## II. ADVENIMIENTO DE LA II REPÚBLICA Y PROLIFERACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La crisis de la Restauración (10) corrió paralela a la crisis de los partidos políticos dinásticos y a sus crecientes dificultades para encauzar la

---

(6) Recordemos que Triepel distinguía cuatro fases en la relación entre los partidos y el Estado: Oposición, desconocimiento, reconocimiento y legalización e incorporación al orden constitucional (TRIEPEL, H.: «Derecho constitucional y realidad constitucional» en *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Kurt Lenk y Franz Neumann (eds), Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 187).

(7) No olvidemos, por lo demás, el fuerte influjo ejercido por la Constitución de Weimar en la elaboración de la Constitución española de 1931 (vid. PÉREZ SERRANO, N., *op. cit.*, pág. 33).

(8) Hacemos referencia a las diferentes posiciones doctrinales mantenidas, fundamentalmente, por Thoma, Kelsen, Radbruch, Koellreuter, Carl Schmitt y Triepel para cuyo conocimiento remitimos a la brillante sistematización realizada por M. GARCÍA PELAYO (*op. cit.*, págs. 29 a 46).

(9) En tanto no profundizaremos en el análisis del ideario de las distintas fuerzas políticas que protagonizan la vida política durante este período remitimos para su estudio, con carácter general, a la selección bibliográfica realizada por CONTRERAS, M.: «Las fuerzas políticas durante la Segunda República Española: una selección bibliográfica», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983 y a la obra de ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, vol. I y II, Aguilar, Madrid, 1974.

(10) La Restauración, en sentido estricto, abarca el período 1876-1923. No debemos obviar, sin embargo, que la crisis política que se produce en la última etapa de la Monarquía Constitucional de la Restauración (1916-1923) aboca a la Dictadura personalizada en el General Primo de Rivera (1923-1930) con el consentimiento de la propia Corona.

vida política (11). Esta prolongada y profunda crisis política trajo como consecuencia, como señala Varela (12), la proclamación de la Segunda República que supuso a todos los efectos una ruptura radical con el sis-

---

(11) Se hace necesario un breve recorrido histórico para dimensionar esta afirmación. No debemos olvidar que, cuando el dictador Primo de Rivera presenta su dimisión al Rey en enero de 1930, éste nombra al general Berenguer asignándole la tarea de recuperar el régimen constitucional. La pretensión de Berenguer se centraba en restaurar la normalidad jurídica y constitucional promoviendo la vuelta a la Constitución de 1876 y celebrando convocatoria a Cortes. Sin embargo, la difícil tarea de devolver al régimen su perfil constitucional implicaba inevitablemente, como señala Artola (*op. cit.*, pág. 570), la confrontación de la Corona, que había ejercido durante siete años un poder ilimitado, con una representación nacional capaz de legitimar el fenómeno excepcional de la dictadura. Por ello, Berenguer perseguía una Asamblea cuya representatividad fuese indiscutible de forma que sus decisiones fuesen capaz de crear un nuevo consenso entre la Corona y el pueblo. Esta consulta electoral requería, sobre todo, la colaboración de un gran partido monárquico capaz de movilizar al sector fiel al rey pero conviene no olvidar que importantes ámbitos parlamentarios de antiguos monárquicos se habían distanciado del rey. Es más, durante este período (1930-1931), las tradicionales fuerzas monárquicas apenas impidieron el desplazamiento de la opinión pública hacia el republicanismo.

Mientras la Corona y el gabinete Berenguer se esforzaban por encontrar una salida a la crisis del régimen, las agrupaciones políticas llamadas a encauzar la opinión pública capaz de crear el consenso se reactivaban. En el mes de febrero de 1930, los distintos grupos republicanos llegaban al acuerdo de restablecer la normalidad constitucional mediante la convocatoria a Cortes Constituyentes que establecieran nuevas bases de convivencia política. En agosto de 1930, la mayoría de los partidos y grupos republicanos -entre los que se encontraban los republicanos catalanes que obtuvieron la promesa de que el futuro gobierno aprobase un Estatuto de Autonomía para Cataluña- firmaban el Pacto de San Sebastian acordando una acción conjunta para instaurar la República. Se nombraba el Comité Revolucionario y se demandaba la colaboración de socialistas y sindicalistas que, en última instancia, decidieron (PSOE y UGT) participar en el Comité Revolucionario e integrarse en el futuro gobierno.

Mientras que la pretensión de la Corona era instaurar el régimen constitucional anterior convocando elecciones, éstas se vieron truncadas cuando la gran mayoría de los partidos que canalizaban la opinión pública se negaron a participar en ellas centrandose en unas elecciones a Cortes Constituyentes con el objetivo de instaurar un nuevo régimen político. No debemos obviar los levantamientos que se produjeron al objeto de instaurar la República (el levantamiento de Jaca y la ocupación del aeródromo de Cuatro Vientos). En febrero de 1931 Berenguer dimite y Alfonso XIII, en un intento de salvar el régimen, encargó la formación del Gobierno a Sánchez Guerra quien, tras entrevistarse en la cárcel con algunos miembros del Comité Revolucionario para pedirles colaboración -que declinaron-, rehusa definitivamente secundar la opción monárquica. El almirante Aznar asume la Presidencia del Gabinete y se convocan elecciones municipales para el 12 de abril en las que resulta victoriosa la coalición Republicano-Socialista al obtener la mayoría en la casi totalidad de las capitales de provincias. La Monarquía sufrió su gran derrota y Alfonso XIII abandonó España. El 14 de abril se proclama la República y el Comité Revolucionario, constituyéndose en Gobierno Provisional, asumió el poder hasta la celebración de elecciones a Cortes Constituyentes.

(12) VARELA DÍAZ, S.: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Fundación Juan March, Ariel, Madrid, 1978, pág. 27.

tema político de la Restauración. Este cambio político supuso, en síntesis, la sustitución en 1931 del régimen parlamentario-oligárquico de la Restauración, tras el paréntesis de la Dictadura de Primo de Rivera, por un régimen parlamentario-democrático, dando lugar a un súbito e intenso proceso de politización que afectaría a amplios sectores de la sociedad española (13).

A esta crisis del sistema político de la Restauración —y, por ende, a la crisis de su sistema de partidos— siguió una gran fragmentación del espectro político (14). Ciertamente, resulta un hecho destacable que las fuerzas políticas que protagonizan la vida política española durante el período 1930-1931, utilizando expresión de Ramírez (15), constituyen un abigarrado elenco de grupos y grupúsculos que, en su gran mayoría, irrumpen de forma espontánea en el panorama político español. Ello es predicable no sólo de las elecciones municipales del 12 de abril sino, también, una vez proclamada la República, de las elecciones a Cortes Constituyentes celebradas en junio de 1931 y, en gran medida, a las elecciones a Cortes de 1933 y 1936. En efecto, analizando exclusivamente aquellos partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las tres confrontaciones electorales (16) que se sucedieron desde la proclamación de la Repúbli-

---

(13) Vid, VARELA DÍAZ, S., *op. cit.*, pág. 24.

(14) Entre 1930 y 1931, siguiendo esencialmente a Artola, se observan los siguientes partidos de derechas: Unión Monárquica Nacional, Partido Agrario Español, los jaimistas, los integristas, Partido Nacionalista Español, Acción Castellana. Entre los Republicanos: Derecha Republicana de Cataluña, Alianza Republicana (en cuyo seno actuaba Acción Republicana), Partido Republicano Radical Socialista, Unión Republicana, Esquerra Republicana de Cataluña, Federación Republicana Gallega, Unión Republicana Autonomista de Valencia, Agrupación al servicio de la República. Entre los regionalistas y nacionalistas: Acció Catalana, Acció Republicana de Cataluña, Unión Socialista de Cataluña, Lliga, Derecha Regional Valenciana, Agrupació Valencianista Republicana, Acción Nacionalista Vasca, Partido Nacionalista Vasco, Partido Autonomista Republicano Agrario (gallego). Entre los proletarios: PSOE, PCE, Federación Comunista Catalana Balear, Bloque Obrero Campesino, etc. (vid. ARTOLA, M., *op. cit.*, págs. 571 a 593).

(15) RAMÍREZ, M.: «Los partidos políticos durante la II República. (Un acercamiento al sistema republicano de partidos)», *La crisis del Estado Español 1898-1936*, Edicusa, Madrid, 1978, pág. 428.

(16) Los partidos políticos que tuvieron representación parlamentaria durante las Cortes Constituyentes fueron los siguientes: Partido Socialista Obrero Español (113), Partido Radical (88), Radical-Socialista (52), Radical-Socialistas independientes (2), Izquierda Catalana (36), Acción Republicana (30), Agrarios (24), Federación Republicana Gallega (19), Vascos-Navarros (15), Conservadores (14), Derecha liberal republicana (Partido Progresista Repúbli-

ca hasta su sustitución por el régimen dictatorial del General Franco, se observa como dato propio y característico del sistema de partidos una fuerte proliferación de partidos y, fundamentalmente, de nuevos partidos inexistentes en su gran mayoría hasta ese momento. Bien es cierto que muchos de ellos se consolidarán y otros desaparecerán del espectro político bien por escisión, fusión o pura extinción.

La falta de continuidad del sistema de partidos de la Segunda República en relación con los partidos de la Monarquía –que se evidencia en el número de nuevos partidos– constituyó, pues, una de las principales características del sistema de partidos durante toda la vida de la República (17). Esta afirmación debe ser completada, por lo demás, con el resultado de las investigaciones, que desde la perspectiva de la elite política, arroja el estudio de Linz (18): únicamente un 13´8% de los parlamentarios de las Cortes constituyentes de 1931 lo fueron también durante el último período de la Monarquía constitucional (1916-1923). Por lo demás, obsérvese que los únicos partidos de masas que presentaban cierta continuidad con el pasado eran el Partido Socialista Obrero Español (19) y, en cier-

---

cano y Partido Republicano Conservador) (6), Agrupación al Servicio de la República (13), Federales (11), Federales independientes (2), Progresistas (8), Lliga Regionalista (4), Partido Socialista Catalán (4), Acción Catalana (2), Republicanos liberal demócratas (2), Republicano galleguista (1), Unión Liberal parlamentaria (1), Monárquico liberal (1) e Independientes (17).

Los partidos políticos que tuvieron representación parlamentaria durante las Cortes elegidas en noviembre de 1933 fueron: Minoría Popular Agraria (CEDA) (115), Partido Radical (100), PSOE (59), Agrarios (29), Lliga Catalana (26), Tradicionalistas (21), Izquierda Catalana (18), Conservadores (16), Renovación Española (15), Nacionalistas vascos (12), Izquierda republicana (10), Republicanos liberal demócratas (10), Derecha independientes (4), Progresistas (3), Republicanos independientes (2), Radical-Socialista (1), Nacionalista español (1), Partido Comunista (1), Monárquico liberal (1) e Independientes (8).

Los partidos políticos que tuvieron representación parlamentaria durante las Cortes elegidas en febrero de 1936 fueron: PSOE (89), CEDA (87), Izquierda Republicana (84), Unión Republicana (37), Izquierda Catalana (36), Centro (16), Comunistas (16), Renovación Española (12), Lliga Catalana (12), Agrarios (11), Nacionalistas vascos (10), Tradicionalistas (10), Progresistas (6), Partido Radical (5), Conservadores (3), Independientes de derecha (3) e Independientes (9).

(17) Vid., por todos, LINZ, J.J.: *El sistema de partidos en España*, Narcea, Madrid, 1974, págs. 111 y ss.

(18) LINZ, J.J.: «Continuidad y discontinuidad de la élite política española: de la Restauración al régimen actual», *Estudios de Ciencias Políticas y Sociología*, Madrid, 1972, pág. 385.

(19) Para conocer en detalle la organización y programa del PSOE durante esta época véase, por todos, CONTRERAS, M.: *El PSOE en la Segunda República. Organización e Ideología*, CIS, Madrid, 1981.

ta medida, el Partido Radical de Lerroux. Estos fueron los dos únicos partidos, de implantación nacional, que, habiendo tenido cierta presencia durante la Monarquía, sobrevivieron y perduraron al cambio político de 1931.

### III. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL RÉGIMEN ELECTORAL DURANTE EL PERÍODO 1931-1936

#### A) *Introducción*

Sin ánimo de realizar un análisis pormenorizado de la normativa electoral vigente durante este período y, por lo tanto, desistiendo de concretar todas y cada una de las relaciones de causalidad que se pudieran derivar de la normativa electoral y la configuración de las características propias del sistema de partidos durante la Segunda República, por exceder las limitaciones exigidas a este análisis, pretendemos delimitar las incidencias más relevantes del sistema republicano de partidos que traen causa del régimen electoral adoptado y, muy especialmente, de la adopción de las circunscripciones provinciales y del sistema mayoritario corregido. Por otro lado, pretendemos evidenciar aquellas disposiciones del régimen electoral que perseguían el fortalecimiento de los partidos políticos al concebirllos como los únicos protagonistas de la articulación del nuevo Estado democrático constitucional (20).

La ley electoral vigente antes de la proclamación de la Segunda República era la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907. Sin embargo, al objeto de convocar las elecciones a Cortes Constituyentes, el Gobierno Provisional

---

(20) Resultan, a estos efectos, harto expresivas las palabras pronunciadas por el Presidente del Gobierno republicano Manuel Azaña, en el Centro de Acción Republicana de Madrid, el día 22 de junio de 1932: «Los partidos nos son indispensables, como le son indispensables al tronco del cuerpo humano las extremidades para valerse. Nosotros podemos tener un entendimiento bien amueblado y un corazón republicano. Pero si no podemos valernos, si tenemos que estar en nuestra casa, jamás podremos hacer nada útil para la República. Quiero decir que si hubiera un inmenso entendimiento republicano y un fervoroso sentimiento republicano por todo el país y no se articulase en formas útiles, ágiles y eficaces, que son los partidos, sería estéril, como lo eran mucho antes de venir la República. Y los partidos son los que han de dar realidad a la política republicana y los que han de dar efectividad al régimen republicano» (*Memorias Políticas y de Guerra (1932)*, vol. II, Afrodisio Aguado SA, Madrid, 1976, pág. 439).



dictó el Decreto de 8 de mayo de 1931 que modificó algunos aspectos de la vigente Ley electoral, con el propósito expresado en su Exposición de Motivos de «introducir en la Ley electoral de 8 de agosto de 1907 el menor número posible de modificaciones, dejando a las Cortes la redacción y aprobación de una nueva. Los cambios que por medio de este decreto se establecen son los estrictamente indispensable...». Debemos añadir, coincidiendo con De Carreras (21), que este Decreto constituyó la principal reforma electoral producida durante toda la época republicana dado que las modificaciones en él introducidas se mantendrían intactas durante la existencia de la República a excepción de la innovación en la fórmula electoral recogida en la Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933. Subrayemos, además, que esta Ley de 1933, bajo cuya vigencia se celebraron las elecciones hasta la Guerra Civil española –esto es, las elecciones a Cortes de 1933 y 1936–, mantenía la vigencia de la Ley electoral de 1907 en lo no modificado por el Decreto de 8 de mayo de 1931 y por ella misma.

B) *El Decreto de 8 de mayo 1931. Aproximación a la realidad del sistema de partidos a la luz de este Decreto*

Amén de rebajar la edad electoral de 25 a 23 años o ampliar el sufragio pasivo a las mujeres y a los sacerdotes, la más relevante reforma introducida por el Decreto en el sistema electoral radica en la sustitución del sistema de distritos uninominales por el de circunscripciones provinciales y del sufragio uninominal en cada distrito por un sufragio de lista en todos los colegios con voto restringido. Se establecía, además, en lo referente a la fórmula electoral, un sistema mayoritario corregido en virtud del cual, aproximadamente, un 80% de los escaños resultarían atribuidos al partido ganador en cada circunscripción reservándose un 20% a la minoría electoral (22).

---

(21) DE CARRERAS, F. y VALLES, J. M. : *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Blume, Barcelona, 1977, pág. 239.

(22) En efecto, los arts 6 y 7 del Decreto -que, a su vez, modificaban los arts 20 y 21, respectivamente, de la ley electoral de 1907- venían a señalar lo siguiente: «Los Diputados se elegirán por circunscripciones provinciales. A tal fin, cada provincia, formando una circunscripción, tendrá derecho a que se elija a un Diputado por cada cincuenta mil habitantes. La fracción superior a treinta mil habitantes dará derecho a elegir un Diputado más. La ciudad de Madrid y la ciudad de Barcelona constituirán circunscripciones propias, y el res-

El objetivo primordial que perseguía el Gobierno Provisional con la implantación de las circunscripciones provinciales quedó absolutamente claro en la Exposición de motivos del Decreto de 1931: «El Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la presente ley electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales deja abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas» (23).

La implantación de las circunscripciones provinciales y la exigencia de un límite mínimo de votos para lograr escaño —elementos constantes del sistema electoral durante la II República—, como en tantas ocasiones se ha reiterado, perseguía evitar el fraccionamiento de la opinión electoral en pequeñas formaciones políticas y, por el contrario, fortalecer la creación de grandes partidos políticos. Sin embargo, las elecciones a Cortes Constituyentes depararon un resultado distinto: en lugar de consolidar

---

to de los pueblos de cada una de esas provincias formarán a su vez circunscripciones independientes de la capital. También constituirán circunscripciones propias, juntamente con los pueblos que correspondan a sus respectivos partidos judiciales, las demás capitales mayores de cien mil habitantes, formando el resto de los pueblos de cada una de esas provincias circunscripciones independientes, de la misma manera que en Madrid y Barcelona. Quedan exceptuadas de las reglas precedentes las ciudades de Ceuta y Melilla, que elegirán un Diputado cada una» (Art. 6). Por su parte, el art. 7 prescribía: «A los fines de la elección de Diputados... las circunscripciones se verificarán por el sistema de lista con voto restringido, para lo cual, donde se hayan 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; donde 2, 1». A ello debemos añadir lo dispuesto en el art. 11 del Decreto donde se establecía que, para que los candidatos pudieran ser proclamados Diputados a Cortes Constituyentes, sería preciso, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados, haber obtenido cuando menos el 20% de los votos emitidos. De forma que, cuando un candidato, a pesar de que hubiese logrado la mayoría relativa, no hubiese alcanzado ese 20%, se declarararía nula la elección y se procedería a celebrar otra el domingo siguiente, bastando para ser proclamado diputado en esta segunda elección la obtención de la mayoría relativa de los votos.

(23) En efecto, la sustitución de los pequeños distritos uninominales de la Restauración y la implantación de los de las circunscripciones que se hacían coincidir con los límites de cada provincia, y de algunas de las grandes ciudades que constituyeron circunscripciones propias, perseguían como objetivos, como ha señalado Molas, disminuir el anterior peso de la España rural en la composición de las Cortes, dando a las zonas urbanas la representación que proporcionalmente les correspondía, a la vez que eliminar los últimos residuos de caciquismo (MOLAS BATLLORI, I.: *Lliga Catalana*, Edicions 62, Barcelona, 1972, vol. II, pág. 232).

grandes partidos políticos, el carácter primordialmente mayoritario y de lista del sistema electoral (24), estimuló la formación de coaliciones electorales con enormes diferencias internas (25). Esa situación y el multipartidismo, calificado por Ramírez (26) como pluralismo atomizado, abocaba, en definitiva, a frágiles coaliciones electorales (27). No obstante, no

---

(24) En el mismo sentido se pronuncian VARELA, S.: *Partidos y Parlamento...*, pág. 62; LINZ, J. J.: *El sistema de partidos...*, págs. 117 y 118 y DE CARRERAS, F.: «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983, pág. 165.

(25) Resulta absolutamente imprescindible subrayar como la candidatura «oficiosa» del Gobierno Provisional, la conjunción Republicano-Socialista, acudía a las elecciones de 1931 con cuatro opciones de carácter nacional de divergencias ideológicas evidentes –por ejemplo, junto al PSOE se encontraba la Derecha Liberal Republicana– (vid. TUSSELL, J., RUIZ MANJON, O. y QUEIPO DE LLANO, G.G.: «Las Constituyentes de 1931: Unas elecciones de transición (I)», *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982, págs. 216 a 221). Conviene recordar, asimismo, que, a partir del momento de la convocatoria electoral, como señala Fernández Segado, se va a ir acentuando un importante hecho político hasta ese momento poco visible: la progresiva desintegración de la coalición surgida en San Sebastián en agosto de 1930. En efecto, la meta común de la instauración de un nuevo sistema político las había unido a pesar de sus profundas divergencias políticas pero la campaña electoral, con la presentación al electorado de un programa incoherente, y, en especial, el intento gubernamental de presentar ante las Cortes Constituyentes un Proyecto de Constitución respaldado por la totalidad de los ministros, puso de relieve las profundas discrepancias de los integrantes de la conjunción republicano socialista (vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 475).

(26) RAMÍREZ, M.: «Los partidos políticos durante la II República. (Un acercamiento al sistema republicano de partidos)»..., pág. 428. Ciertamente, el elenco de fuerzas que protagonizan la vida española desde 1931 es un abigarrado elenco de grupos y grupúsculos, a veces de difícil distinción en cuanto a siglas se refiere que, además, experimentó en el correr de los años republicanos continuas escisiones o intentos de unificación que, la más de las veces, no llegaron a consolidarse. Para Ramírez constituye una situación típica de aquellas etapas políticas en las que se está saliendo o en las que se acaba de salir de períodos de características autocráticas, más o menos dictatoriales, en las que la clandestinidad o la semiclandestinidad lleva consigo la fragmentación. La posterior consolidación de los procesos democráticos irá produciendo una doble consecuencia de especial importancia para la viabilidad del asentamiento del nuevo régimen. Por un lado, el reforzamiento y consolidación del consensus político sobre el que descansa el nuevo régimen, y, por otro lado, esa paulatina consolidación del proceso democrático, irán originando también una clarificación y simplificación del sistema de partidos (M. RAMÍREZ, *op. cit.*, págs. 428 y 429).

(27) Como mejor prueba de ello, puede observarse como el Partido Radical de Lerroux, que durante las elecciones a Cortes Constituyentes se coaligó o integró en la conjunción republicano-socialista, se alejó y opuso a ésta, con posterioridad, por estimar excesiva la preponderancia socialista en el gobierno, y acabó colaborando en las elecciones de 1933 con la CEDA (Confederación Española de las Derechas Autónomas). En torno a

cabe duda de que, como señala Varela (28), la mayor extensión de las circunscripciones constituyó un factor influyente en los cambios experimentados por los partidos, obligándoles a una mayor racionalización de sus estructuras y de sus aparatos de propaganda.

Por otro lado, cabe destacar que los resultados electorales proyectados en la nueva fórmula electoral beneficiaron sobremanera a la mayoría gubernamental, esto es, a la Conjunción Republicano-Socialista. En efecto, «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» (29). En el mismo sentido, Posada (30) subrayaba que los resultados electorales del 28 de junio marcaban un triunfo excesivo de la coalición republicano-socialista, excesivo porque faltó en las Cortes una oposición capaz de moderar las tendencias dominantes de la coalición a fin de que la obra de la Asamblea reflejara las transacciones que exigía toda obra constitucional.

### C) *La Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933 y sus incidencias más relevantes en el sistema de partidos*

Esta norma, de artículo único, –que se limitaba a proclamar la vigencia del Decreto de 3 de mayo de 1931 con las modificaciones introducidas en cuanto al derecho de sufragio activo y pasivo por la Constitución de 1931– introduce como novedad más relevante un sistema electoral a doble vuelta que acentuó notablemente el carácter mayoritario de la le-

---

la bibliografía y el análisis general sobre el Partido Radical, consúltese BLAS GUERRERO, A.: «El Partido Radical en la política española de la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983 y RUIZ MANJON, O.: *El partido radical 1908-1936*, Tebas, Madrid, 1976.

(28) VARELA, S.: *Partidos y Parlamentos...*, pág. 63.

(29) DE CARRERAS, F.: «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República»..., pág. 166.

(30) POSADA, A.: «La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1932, pág. 360.

gislación anterior. En efecto, el apartado d) de esta ley electoral prescribía: «Para que los candidatos puedan ser proclamados Diputados a Cortes o Concejales, será necesario, además de aparecer con el mayor número de votos válidos escrutados, que uno o varios de los candidatos hayan obtenido un mínimo del 40 por cien de dichos votos. En este caso, si los restantes candidatos hubieren obtenido un número de votos superior al 20 por cien de los escrutados válidamente y entre aquéllos y éstos quedara cubierto el número total de vacantes a elegir, la proclamación alcanzará a todos los que reúnan estas condiciones. Si ninguno de los candidatos obtuviera el 40 por cien fijado, o la totalidad de las vacantes no se cubriera conforme a las prescripciones del párrafo anterior, se celebrará una elección complementaria el segundo domingo después de la primera elección. En esta elección complementaria sólo se podrán computar votos a los candidatos que en la primera hubieren el 3 por cien de los votos válidos escrutados. Cuando en la primera vuelta no obtenga ninguno de los candidatos minoritarios el 8 por 100 de los votos válidos escrutados, quedará libre la elección en segunda vuelta para los puestos vacantes. Si para la segunda vuelta no hay otros candidatos con más del 8 por 100 de votos válidos escrutados que el número justo de vacantes o puestos a cubrir, quedarán aquéllos proclamados definitivamente».

Este fortalecimiento del sistema mayoritario siguió favoreciendo las alianzas electorales, además de propiciar, según De Carreras (31), la consolidación de grandes partidos, el bipartidismo circunscriptorial, el multipartidismo parlamentario y la bipolarización a nivel estatal. Debemos subrayar que la adopción del sistema mayoritario en esta ley electoral era apoyada por la izquierda en el Gobierno (32) mientras que, por contra, la

---

(31) DE CARRERAS, F.: *Legislación electoral en la Segunda República Española*, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra (Barcelona), 1979, pág. 26 y «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República»..., pág. 166.

(32) Curiosamente, los partidos republicanos y el partido socialista habían defendido con anterioridad a las elecciones municipales del 12 de abril la adopción del sistema proporcional como sistema electoral más democrático. Como subraya Carreras, 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, optándose por un sistema u otro según se estuviese en el poder o en la oposición, sin ningún tipo de visión a largo plazo (Vid. DE CARRERAS, F.: «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República»..., pág. 167). Obsérvese, además, que en el anteproyecto de la ley electoral que elaboró la Comisión Jurídica Asesora en 1932 -y que analizaremos en el apartado siguiente- se adopta la fórmula proporcional sin la oposición de votos particulares. En su Exposición de Mo-

derecha, especialmente Gil Robles y la minoría gallega, proponía una fórmula proporcional que favorecía a los grupos pequeños, a los menos coaligados. Las elecciones de noviembre de 1933 arrojaron un resultado de tinte opuesto: la derecha, unida en la amplia coalición cedista venció holgadamente en las elecciones mientras que la dividida izquierda sufrió una gran derrota (33). Por contra, las elecciones del 16 de febrero de 1936, con el sistema mayoritario, confirmaron el triunfo de la izquierda coaligada en el Frente Popular (34) frente a la derecha.

#### D) *Los diversos intentos de reforma electoral durante el período 1931-1936*

Los intentos de reforma electoral constituyeron una constante durante toda la vigencia de la II República española (35). Centrando nuestro análisis

---

tivos se señalaba: «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».

(33) Durante la II República, coincidiendo con López Guerra y Varela, la existencia de una coalición de gobierno estuvo siempre en función de cuatro mayorías distintas: una mayoría política o constitucional, una mayoría regional, una mayoría religiosa y una mayoría socio-económica. Por lo tanto, la crisis gubernamental podía plantearse en cualquier momento como consecuencia de una quiebra de cualquiera de ellas. Así, durante el período 1931-1933, para llegar al equilibrio de la coalición definitiva, se prescindió de la derecha republicana - cuya presencia en el gobierno quebraba la mayoría cultural religiosa - y de los radicales - reticentes a los cambios socio-económicos -. Ninguna de las fuerzas políticas que quedaban integradas en la coalición contaba por sí sola con la fuerza suficiente para lograr sus objetivos si no era sobre la base de apoyarse mutuamente. Cuando a mediados de 1933 los radical socialistas se opusieron a secundar la reforma agraria impulsada por los socialistas, se inició la crisis de la coalición. Algo similar sucede durante el segundo bienio, tras las elecciones de 1933, cuando, en el plano socio-económico, fueron frecuentes los conflictos entre el conservadurismo (los agrarios, el sector derechista mayoritario de la CEDA) y el reformismo (algunos sectores del partido radical, el social catolicismo protagonizado por Giménez Fernández) (Vid. LÓPEZ GUERRA, L. y VARELA DÍAZ, S.: «Las coaliciones de gobierno en la II República Española: Una interpretación ecléctica», *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas* (ed. Manuel Ramírez), Labor, Barcelona, 1978, págs. 169-171).

(34) El Frente Popular había ganado en las principales zonas industriales y urbanas, con algo más de cuatro millones seiscientos mil votos, frente a poco más de cuatro millones y medio de votos de la derecha. Los partidos de centro obtuvieron, aproximadamente, algo más de medio millón de votos. En consecuencia, la izquierda obtuvo, aproximadamente, 278 diputados, la derecha 130 y 40 el resto de los partidos.

(35) Para profundizar sobre los intentos viables de reforma electoral durante este período remitimos a DE CARRERAS, F.: «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983.

sis, fundamentalmente, en el Anteproyecto de Ley electoral elaborado por la Comisión Jurídica Asesora en 1932 (36), en el Proyecto electoral que en 1934 presenta el Presidente del Consejo, Ricardo Samper, a las Cortes (37) y en el Proyecto de ley de reforma electoral de 1935 (38), debemos concluir que la intención de reforzar el poder de los partidos y de disminuir el de las personalidades políticas individuales constituían una finalidad común expresada, especialmente, a través de disposiciones referidas a los requisitos de elegibilidad y al carácter cerrado de las candidaturas.

Con independencia de que estos proyectos introdujesen la fórmula proporcional o la mayoritaria en el sistema de elección –atendiendo a los intereses de partidos concretos–, el art. 36 del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora prescribía que únicamente podían presentar candidaturas los partidos que llevasen un año constituidos, las asociaciones que contasen con dos años y más de mil socios o cualquier persona o grupos que contasen con un determinado número de apoyos ciudadanos. Además, el Proyecto de Samper señalaba que los candidatos que se presentasen individualmente o como grupo de personas, pero sin respaldo de un partido o asociación, debían ir apoyados por dos mil electores de la circunscripción por la cual optasen. Por su parte, el art. 2 apartado a) del Proyecto de reforma de 1935 disponía que los partidos políticos, asociaciones legalmente constituidas o grupos de electores confeccionarían sus listas de candidatos y, firmadas por éstos o por sus apoderados especiales, las presentarían, dentro de un plazo de diez días y con quince por lo menos de antelación a la fecha de las elecciones.

Debemos recordar, en relación a la formación de las candidaturas, que durante las elecciones constituyentes de 1931 la desunión y la incoherencia constituyó la principal característica en la formación de las candidaturas de derechas. Por su parte, los Gobernadores civiles, como han demostrado Tusell, Ruiz Manjón y Queipo de Llano (39), actuaron como

---

(36) Vid. *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 de Menores*, Madrid, 1932.

(37) Vid. *Diario de Sesiones de Cortes*, 4 de julio de 1934, apéndice 14 del núm. 112.

(38) Debemos subrayar que este Proyecto pretendía reformar los aspectos más importantes de la ley electoral vigente en aquellos momentos, esto es, la ley electoral de 27 de julio de 1933 (Vid. *Diario de Sesiones*, de 20 de julio de 1935, apéndice 9.º al núm. 227).

(39) TUSELL, J., RUIZ MANJÓN, O. y QUEIPO DE LLANO, G.G.: *op.cit.*, págs. 200 a 204.

componedores de las candidaturas oficiales que concurrieron en la mayor parte de las provincias. Como exponen los autores anteriormente citados (40), los procesos de selección de los candidatos de los partidos de izquierda, que parecían contar con un número superior de afiliados, prevenían votaciones previas para la selección de sus candidatos y así ocurrió, por ejemplo, en Asturias (para proponer a los candidatos radical-socialistas y socialistas) y Santander (para elegir a los candidatos radical-socialistas y federales). En ocasiones, partidos de derechas, como, por ejemplo, los republicanos autónomos en Burgos, procedieron también por votación a la selección de sus aspirantes a representantes ante el Congreso. Sin embargo, a veces la elección de los candidatos se producía por aclamación –como aconteció en Badajoz– y, en numerosos casos, bastaba con la intervención especialísima de la persona nombrada a tal objeto por parte del jefe político –como ocurrió en la formación de la candidatura radical en Toledo a cuyo efecto destinó Alejandro Lerroux a Gómez Hidalgo– (41).

Por otra parte, el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y el proyecto Samper contemplaban el carácter cerrado de las candidaturas estableciéndose, además, la imposibilidad de que el elector alterase el orden previamente fijado en las mismas por preferencia decreciente, reforzándose así el poder de los órganos directores de los partidos políticos a quienes correspondía fijar la composición de las candidaturas y su ordenación. No obstante, debemos matizar que, si bien el Proyecto de reforma de 1935 establecía que el orden de colocación de los candidatos en cada lista determinaba el de preferencia, en su caso, para ser proclamado electo, se daba la posibilidad de lista abierta al preceptuar el art. 3 b) que, «queda libre la facultad del elector para constituir su papeleta de votos con los candidatos de las listas oficialmente presentadas que desee, aún cuando pertenezcan a listas distintas». Ciertamente, en este proyecto, como observa De Carreras, se otorgaba mayor poder a los comités de los partidos, que normalmente confeccionaban las listas, aun-

---

(40) TUSELL, J., RUIZ MANJÓN, O. y QUEIPO DE LLANO, G.G.: *op. cit.*, págs. 204 y 205.

(41) Todos los datos expuestos en relación al proceso de elección de candidatos en los casos de Asturias, Santander, Burgos y Badajoz han sido extraídos por Tusell, Ruiz Manjon y Queipo de Llano de las noticias de prensa de la época. Así, en este orden, vid. *El Carbayón*, 12 al 14 de junio de 1931; *El Cantábrico* (Santander), 9 al 13 de junio de 1931; *Diario de Burgos*, 9 de junio de 1931 y *Voz de Extremadura*, 11 de junio de 1931.



que «la preponderancia de los partidos se ve atenuada por la posibilidad de *pannachage*» (42).

#### IV. LA CUASI-CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA PARLAMENTARIA

La Constitución de 1931, como señalábamos al inicio de nuestro trabajo, implantará un régimen parlamentario inspirado en la existencia de una mayoría parlamentaria disciplinada que otorgara su confianza al Gobierno y le apoyara en sus funciones. Si las leyes electorales venían, en gran medida, a promover la creación de partidos cohesionados, estructurados y disciplinados, capaces de articular la voluntad popular en el centro decisonal más importante —el Parlamento—, la normativa parlamentaria tendía a otorgar el protagonismo del ejercicio de las funciones parlamentarias a los partidos por entenderse que éstos debían ser cauce principal a través del cual se ejerciera la dirección gubernamental. De forma muy expresiva afirmaba Azaña lo siguiente en 1932: «Lo que pasa, señores, es que en España algunas gentes no están habituadas a entender lo que es el Gobierno parlamentario ni el Gobierno por mayorías, y hay gente que no quiere aceptar que las posiciones políticas tienen una jerarquía que parte del sufragio universal, de la consulta a la opinión pública, y después, con la jerarquía y la autoridad que da el sufragio universal, se constituye el órgano del poder público más importante de todos, que es el Parlamento y, dentro del Parlamento, los partidos, que han consultado a la opinión y a sus electores y han obtenido el sufragio de esos electores en número suficiente para tener mayoría, son los que tienen autoridad para gobernar al país mientras haya en el Parlamento una conjunción de representantes suficiente para mantener en pie un gobierno» (43).

En consecuencia, podemos afirmar que, en ausencia de expreso reconocimiento constitucional, los partidos políticos durante la II República española comenzaron a ser «*legalizados* y hasta *constitucionalizados* pero, tan sólo, en su dimensión de grupos parlamentarios» (44). En efecto, el constituyente republicano obvió hacer mención expresa en el texto

---

(42) DE CARRERAS, F., *op. cit.*, pág. 188.

(43) Extracto del Discurso pronunciado por Manuel Azaña en el Centro de Acción Republicana de Madrid el 22 de junio de 1932 (*Memorias Políticas y de Guerra...*, pág. 442).

(44) VARELA DÍAZ, S.: *Partidos y Parlamento...*, pág.65.

constitucional de los partidos políticos, pero, por contra, elevó a rango constitucional, por primera vez en la historia constitucional española, a los grupos parlamentarios con la denominación de fracciones políticas. El art. 62 de la Constitución de 1931 señalaba: «El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 miembros representantes de las *distintas fracciones políticas* en proporción a su fuerza numérica» (45).

El reconocimiento constitucional de la existencia de distintas fracciones políticas implica, qué duda cabe, algo más que la simple aceptación de los partidos políticos. Aunque de forma indirecta, supone el reconocimiento de éstos y, por ello, puede hablarse, utilizando expresión de Portero Molina (46), de una cuasi-constitucionalización (47) de los partidos políticos. Además, debemos añadir que el ordenamiento republicano, si bien no a nivel constitucional, reconoció de forma expresa la existencia legal de los partidos políticos y constituyen buena prueba de ello los dos Reglamentos parlamentarios que rigieron la vida de las Cortes Republicanas.

#### A) *El Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931*

El Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes (48) hacía mención expresa, en su Título III («De las fracciones o grupos parla-

(45) Convendría no olvidar, por lo demás, las funciones de vital importancia que concedía el mismo precepto constitucional a la Diputación Permanente. Esta debía conocer: 1.º De los casos de suspensión de garantías constitucionales previstos en el art. 42 de la Constitución. 2.º De los casos a que se refería el art. 80 de la Constitución relativos a los decretos-leyes. 3.º De lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados. 4.º De las demás materias que el Reglamento de la Cámara le atribuyera.

(46) PORTERO MOLINA, J.A.: «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», *Reis*, CIS, núm. 1, 1978, pág. 266.

(47) Cabe destacar, no obstante, que algún autor como Royo Villanova, consideraba que a través del art. 62 de la Constitución de 1931 la existencia de los partidos adquiría verdadera sanción constitucional (ROYO VILLANOVA, A.: *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934, pág. 191). Por su parte, Posada estimaba que el ordenamiento constitucional otorgaba a los partidos la condición de *órganos* o *instrumentos constitucionales* (POSADA, A.: *La nouvelle Constitution espagnole...*, pág. 187.).

(48) El objetivo primero y fundamental de las Cortes Constituyentes era dotar al país de una Constitución. Sin embargo, desde un primer momento se hizo patente la necesidad

mentarios»), en cuatro ocasiones, a los partidos políticos. Esta se realiza en los siguientes términos: «El mismo día de la constitución interina, o en los inmediatos hasta la constitución de la Mesa definitiva, cada Diputado presentará a la Mesa una declaración firmada que exprese el partido o fracción de la Cámara a que desee quedar adscrito» (art. 11. 1). «Aquellos Diputados que no pertenecieran a partido alguno podrán unirse entre sí o manifestar a qué fracción más afín desean ser incorporados para los efectos del régimen político de la Cámara» (art.11.3). «En todo caso, la Mesa podrá considerar como formando grupo, en concepto de indefinidos o independientes, a todos aquellos Diputados que no se hayan adscrito a partido o grupo ni deseen incorporarse a sector afín» (art. 11.4). «Los partidos o agrupaciones nombrarán presidente y secretario, a los efectos parlamentarios» (art. 12.2).

Se puede observar, a través de los artículos transcritos, como el Reglamento Provisional (en adelante, RP) expresaba la correspondencia entre la pertenencia de un determinado partido político a un determinado grupo parlamentario, asimilándose, incluso, en este sentido, los términos partidos, grupos y fracción. No obstante, compartiendo la opinión de Saiz Arnaiz (49), el vínculo partido-grupo no se presentaba como un requisito necesario para la construcción de la fracción puesto que ello conllevaría a la afirmación de que sólo los diputados no afiliados a partido alguno podrían ingresar en el grupo de indefinidos o independientes para formar un grupo parlamentario propio, negándosele, en consecuencia, esta posibilidad a cualquier miembro de las Cortes que estuviese inscrito en un partido. Situación ésta que, por lo demás, el Reglamento no prohibía

---

de que los debates de la Cámara se rigiesen por normas acordadas por ella misma. Ambas razones demandaban la elaboración y aprobación rápida de un Reglamento. Fruto de esta imperiosa necesidad, la Junta de Diputados nombró una Comisión encargada de elaborar un proyecto de Reglamento. El Proyecto elaborado por la Comisión en brevísimo plazo –tégase en cuenta que esta Comisión tomó como referencia para su elaboración el Reglamento contenido en un Decreto Publicado por el Gobierno Provisional unos días antes de la primera reunión de las Cortes al objeto de que éste sirviera de forma provisional para regir el funcionamiento y organización de las Cortes hasta que ésta aprobase el suyo definitivo– fue aprobado prácticamente sin modificación alguna el 18 de julio de 1931. Este Reglamento recibió el calificativo de provisional para dejar una puerta abierta a las mejoras que se le pudieran hacer fruto de una mayor reflexión y experiencia. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934, alcanza el grado de lo que se ha venido en denominar Reglamento definitivo.

(49) Vid. SAIZ ARNAIZ, A.: Los Grupos parlamentarios, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 62.

y que, de hecho, avaló la práctica parlamentaria (50) con las numerosas fluctuaciones y cambios que se produjeron entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios. Piénsese, además, que el Reglamento exigía un número mínimo de diputados, que se cifraba en diez (art. 12.1), para configurar un grupo y, a pesar de significar una cifra en absoluto elevada si tenemos en cuenta que las Cortes estaban integradas por 470 diputados, la composición inicial de las Cortes Constituyentes reflejó el carácter muy minoritario de numerosos partidos –por ejemplo, la Lliga Regionalista no llegó a contar con más de cuatro diputados y Acción Catalana no superó la cifra de dos diputados– (51). Cabe subrayar, además, que esta exigencia de un número mínimo de diputados para configurar un grupo parlamentario, refleja la práctica habitual de los sistemas pluripartidistas cuya representación política en las Cámaras es muy variada.

Resulta pertinente interrogarse sobre del papel jugado por los grupos parlamentarios en el funcionamiento de la Cámara al amparo del Reglamento Provisional y, a pesar del enorme avance que supuso el reconocimiento de los mismos (52), merece destacarse que el Reglamento relegó la función de los grupos en el funcionamiento de las Cortes a la elección

---

(50) En efecto, como ha subrayado Pérez Serrano, existían grupos cuyos afiliados pertenecían simultáneamente a otros partidos, las mudanzas, aunque escasas por fortuna, no fueron del todo excepcionales (PÉREZ SERRANO, N., op. cit., págs. 20 y 21, nota 2). A juicio de Artola, el hecho de que el Reglamento Provisional forzara la vinculación a de los diputados en el seno de grupos parlamentarios que, en ocasiones, no se correspondían a una comunidad de partidos, trajo como resultado, dada la dualidad terminológica, la dificultad que en ocasiones se encuentra para identificar alguna de estas pequeñas agrupaciones en función de sus planteamientos doctrinales (ARTOLA, M.: Partidos y Programas Políticos... vol. I, pág. 627).

(51) Consúltense las tablas que, sobre la composición de las Cortes Republicanas y las respectivas cifras de distribución de los escaños, elaboró Varela Díaz tras las tres elecciones a Cortes durante el período republicano (*Partidos y Parlamento...*, págs. 69 y ss). Obsérvese cómo el autor las realiza atendiendo a la fuente original disponible que le mereció mayor fiabilidad, esto es, las listas mecanografiadas de las tres legislaturas republicanas que fueron elaboradas por el funcionario del Congreso encargado en aquellos años de tomar la filiación política de los diputados, según exigían los Reglamentos. Por lo que a las Cortes Constituyentes afecta, «han podido confrontarse las cifras con las del libro anónimo *República española: Cortes Constituyentes, 1931*, Editorial Rivas, Madrid, 1932 (prólogo de Luis Jiménez de Asúa) que contiene una información completa de dicha legislatura» (*Ibidem*, pág. 76, nota 18).

(52) Como ha recordado Arroyo Morales, llama la atención la ausencia de debate en torno a la existencia jurídica de los grupos en este Reglamento «como si constituyese un paso más en un proceso de formalización de algo ya asumido con anterioridad» (MORALES ARROYO, J.M.: *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990, pág. 91).

de los miembros de las Comisiones Permanentes por Ministerios (art. 35.4 RP), de la Comisión de Presupuestos (art. 35.7 RP) y de la de Responsabilidades (art. 36.2 RP). En todos estos supuestos, con independencia del número de diputados que preceptivamente debían integrar las mencionadas Comisiones, sus miembros *debían ser propuestos a la Cámara por los grupos o fracciones de la misma previo prorrateo prudencial hecho por la Mesa, teniendo en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de diputados afiliados a cada sector* (53).

En relación a la organización de los grupos parlamentarios, la exigencia de que cada grupo nombrase un Presidente y un Secretario a los efectos parlamentarios (art. 12.2 RP) constituía la referencia más importante contenida en el RP. Además, se imponía a los Presidentes de los grupos poner en conocimiento de la Presidencia de la Cámara las altas y bajas que se produjeran en su seno (art. 12.3 RP).

B) *El Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934* (54)

Este Reglamento, a pesar de la eliminación del término partido o agrupación –utilizándose el de fracción y grupo–, contaba entre sus objetivos el restablecimiento, en palabras del Diputado Gil Robles, Presidente de la Comisión, «de la disciplina de los grupos haciendo que las enmiendas y las intervenciones no respondan a criterios individuales –algunas veces quizás caprichosos–, sino a criterios perfectamente definidos de partidos y a orientaciones doctrinales previamente determinadas» (55). Estas pa-

---

(53) Además de las Comisiones nombradas, el RP, tras preceptuar que los diputados no podían ser detenidos sin previo acuerdo de las Cortes, a no ser que fueran hallados en flagrante delito (art. 26.1 RP), preveía expresamente la imposibilidad de que juez o Tribunal alguno dictase auto de procesamiento contra un diputado sin solicitar permiso de la Cámara, a cuyo efecto debía dirigir el correspondiente suplicatorio (art. 26.3 RP). En este contexto preceptuaba el art. 26.4 RP lo que sigue: «Las Cortes nombrarán una Comisión, compuesta de nueve diputados de las distintas fracciones, que dará su dictamen, previa audiencia del inculpado, en el término de veinte días, a partir de la recepción en la Cámara del suplicatorio, si ésta se encontrase funcionando, y del día de la apertura del Parlamento en otro caso».

(54) Un somero análisis del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 es efectuado por HERRERO, V.: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», *Revista de Derecho Público*, núms. 40 y 41, 1935.

(55) *Diario de Sesiones de las Cortes*, 119, de 9 de noviembre de 1932, pág. 4658.

labras ilustran y preceden a una reglamentación que delata la evolución y avance que experimenta la concepción del grupo parlamentario como elemento básico y fundamental en torno al cual se estructura la vertebración orgánico-funcional de la Cámara (56).

A estos efectos, constituyen notorias novedades respecto al Reglamento Provisional lo dispuesto en los art. 11, 12 y 13 del Título III («De las fracciones o Grupos parlamentarios») del nuevo Reglamento parlamentario. En primer lugar, el art. 12.4 venía a prescribir que, cuando un diputado dejara de pertenecer a una fracción o grupo cesaba en las Comisiones a las que perteneciera así como en los cargos parlamentarios que ostentase por designación de aquéllos. Cuestión ésta en absoluto baladí si tenemos en cuenta que ello afectaba a la Diputación Permanente, a la Comisión de Presupuestos, a las Comisiones Permanentes por Ministerios, a las Comisiones Especiales y a la Comisión que hubiese de dictaminar la revisión constitucional, privando, en consecuencia, de representación a los diputados que cambiasen de fracción política.

Por otro lado, el análisis de esta disposición reglamentaria debe ponerse en relación con el de aquéllas de este mismo cuerpo normativo que concedían a los grupos una serie de prerrogativas de las que se veían privados los diputados independientes o indefinidos que no pertenecían a grupo alguno (previstas en los arts. 70.4, 73.3 o 73.8 [57]). Además, en las

---

(56) Por ello, Sánchez Agesta estimará que el Reglamento de las Cortes de 1934, junto con la ley electoral, significaron un reconocimiento con valor jurídico de la existencia de los partidos como articulación del Parlamento en grupos y como instrumentos en el proceso electoral (vid. SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, pág. 511).

(57) El art. 70 del Reglamento regulaba las intervenciones en los debates a la totalidad de los dictámenes. Su apartado 4 expresa literalmente lo siguiente: «Cada una de las fracciones o grupos que no hayan consumido turno en el debate de totalidad podrá designar un Diputado que fije el criterio de las mismas en orden al proyecto de que se trate, sin que ninguna de estas intervenciones pueda exceder de veinte minutos». En la fase de discusión por artículos y en relación al debate de enmiendas, el art. 73.3 prescribía: «A cada artículo de un dictámen no podrán presentarse más de tres enmiendas por cada fracción parlamentaria. Los Diputados que no estén adscritos a ninguna fracción sólo podrán presentar una enmienda a cada artículo. Si una enmienda estuviera suscrita por Diputados pertenecientes a diversas fracciones, se computará a la fracción a que pertenezca el Diputado que la defienda». El apartado 8 del mismo art. 73, en referencia a la explicación del voto, mandata: «Las diversas fracciones parlamentarias podrán explicar su voto por plazo máximo de diez minutos. En esta parte de la discusión no se permitirán contestaciones de la Comisión ni rectificaciones».

sesiones parlamentarias durante la República, como bien ha expresado Varela (58), se tendió a reservar un *coto* para las intervenciones individuales, dirigidas fundamentalmente a la defensa de intereses locales o particulares y de escaso valor político, en el ámbito de los ruegos y preguntas, diferenciándolas del resto de las sesiones donde predominaban los problemas políticos generales. No cabe duda de que la normativa parlamentaria presionaba en favor de la organización y cohesión de las fuerzas políticas lo que, compartiendo la opinión de Varela, venía a favorecer el aumento del control que los partidos políticos ejercían sobre sus diputados.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Podemos afirmar, en consecuencia, que, con independencia de la existencia de un sistema de partidos excesivamente fragmentado durante la vigencia del régimen republicano, la conciencia generalizada de que los partidos políticos constituían el único instrumento de articulación de la voluntad popular en un régimen democrático quedó más que evidenciada en la normativa tanto electoral como parlamentaria, aunque no se llegara a constitucionalizar a los partidos. La normativa electoral, no cabe duda, amparó la creación de partidos fuertes aunque dicha meta no se alcanzara. Fueron, en consecuencia, otros numerosos factores, cuyo análisis excedería la pretensión de este trabajo, los que influyeron en una cierta debilidad del sistema de partidos y, a la postre, los que abocaron a la caída del propio régimen democrático republicano.

---

(58) VARELA DÍAZ, S.: *Partidos y Parlamento...*, págs. 67 y 68.