



---

ARTÍCULOS

---

**EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE  
LA SEGUNDA REPÚBLICA Y LAS  
RELACIONES ENTRE SU PRESIDENTE,  
EL GOBIERNO Y LAS CORTES**

**THE PARLIAMENTARY SYSTEM OF  
THE SECOND REPUBLIC AND THE  
RELATIONS BETWEEN ITS PRESIDENT,  
GOVERNMENT AND THE COURTS**

**Miguel Ángel Giménez Martínez**

Universidad de Castilla-La Mancha

[miguelangelgimenezmartinez@gmail.com](mailto:miguelangelgimenezmartinez@gmail.com)

Recibido: 29/06/2014. Aceptado: 02/12/2014

---

**Cómo citar este artículo/Citation:**

Giménez Martínez, Miguel Ángel (2015), El régimen parlamentario de la Segunda República y las relaciones entre su presidente, el gobierno y las Cortes, *Hispania Nova*, 13, pág. 54-77, en <http://www.uc3m.es/hispanianova>

**Copyright:** © HISPANIA NOVA es una revista debidamente registrada, con ISSN 1138-7319 y Depósito Legal M 9472-1998. Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia [Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España](http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es) de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica y no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>

---

**Resumen:** Si la Segunda República supuso la inauguración de la democracia en España, también significó una depuración del parlamentarismo hasta entonces conocido. La Constitución de 1931 diseñó un sistema parlamentario de gobierno que contemplaba un complejo mecanismo de equilibrios entre los tres principales órganos del Estado: el presidente de la República, el Gobierno y las Cortes. Sin embargo, la regulación constitucional de las relaciones entre estos poderes, al estar inspirada en ideas distintas e incluso en algunos casos antagónicas, provocó graves conflictos que afectaron a la estabilidad del régimen republicano y comprometieron su futuro. Partiendo de un enfoque multidisciplinar que combina la exégesis de textos legales, el estudio de las fuentes parlamentarias (los Diarios de Sesiones) y el contraste con las aportaciones doctrinales, este artículo trata de analizar las deficiencias de este parlamentarismo “racionalizado” y los problemas a que dio lugar su puesta en práctica.

**Palabras clave:** Segunda República española; Constitución de 1931; parlamentarismo; relaciones interorgánicas.

**Abstract:** The Second Republic not only meant the inauguration of democracy in Spain; but also implied a depuration of the parliamentarism known until then. The 1931 Constitution designed a parliamentary system of government which provided a complex counterbalance mechanism between the three main State organs: the president of the Republic, the Government and the Parliament. Nevertheless, the constitutional regulation of these interorganic relationships, inspired in different and some times opposing ideas, caused serious conflicts that had a negative effect on the stability of the republican regime and endangered its future. Starting from a multidisciplinary scientific approach that combines the exegesis of legal texts, the study of parliamentary sources (the Journal of Debates) and the contrast with the doctrinal contributions, this article seeks to analyse the deficiencies in this “rationalised” parliamentarism and the problems its implementation generated.

**Keywords:** Spanish Second Republic; 1931 Constitution; parliamentarism; interorganic relationships.

## **1. LA APUESTA POR UN PARLAMENTARISMO “RACIONALIZADO”**

En las democracias occidentales, la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el Parlamento y el Gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencialista. Los regímenes parlamentarios se caracterizan por la concentración del poder en manos del Parlamento, representante único de la soberanía popular. En ellos, el Gobierno es algo así como un delegado de la Cámara, al que ésta puede retirar su confianza cuando lo considere conveniente. En los sistemas parlamentarios, el Gobierno responde solo ante la Asamblea que lo ha nombrado, por lo que el jefe del Estado no tiene ninguna función verdaderamente ejecutiva, y si interviene en la designación del presidente del Consejo de Ministros lo hace únicamente como parte de un procedimiento puramente formal, ajustándose escrupulosamente a las reglas de la mayoría parlamentaria. Por el contrario, en un régimen presidencialista el poder ejecutivo se concentra principalmente en el jefe del Estado. Él es quien se encarga del gobierno del país y lo hace, en términos generales, con independencia del Parlamento, que ni le ha nombrado ni tiene capacidad para destituirle –salvo en casos excepcionales y cuando hay responsabilidades penales de por medio–. En un sistema presidencial, la relación entre el presidente y el legislativo está establecida en términos de igualdad y no de subordinación. Existe de verdad un contrapeso de poderes que no llega a darse por completo en el régimen parlamentario, a lo que contribuye el hecho de que tanto el presidente como el Parlamento son elegidos mediante procedimientos completamente separados.<sup>1</sup>

En la España de 1931, cuando la proclamación de la República abrió la posibilidad de levantar un nuevo sistema político, existía un punto sobre el cual hubo un acuerdo general: el carácter parlamentario que tendría el nuevo régimen.<sup>2</sup> La vocación parlamentaria de los prohombres de la Segunda República estaba por encima de cualquier desacuerdo ideológico, de forma que, a la hora de elaborar la Constitución, no se tomó seriamente otra alternativa que no fuera el parlamentarismo.<sup>3</sup> Según el socialista Luis Jiménez de Asúa, “el sistema parlamentario era indeclinable en aquella hora española”;<sup>4</sup> y es que, como señalara su compañero de partido, Antonio Ramos Oliveira, la mayoría de los republicanos españoles identificaba sistemáticamente liberalismo y democracia con régimen parlamentario.<sup>5</sup> No existía, sin embargo, unanimidad a la hora de determinar qué caracteres había de revestir esta forma de Gobierno: para unos diputados suponía el dominio del Parlamento, para otros, la

<sup>1</sup> Maurice DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 140-151. Un análisis comparativo entre parlamentarismo y presidencialismo en Arend LIJPHART (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

<sup>2</sup> Mariano GARCÍA CANALES, *La teoría de la representación en la España del siglo XX. (De la crisis de la Restauración a 1936)*, Murcia, Universidad de Murcia, 1977, p. 261.

<sup>3</sup> Vid. los discursos parlamentarios del agrario Antonio Royo-Villanova, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC)*, nº 9, de 27 de julio de 1931, p. 164, y nº 66, de 30 de octubre de 1931, p. 2.072; del socialista Luis Jiménez de Asúa, *DSCC*, nº 28, de 27 de agosto de 1931, p. 646; del católico Jerónimo García Gallego, *DSCC*, nº 37, de 11 de septiembre de 1931, p. 875; del diputado de Acción Republicana Mariano Ruiz Funes, *DSCC*, nº 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2.087, y del republicano catalán Jaime Carner, *DSCC*, nº 68, de 4 de noviembre de 1931, p. 2.123.

<sup>4</sup> Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946, p. 71.

<sup>5</sup> Antonio RAMOS OLIVEIRA, *Historia de España*, vol. III, México, Compañía General de Ediciones, 1952, p. 74.

mayoría, significaba, por el contrario, un sistema de colaboración entre Parlamento y Gobierno, con exclusión del jefe del Estado, y basado en mecanismos de equilibrio, cuales eran la responsabilidad política y la disolución parlamentaria.<sup>6</sup>

Es cierto que el parlamentarismo siempre había formado parte de la tradición constitucional del liberalismo español, al menos desde un punto de vista teórico. Sin embargo, no es apropiado adscribir el régimen parlamentario de la Segunda República a esta corriente, pues éste nació con la deliberada intención de superar los problemas y limitaciones del que, bajo la forma monárquica, había funcionado hasta entonces. Resulta más justo insertar la Constitución de 1931 dentro del constitucionalismo de la Europa de entreguerras<sup>7</sup> y su tendencia a la “racionalización” del régimen parlamentario clásico.<sup>8</sup> Una “racionalización” que no viene a significar sino “constitucionalización”, pues su objetivo primordial era someter a fórmulas jurídico-constitucionales los complejos mecanismos que venían funcionando “basándose en criterios de orden político, conforme a algunos principios genéricos fundamentales y a pocas normas consuetudinarias”.<sup>9</sup>

Ese mismo fenómeno se puede apreciar en el régimen parlamentario de 1931 si se compara con el parlamentarismo vigente con anterioridad en España. Durante la Monarquía liberal, la relación entre el Gobierno y las Cortes se había desarrollado más como consecuencia de la repetición de prácticas cotidianas que como resultado de unos preceptos constitucionalizados. Los Gobiernos requerían de la confianza parlamentaria, pero las Constituciones decimonónicas no hacían alusión expresa a este tema, ni establecían los procedimientos para que ésta se formulara. Así pues, el parlamentarismo dualista, el de la doble confianza rey-Cortes, tenía su fundamento en la Constitución escrita, pero se configuraba realmente mediante la práctica política.<sup>10</sup> Por eso, la relación básica del sistema había sido

<sup>6</sup> Como sistema de colaboración y no de separación estricta de poderes lo definió el diputado independiente por Lugo José Lladó (*DSCC*, nº 68, de 4 de noviembre de 1931, pp. 2.113-2.114). Como un sistema de confianza parlamentaria entre Gobierno y Parlamento lo interpretaron, por ejemplo, Niceto Alcalá-Zamora (*DSCC*, nº 10, de 28 de julio de 1931, p. 175); el tradicionalista Joaquín Beunza (*Ibidem*, p. 778); y José Ortega y Gasset (*DSCC*, nº 33, de 4 de septiembre de 1931, p. 778). Concretando aún más, el radical Fernando Rey Mora señalaba la responsabilidad política del Gobierno como esencia del sistema parlamentario (*DSCC*, nº 68, de 4 de noviembre de 1931, p. 2.120).

<sup>7</sup> Resulta evidente que los diputados que participaron en las Cortes de 1931 conocían bien las doctrinas extranjeras sobre las características del sistema parlamentario y, muy en especial, se hallaban versados en la lectura de los autores franceses, como Maurice Hauriou, André Esmein y Léon Duguit, que coincidían en su descripción del sistema parlamentario en los términos antes mencionados. Para una consideración de la Constitución de 1931 en el contexto del constitucionalismo de entreguerras, vid. los artículos de Javier CORCUERA (“El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931”) y Manuel RAMÍREZ (“La relación ejecutivo-legislativo; apunte de un desequilibrio”), *Historia Contemporánea*, nº 6 (1991), pp. 15-45 y 47-58.

<sup>8</sup> El término “parlamentarismo racionalizado” fue aplicado a los regímenes europeos posteriores a la Primera Guerra Mundial por Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions de l’Europe nouvelle*, 2ª ed., Paris, Delagrave, 1930, pp. 16-21; y *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 17 y ss. Mirkine escribió en la *Revista de Derecho Público* de Nicolás Pérez Serrano en varias ocasiones, analizando el sistema parlamentario. Vid. Gabriel GUILLÉN KALLE, *La Revista de Derecho Público (1932-1936): el “ideal” de la Segunda República española*, Murcia, Isabor, 2004, pp. 61-67. El propio Nicolás PÉREZ SERRANO lo citaba, junto a Edwin Redslob, en *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, pp. 42-43.

<sup>9</sup> Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 245.

<sup>10</sup> Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, pp. 338-343.

habitualmente la que vinculaba al Gobierno con el rey, y no con las Cortes. La naturaleza oligárquica del sistema y su consecuencia, el falseamiento de las elecciones, provocaron que fuera la confianza regia, materializada en la concesión al Gobierno del decreto de disolución de las Cortes, el resorte básico del poder, dado que la posibilidad de organizar desde arriba una mayoría parlamentaria suponía que quien contara con dicho decreto tenía ya garantizadas prácticamente las dos confianzas necesarias para gobernar.<sup>11</sup>

Es lógico entender que la tarea de concretar en el engranaje constitucional el funcionamiento del parlamentarismo estuviera movida por una doble ambición política entre los republicanos españoles. Por un lado, existía la firme voluntad de romper con el pasado político español y los vicios del régimen parlamentario. El recuerdo del poder personal de los reyes, que eran irresponsables jurídicamente, vino así a determinar las tendencias constitucionales hacia el fortalecimiento de la representación nacional contenida en el Parlamento y hacia un severo control de los órganos de gobierno y, muy especialmente, de la Jefatura del Estado. Por otra parte, se intentaría también avanzar a través de los nuevos caminos abiertos por el constitucionalismo europeo de la época. Especialmente influyente sería la Constitución alemana de Weimar,<sup>12</sup> que marcó el camino en todo el continente para colocar a los Gobiernos en condiciones de afrontar, en el marco de regímenes parlamentarios, las exigencias impuestas por Estados con una creciente vocación intervencionista.<sup>13</sup>

Combinando ambos ingredientes y sus implicaciones, hasta cierto punto contradictorias, surgiría lo que se ha dado en llamar “parlamentarismo atenuado”<sup>14</sup> o “semiparlamentarismo”,<sup>15</sup> híbrido entre parlamentarismo puro y presidencialismo en el que, no obstante la hegemonía del Parlamento, se intentó en cierta medida vigorizar el papel del Gobierno, evitando que quedase totalmente a merced de la Asamblea. De esta forma, aunque no se recogió expresamente el principio de la división de poderes propio de los regímenes presidencialistas, éste fue de alguna manera asumido por la Constitución de la República Española de 1931, concretamente en su versión moderada de “colaboración propia de un

<sup>11</sup> Como ha estudiado Antonio María CALERO, “La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 55 (1987), pp. 273-315.

<sup>12</sup> Sobre la Constitución de Weimar, vid. Ottmar BÜHLER, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919. Texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general*, Barcelona, Labor, 1931; y Peter C. CALDWELL, *Popular Sovereignty and the Crisis of the German Constitutional Law. The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham (NC), Duke University Press, 1997.

<sup>13</sup> Por primera vez, durante la Segunda República, el Estado español puede ser considerado como “Estado social de Derecho”, noción con la que se hace alusión a la fase evolutiva en la que ha quedado atrás el Estado liberal del *laissez faire*, el parlamentarismo clásico y los derechos individuales y se ha pasado a un Estado intervencionista, con Ejecutivo fuerte y reconocimiento de los derechos sociales. Vid. Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Edicusa, 1966, pp. 65-88; y Pablo LUCAS VERDÚ, *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Salamanca, Acta Salmanticensa, 1956.

<sup>14</sup> Joan OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución de 1931*, Palma, Universitat de les Illes Balears, 1991, p. 60.

<sup>15</sup> Manuel ÁLVAREZ TARDÍO, “Ni República parlamentaria ni presidencialista”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 123 (2004), pp. 195-196. El “semiparlamentarismo” no ha de ser confundido con el concepto duvergeriano de “semipresidencialismo”, caracterizado por el hecho de que el jefe del Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un jefe del Estado parlamentario normal. Además, el gobierno se confía a un Gabinete formado por un primer ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento. Vid. Maurice DUVERGER, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, LIJPHART, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential...*, op. cit., pp. 142-150.

régimen parlamentario”.<sup>16</sup> Se optó por esta solución, rechazando por tanto el sistema estrictamente presidencialista, por las connotaciones autoritarias que suscitaba este último modelo, y también por el convencimiento de que “la implantación de un régimen democrático en Europa había pasado tradicionalmente por el sistema parlamentario”.<sup>17</sup>

El resultado final fue una notable complejidad en el andamiaje básico del régimen parlamentario, aquel que componen las relaciones entre Jefatura del Estado, Gobierno y Parlamento. Como subrayó Adolfo Posada, la Constitución de 1931 fue “pródiga en las aplicaciones de los resortes y recursos mecánicos de fuerza contra fuerza, que funcionarían en su momento como frenos o contrapesos”.<sup>18</sup> Sin embargo, al estar inspirada en motivaciones distintas e incluso en algunos casos antagónicas, la regulación constitucional de las relaciones entre estos tres poderes podía ser fuente de complejos y graves conflictos. En efecto, si por una parte se buscaba instituir un Parlamento fuerte – reacción lógica frente al régimen anterior–, por otra se era consciente de que el paso del Estado-negativo al Estado-positivo, prestador de bienes y servicios, exigía “un Ejecutivo ágil y no precisamente dependiente de la alquimia parlamentaria”.<sup>19</sup> El resultado no fue todo lo satisfactorio que hubiera sido deseable y, en este sentido, Nicolás Pérez Serrano pudo afirmar, tempranamente, que “ésta es una de las materias menos felizmente resueltas, y puede provocar momentos de grave dificultad”.<sup>20</sup>

El principal protagonismo se reservó a las Cortes, que se consideraban el representante privilegiado del pueblo español.<sup>21</sup> Se dibujó, ciertamente, un régimen “de claro predominio de Asamblea”, con una “regulación de las cuestiones de investidura, confianza y censura” escasamente preocupada “por el tema de la estabilidad”.<sup>22</sup> El Gobierno, por su parte, debía gozar de la doble confianza de las Cortes y del presidente de la República. El nombramiento y destitución de este último dependía, en buena medida, del Parlamento, al que –también con ciertos límites– podía disolver. Nos encontramos, en resumidas cuentas, ante un sistema parlamentario confuso, con contrapesos que, más que limitar efectivamente el poder hegemónico del Parlamento, sirvieron para enturbiar el funcionamiento del sistema. Intentemos adentrarnos algo más en esta maraña constitucional.

## **2. GOBIERNOS DÉBILES, ¿PARLAMENTO FUERTE?**

Según la Constitución de 1931, las Cortes eran la suprema representación de la soberanía popular. Consiguientemente, y con arreglo a la pura teoría constitucional, las Cortes aparecían dentro

<sup>16</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, Instituto Católico de Artes e Industrias, 1981, p. 523.

<sup>17</sup> Jordi SOLÉ TURA y Eliseo AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1978, p. 104.

<sup>18</sup> Adolfo POSADA, *La Nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires*, Paris, Sirey, 1932, p. 246.

<sup>19</sup> Antonio TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Átomo Ediciones, 1988, p. 180.

<sup>20</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, op. cit., p. 42.

<sup>21</sup> Jorge de ESTEBAN, Francisco Javier GARCÍA FERNÁNDEZ y Eduardo ESPÍN TEMPLADO, *Esquema del constitucionalismo español (1808-1976)*, Madrid, Universidad Complutense, 1976, p. 70.

<sup>22</sup> Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, “La Segunda República: una visión de su régimen político”, *Arbor*, nº 426-427 (1981), p. 30.

del sistema político como la fuente exclusiva de las leyes: “La potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados” (art. 51).<sup>23</sup>

Sin embargo, como es sabido, en las democracias parlamentarias esa correspondencia entre la teoría y la práctica es muy limitada. Así, los Parlamentos se han ido viendo privados progresivamente de sus facultades legislativas hasta el punto de que la clásica afirmación de que “los Parlamentos hacen las leyes” está cada vez más en entredicho. Este fenómeno se ha desarrollado, fundamentalmente, a través de tres vías: en primer término, las posibilidades, más o menos amplias, que tienen los Gobiernos para romper las “reservas de ley”, hechas a favor de los Parlamentos mediante instrumentos tales como los decretos-leyes, la legislación de urgencia o la legislación delegada; en segundo lugar, los resortes procesales con los que cuentan los Gobiernos y los jefes de Estado para controlar las distintas fases de elaboración de las leyes (iniciativa, elaboración, aprobación, sanción y promulgación); finalmente, el control que ejercen los Gobiernos sobre las mayorías parlamentarias y, por consiguiente, sobre la actividad de las Cámaras a través de los partidos políticos, y la disciplina de voto dentro de los Grupos Parlamentarios. Por todo ello, las decisiones políticas fundamentales se han ido trasladando desde los Parlamentos hacia los Gobiernos, las elecciones parlamentarias se han ido convirtiendo en elecciones “gubernamentales”; y, junto a la labor de fiscalización jurídicamente reconocida a los Parlamentos sobre los Gobiernos, se ha desarrollado un control de tipo político de éstos sobre aquéllos.<sup>24</sup>

No debe pensarse, con todo, que este proceso de vaciamiento de la institución parlamentaria se haya producido contraviniendo lo previsto en los textos constitucionales. La parte orgánica de las Constituciones ha de ser valorada en su conjunto, no aislando sus instituciones y analizándolas separadamente, sino que hay que engarzar los distintos elementos hasta percibir claramente cuál es su desarrollo. Por eso, cuando una Constitución introduce todas las piezas básicas propias de un sistema parlamentario, caeríamos en un error si pensáramos que, más allá de sus preceptos concretos en torno a la soberanía o las funciones legislativas atribuidas al Parlamento, esa Constitución no está previendo y fijando, *de facto*, un predominio del Gobierno sobre el Parlamento. Efectivamente, si, por un lado, todo sistema parlamentario se fundamenta sobre el acuerdo o la colaboración de poderes entre Gobierno y Parlamento y, por otro, advertimos el carácter oligárquico y elitista que, desde una perspectiva funcional, tiene por fuerza toda organización política, resulta natural que en la relación de poder establecida entre Parlamento y Gobierno funcione “la ventaja del pequeño número”<sup>25</sup> y el predominio sea de la minoría selecta, de los líderes, de los que manejan más información, es decir, de los Gobiernos sobre los Parlamentos.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Como señaló Nicolás PÉREZ SERRANO (*La Constitución española...*, *op. cit.*, p. 212), este artículo “adolece de cierta inexactitud, pues admitido el referéndum y existiendo la iniciativa popular (art. 66), es evidente que la potestad legislativa se ejerce no solo por medio de las Cortes, sino también directamente por el propio pueblo”.

<sup>24</sup> Sobre la crisis de los Parlamentos nos limitamos a citar los clásicos estudios de Jorge de ESTEBAN, “La situación del Parlamento en las sociedades industriales”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 159-160 (1968), pp. 75-101, y Gerhard LOEWENBERG, *Modern Parliaments. Change or decline*, Chicago, Aldine Atherton, 1971, que ofrecen una visión panorámica del conjunto; el de Albert Henry HANSON y Bernard CRICK (eds.), *The Commons in Transition*, London, Fontana/Collins, 1973, en torno al caso inglés; el de Alberto PREDIERI (ed.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, para el de Italia; y el de André CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967, para el francés.

<sup>25</sup> Max WEBER, *Economía y sociedad*, 2ª ed., vol. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 704-706.

<sup>26</sup> Algo parecido a lo que sucede con los partidos políticos, donde, a pesar de existir normas democráticas de organización, al final se produce una “oligarquización” en su funcionamiento que beneficia a los órganos

El sistema parlamentario lleva implícita, así pues, una supremacía gubernamental. Aunque es cierto que en algunos países hay una acentuada debilidad del Gobierno y un Parlamento que desborda sus límites de actividad, facultades e influencia para el equilibrado funcionamiento del sistema, esto es el efecto, y no la causa, del sistema parlamentario. Esto quiere decir que, una vez establecidas las normas que definen el funcionamiento del régimen parlamentario, la razón por la que se produce este desbordamiento por parte del Parlamento tiene que ver porque previamente se ha producido un vacío, una parálisis o una abstención previa del Gobierno en su rol de órgano de dirección de la actividad parlamentaria. Incluso en estos casos es el Gobierno, débil e inestable, quien sigue orientando, incluso imponiendo, las pautas de funcionamiento a los mecanismos de decisión del Parlamento.<sup>27</sup>

Precisamente a la debilidad gubernamental se han referido la mayor parte de las críticas vertidas sobre el régimen político de la Segunda República. Según este enfoque, fue la falta de “Gobiernos fuertes” lo que impidió que se llevaran a efecto los propósitos modernizadores republicanos. Pero, ¿qué relación hubo entre las dificultades gubernamentales y la existencia de un régimen jurídico-constitucional que ponía al Parlamento en la cúspide del esquema de poderes? ¿Fue la debilidad del Gobierno la consecuencia del régimen parlamentario previsto por la Constitución de 1931?

### **2.1. La constitucionalización del sistema de contrapesos Gobierno-Cortes**

Ya dijimos que el núcleo de todo parlamentarismo se entiende como un concierto de voluntades políticas, como una cooperación permanente entre Parlamento y Gobierno. Para los conflictos y rupturas que puedan aparecer, el sistema tendrá prevista la intervención de dos árbitros – que no son otros que el jefe del Estado y los ciudadanos, en tanto cuerpo electoral– encargados de restaurar la sincronía entre ambas instancias. Hasta entonces, la Monarquía parlamentaria había basado este equilibrio no tanto en axiomas previamente delimitados por los textos constitucionales sino por la práctica política. Ni siquiera el Gobierno tenía un tratamiento constitucional autónomo, sino que aparecía integrado en la Corona: “Del rey y sus ministros”, rezaba el encabezamiento del Título VI de la Constitución de 1876. Es en la Constitución de 1931 cuando, por primera vez, se considera al Gobierno como una institución con un estatus autónomo y diferenciado, con unas funciones y una organización propias, separadas de las que históricamente habían correspondido al rey.

Para comprender esta novedad, basta con echar un vistazo al Título VI de la Constitución republicana: “El presidente del Consejo y los ministros constituyen el Gobierno” (art. 86); “El presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno [...]. A los ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales” (art. 87); “Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público” (art. 90). También por primera

---

ejecutivos –Secretarías y Comités de dirección– y relega a los órganos representativos –Congresos y Asambleas generales–. Vid. Roberto MICHELS, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, vol. II, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, pp. 153-196.

<sup>27</sup> Sobre el aumento del papel del Parlamento ante la debilidad del Gobierno, en el caso de Italia, vid. Alberto PREDIERI, “Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. V, nº 3 (1975), pp. 407-441; así como el libro de Giuseppe DI PALMA, *Surviving without governing. The Italian parties in Parliament*, Berkeley (CA), University of California Press, 1976.

vez en la historia del constitucionalismo español, en 1931 se establecerá taxativamente la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes: “Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno e individualmente de su propia gestión ministerial” (art. 91). Y la pérdida del cargo será la última consecuencia de dicha responsabilidad, cerrándose así el círculo básico de todo sistema parlamentario: “El presidente de la República nombrará y separará libremente al presidente del Gobierno, y, a propuesta de éste, a los ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza” (art. 75).

La necesidad de la confianza del Parlamento para ejercer las funciones ejecutivas quedó, de este modo, expresamente registrada. Pero, además, siguiendo la tendencia europea entonces en boga de imponer determinadas condiciones constitucionales para retirar la confianza parlamentaria, la Constitución de 1931 estableció: “El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus ministros. Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta diputados en posesión del cargo. Esta proposición deberá ser comunicada a todos los diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación. No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el ministro cuando el voto de censura no fuese aprobado por la mayoría absoluta de los diputados que constituyen la Cámara. Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura” (art. 64).

Así, junto con la exigencia de la confianza de las Cortes para poder gobernar, quedaron constitucionalizados los votos de censura, es decir, la forma bajo la que necesariamente tendría lugar la explícita negativa a esa confianza. Los artículos 64 y 75 de la Constitución republicana,<sup>28</sup> unidos al 91, significaron el punto de arranque en la configuración del sistema parlamentario de la Segunda República, del que los demás aspectos de control de las Cortes sobre la actividad del Gobierno, contenidos en otros preceptos constitucionales, no eran sino lógicas derivaciones. La posición del Gobierno, si se observa desde estos supuestos, quedaba reforzada. Efectivamente, existía una dependencia hacia las Cortes, inevitable en un régimen parlamentario. Pero, al contrario de lo que sucedía hasta entonces, la dependencia tenía unos límites constitucionalmente fijados de antemano y partía del reconocimiento de la autonomía funcional del Gobierno. Si éste tenía ahora una mayor responsabilidad ante el Parlamento era porque, en contrapartida, tenía una mayor autoridad política.

Sin embargo, a pesar de la mayor solidez que les otorgaba la regulación constitucional, los Gobiernos de la Segunda República fueron, en la práctica, débiles. Pese a todas las previsiones contenidas en la Constitución, los Gobiernos de esta época han pasado a la historia como ejemplos de inestabilidad y debilidad crónicas, de las que frecuentemente se culpa a su excesiva dependencia parlamentaria. ¿Cuáles fueron las causas de esta contradicción? ¿Existió verdaderamente ese

---

<sup>28</sup> La relación entre estos dos artículos de la Constitución de 1931 parece indiscutible, a pesar que, en octubre de 1933, con motivo de la formación del primer Gobierno presidido por Alejandro Lerroux y de su presentación ante las Cortes, algunos pretendieron que, junto al voto de censura y sus garantías expresadas en el artículo 64, el artículo 75 establecía, sin tales garantías, otro voto de desconfianza. El primero se le opondría a los que ya hubieran gobernado, el segundo al Gobierno que se constituye. En realidad, semejante maniobra estaba motivada por el deseo de algunas fuerzas políticas de derribar a Lerroux, sin necesidad de respetar los plazos y la mayoría que requería el artículo 64. El presidente de la República, Niceto ALCALÁ-ZAMORA (*Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, Espinosa, 1936, pp. 138-140) criticaría esta interpretación del texto constitucional, denunciando sus inconfesados objetivos y mostrando sus contradicciones.

parlamentarismo extremo que derribaba Gobiernos de forma constante, como con frecuencia se denunciaba desde posiciones conservadoras?<sup>29</sup>

## **2.2. La debilidad del sistema de partidos y su impacto sobre el régimen parlamentario**

Parece evidente que el sistema de contrapesos constitucionales a que nos referíamos antes cuidó en exceso la sujeción parlamentaria de los Gobiernos. Un rápido repaso de la Constitución y de los Reglamentos de las Cortes es suficiente para darse cuenta de que, al inicial reconocimiento del Gobierno como motor de la vida política, siguieron estrechos controles parlamentarios de todos sus actos y la ausencia de muchos de los instrumentos procesales con que los Gobiernos actuales están abundantemente dotados para dirigir el funcionamiento y organización internos de las Cámaras.

En primer lugar, eran rígidas las condiciones de la legislación delegada, de los decretos-leyes o de la suspensión de garantías: la Constitución de 1931, al tratar las autorizaciones del Congreso al Gobierno para que éste legislase por decreto, decía que “el Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él” (art. 61). En cuanto a los decretos-leyes, únicamente podrían adoptarse en el caso de que las Cortes no estuvieran reunidas y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente. Estos decretos tendrían carácter provisional y “su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia” (art. 80). También la suspensión de las garantías constitucionales, acordada por el Gobierno, había de ser aprobada por las Cortes (art. 42).<sup>30</sup>

Por otra parte, se imponían al Gobierno intensas obligaciones parlamentarias, además de largos períodos de sesiones y una Diputación Permanente con importantes atribuciones que cubrían las lagunas de actividad de la Cámara (art. 62). Así, por ejemplo, los ministros “no podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos” (art. 63). En cuanto a la Diputación Permanente, aparte de su intervención en el caso de los decretos-leyes y de la suspensión de garantías, cuando no estuviesen reunidas las Cortes, le correspondía intervenir en lo concerniente a la detención y procesamiento de los diputados y “en las demás materias en que el Reglamento de las Cortes le diere atribución”.<sup>31</sup> Además, diariamente se había de dedicar una parte de la sesión a los ruegos, preguntas e interpelaciones al Gobierno, si bien el Ejecutivo podía negarse a responder en el caso de que “pueda derivarse daño para el interés nacional” (RC31, art. 40; RC34, arts. 95 y 96).

---

<sup>29</sup> José María Gil-Robles hizo públicas en numerosas ocasiones sus críticas a la “tiranía de los Parlamentos” – concepto, por lo demás, muy empleado en la Europa de entreguerras– y pidió que se reforzara el poder y la autonomía de los Ejecutivos. Vid., por ejemplo, sus declaraciones a *La Vanguardia*, en noviembre de 1934, cit. en José María GIL-ROBLES, *Discursos parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1971, pp. 383-385. Vid. también sobre esta cuestión Richard Alan Hodgson ROBINSON, *Los orígenes de la España de Franco: Derecha, República y Revolución. 1931-1936*, Barcelona, Grijalbo, 1973.

<sup>30</sup> Sobre este tema, vid. Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *Los controles de la legislación delegada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1995, p. 103.

<sup>31</sup> Sin embargo, ni el Reglamento provisional de 1931 (RC31) ni el Reglamento de 1934 (RC34) añadieron ninguna otra facultad sustancial. El texto de ambos se puede consultar en Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Reglamentos Parlamentarios (1810-1977)*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 340-377.

A ello habría que sumar el fuerte control de los actos gubernamentales en materia económica e internacional,<sup>32</sup> así como la escasa capacidad de maniobra del Gobierno en relación al orden del día, a la composición de las Comisiones parlamentarias o a la marcha de los debates. En efecto, los Reglamentos de las Cortes no reservaron ninguna facultad al Gobierno sobre la formación del orden del día, que concernía exclusivamente al presidente del Congreso (RC31, art. 28; RC34, art. 34), ni tampoco sobre la composición de las Comisiones, que correspondía a los Grupos Parlamentarios en proporción a su fuerza numérica (RC31, art. 35; RC34, art. 52). En los debates, los miembros del Gobierno podían intervenir siempre que lo juzgaran oportuno (RC31, arts. 22 y 37; RC34, art. 78). También el Gobierno podía proponer la “guillotina” –consideración de un tema como suficientemente tratado– al Pleno de la Cámara (RC31, art. 22).<sup>33</sup> Finalmente, durante la discusión de un proyecto constitucional, el Gobierno podía proponer a las Cortes simultanear el debate de dicho proyecto con otro sobre alguna materia de notoria importancia (RC31, art. 39).<sup>34</sup> Todo lo dicho hasta aquí demuestra hasta qué punto, según la normativa, los distintos Gobiernos se veían forzados, constitucional o reglamentariamente, no solo a desarrollar una intensa actividad en las Cortes, sino también a sufrir constantes limitaciones por parte de éstas.

Sin embargo, nada de esto demuestra que exista una relación causal entre sistema parlamentario y Gobierno débil, pues los instrumentos meramente procesales tienen un valor muy limitado para poner en cuestión el predominio del Ejecutivo, que caracteriza las relaciones interorgánicas de los regímenes parlamentarios contemporáneos; es decir, la pura ausencia de instrumentos o la acentuación de la fiscalización parlamentaria no bastan por sí solas para determinar la debilidad gubernamental. En este sentido, la capacidad de los Gobiernos para controlar y dirigir el trabajo de las Cámaras parlamentarias está en función, fundamentalmente, del peso y de la solidez de las fuerzas políticas, organizadas en torno a partidos, dentro de dichas Cámaras, hasta el punto de que “los procedimientos solamente pueden apoyar verdaderamente a los Gobiernos que ya son fuertes gracias al partido”.<sup>35</sup> La debilidad de los Gobiernos frente a los Parlamentos no es, pues, consecuencia de un escaso número de resortes jurídicos, sino de la ausencia de grupos políticos adecuadamente organizados a través de los cuales pueda canalizarse e impulsarse unitariamente el trabajo del Parlamento. Un Gobierno ejerce su más fuerte presión en el Parlamento a través de los partidos, de tal forma que la existencia de partidos fuertes y disciplinados es el presupuesto básico para el sometimiento del Parlamento a la voluntad del Gabinete.<sup>36</sup>

El caso de la Segunda República española demuestra hasta qué punto es importante el sistema de partidos para configurar las relaciones Gobierno-Parlamento. Ha de recordarse que de las 18 crisis

---

<sup>32</sup> Sobre el estrecho control parlamentario de la actividad económica del Gobierno, especialmente en su dimensión presupuestaria, vid. el Título VIII, “Hacienda Pública”, de la Constitución de 1931 (arts. 107-120). En cuanto al control de la actividad internacional, los arts. 65, 76, 77 y 78.

<sup>33</sup> En el RC34 no se hablaba de esta facultad del Gobierno, pero en su art. 100 se reconocía “la proposición ‘no ha lugar a deliberar’”, que necesitaba, para prosperar, “ir suscrita por 40 diputados, como mínimo”.

<sup>34</sup> Según el RC34, art. 76, el Gobierno podía proponer el señalamiento del día en que hubiera de concluir necesariamente la votación de un dictamen.

<sup>35</sup> Jean BLONDEL, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Madrid, Revista de Occidente, 1972, p. 434.

<sup>36</sup> Jean-Luc PARODI *et al.*, *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: esquisse de bilan de deux années de recherche*, Paris, Institut d’Études Politiques, 1966, p. 118.

gubernamentales que se sucedieron entre 1931 y 1936, tan solo dos surgieron en el Parlamento.<sup>37</sup> Por el contrario, el resto se sustanciaron fuera de las Cortes, con motivo, sobre todo, de disensiones en el seno de las coaliciones de partidos que sostenían al Ejecutivo. Lo que quiere decir que la presión del Parlamento tuvo una influencia limitada en la caída de los Gabinetes.<sup>38</sup> La inconsistencia y falta de consolidación del sistema de partidos<sup>39</sup> fue la auténtica causa de la “flojera del ejecutivo”,<sup>40</sup> que a su vez determinó el “parlamentarismo desorbitado”<sup>41</sup> de la Segunda República.

Las manifestaciones de este fenómeno fueron muchas a lo largo de todo el período republicano. Como ejemplo, baste recordar la inhibición del Gobierno provisional en el proceso constituyente, entregando la elaboración de la Constitución a la dinámica parlamentaria y privándola de un órgano director que encauzara políticamente los debates. Luis Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión que dictaminó el proyecto constitucional, decía al respecto: “El Gobierno estaba formado en aquella época por hombres de distintas tendencias y creyeron que una Constitución que suponía el molde para la República no podía ser ponencia de un Gabinete de naturaleza tan homogénea, y de aquí que se declarara, por el propio Gobierno provisional de la República, que él no llevaba Ponencia a las Cortes, y que cada uno de los ministros reservaba su calidad de parlamentario para defender sus puntos de vista personales y de partido. De este hecho, bastante insólito, emanan graves consecuencias”.<sup>42</sup>

Para Jiménez de Asúa, la más importante derivación de este abstencionismo del Gobierno era “el carácter de excesivo parlamentarismo y de liberalidad política extrema de la Carta Fundamental. Compuesta por parlamentarios, no es de extrañar que se cuidaran ante todo de su oficio, y puesto que en el seno de la Comisión había algunos que pudieron ser ministros con igual título que los que componían el Gabinete, no puede parecer raro que, por un mecanismo que explica la psicología profunda, quisieran, por motivaciones inconscientes, trabar una función que ellos no desempeñaban. Si

<sup>37</sup> Un análisis de estas crisis en Juan José LINZ, “From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain”, LINZ, Juan José y STEPAN, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. II, Baltimore (MD)-London, The Johns Hopkins University Press, 1978, p. 172.

<sup>38</sup> De hecho, como resalta Eduardo VÍRGALA FORURIA (*La moción de censura en la Constitución de 1978 y en la historia del parlamentarismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 110), no se llegó a presentar ni una sola moción de censura, «ante la evidencia que tenía la oposición de que saldría derrotada».

<sup>39</sup> Sobre las diversas fuerzas políticas y el sistema de partidos en la Segunda República, vid. Juan José LINZ, *El sistema de partidos en España* (1967), Madrid, Narcea, 1974, pp. 109 y ss.; Richard GUNTHER, Giacomo SANI y Goldie SHABAD, *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, pp. 14-23; los artículos de Luis ARRANZ NOTARIO (“Modelos de partido”) y Santos JULIÁ (“Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia”) publicados en JULIÁ, Santos (ed.), *Política en la Segunda República*. *Ayer*, nº 20 (1995), pp. 81-110 y 111-141; Manuel ÁLVAREZ TARDÍO, “Las Cortes de la Segunda República: ¿un Parlamento de Partidos?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 63 (2004), pp. 139-173; Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 245-281, y Fernando del REY REGUILLO (dir.), *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República*, Madrid, Tecnos, 2011.

<sup>40</sup> Salvador de MADARIAGA, *España. Ensayo de historia contemporánea*, 6ª ed., México, Hermes, 1955, p. 387.

<sup>41</sup> Santiago VARELA DÍAZ, *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Madrid, Fundación Juan March-Ariel, 1978, p. 89.

<sup>42</sup> Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución de la democracia...*, op. cit., pp. 17-18.

hubiera habido Ponencia del Gobierno, otra hubiera sido la estructura del poder ejecutivo”.<sup>43</sup> El caso no sería el único y con posterioridad sería frecuente que el Gobierno, paralizado por las disensiones internas y debilitados sus apoyos dentro de las coaliciones de partidos, se abstuviera de ejercer la dirección del trabajo parlamentario que le correspondía y tampoco se emplearan debidamente las armas procesales puestas a disposición del Gabinete para privilegiar su posición ante la actividad de las Cortes.

Solo mediante el fenómeno de la “personalización del poder”, es decir, con un líder carismático al frente del Ejecutivo, se habría podido paliar en parte esta situación crónica de Gobiernos débiles y heterogéneos. Según Jean Blondel, “en momentos críticos los Gobiernos adquieren típicamente un carácter personalizado y en ellos decide un solo hombre, y si no poseen ese carácter se derrumban al no conseguir resolver los problemas que exigen solución. Se sigue de esto que en los países que se encuentran en estas etapas tempranas de su desarrollo y en otros que se enfrentan con problemas importantes es probable que se sucedan rápidamente los Gobiernos impotentes o que se instaure una jefatura carismática durante algún tiempo [...]. Cuando no surge una jefatura carismática y los problemas de legitimidad en el país son graves, es probable que se sucedan las caídas de Gobierno y que sobrevenga una inestabilidad general”.<sup>44</sup>

Solo Manuel Azaña, debido a su fuerte personalidad política, pudo haber representado este rol. Efectivamente, durante algún tiempo y a pesar de los graves problemas a los que hubo de enfrentarse, durante el bienio 1931-1933 ejerció al frente del Gabinete las labores de dirección del trabajo parlamentario. A su esfuerzo por superar las dificultades surgidas en las Cortes se debe que el Estatuto de Cataluña saliera finalmente adelante y, en sentido contrario, la Ley de Reforma Agraria quedó empantanada en la Cámara hasta que no se decidió a actuar en su defensa dentro de ella. El contrapunto a la labor de Azaña puede encontrarse en la figura de Alejandro Lerroux, que abandonaba asiduamente su puesto en el banco azul para ocupar los escaños superiores y desempeñarse como diputado y líder de la minoría radical.<sup>45</sup> En cualquier caso, la talla de estadista de Azaña siempre se vio condicionada por la falta de un partido lo suficientemente fuerte que le apoyara y porque temía que se le acusara de intentar acaparar o monopolizar el poder político.<sup>46</sup>

### **3. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA: UN ACTOR POLÍTICO IMPOTENTE**

La debilidad de los Ejecutivos tuvo importantes consecuencias no solo para el desarrollo del régimen parlamentario sino también para las restantes instituciones republicanas, y especialmente para la Jefatura del Estado, sobre todo durante el segundo bienio (1933-1935). La realidad demostró que el poder político del presidente de la República era inversamente proporcional al funcionamiento

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 73. Hay que decir, no obstante, que este autor había mantenido una opinión distinta en una obra publicada poco después de la promulgación de la Constitución, donde defendía la postura abstencionista del Gobierno. Vid. Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, Reus, 1932, p. 92.

<sup>44</sup> Jean BLONDEL, *Introducción al estudio comparativo...*, *op. cit.*, p. 380.

<sup>45</sup> El comportamiento de Lerroux en el Parlamento queda bien descrito por Jesús PABÓN, *Cambó, 1876-1947*, vol. III, Barcelona, Alpha, 1969, pp. 297-299.

<sup>46</sup> Ante las Cortes, Azaña manifestaría: “¿Dictadura? De nadie; sufragio universal, régimen de libre discusión, responsabilidad de los poderes públicos, Cámara legislativa, poderes constitucionales; fuera de eso nada”. Vid. *DSCC*, nº 401, de 6 de septiembre de 1933, p. 15.318.

ordenado y disciplinado de las mayorías parlamentarias. Cuanto más cohesionada y estable era la coalición parlamentaria que apoyaba a un Gobierno, menos margen de intervención o intromisión tenía el presidente.<sup>47</sup> Así, las veces en que Alcalá-Zamora actuó como si de una República presidencialista se tratara, tuvieron lugar cuando los Gobiernos se vieron sometidos a fuertes tensiones parlamentarias, cuando dependieron de complejas relaciones de coalición o simplemente cuando carecieron de liderazgos sólidos.

Igual que ocurrió con el Gobierno, a lo largo del proceso constituyente se dibujaron dos tendencias en lo tocante al presidente de la República, que terminaron por volverse contradictorias. Por un lado existía el convencimiento de que el parlamentarismo que se estaba intentando implantar requería, de manera imprescindible, la existencia de un contrapeso moderador, que equilibrara el poder de la Asamblea y desempeñara una función “de relación” –como se había denominado durante la Primera República de 1873– diferenciado del Gobierno y con la suficiente autoridad como para poder ejercer su labor. En este sentido, resultó evidente la influencia de la Constitución de Weimar sobre los constituyentes españoles, que se sintieron atraídos por su Presidencia “fuerte”. Sin embargo, a la vez, pesaba negativamente el recuerdo del poder monárquico hasta entonces vigente, que la mayoría de las fuerzas políticas querían evitar. Por ello, cobró sentido en un importante sector de la Cámara la necesidad de recurrir a un presidente “débil”, como era el de la Tercera República francesa.<sup>48</sup>

Por este camino se avanzó en el proceso de elaboración constitucional y las consecuencias no pudieron ser sino incoherentes y contradictorias. La Constitución de 1931 encomendaba al presidente de la República importantes funciones de cuyo ejercicio se le declaró políticamente responsable y, en apariencia, se le concedieron los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Pero, al mismo tiempo, se le sujetó a tal cantidad de limitaciones y frenos que, finalmente, acabó siendo responsable de una misión de imposible cumplimiento. En palabras de Alcalá-Zamora, “el peligro, el enemigo era el jefe del Estado”.<sup>49</sup>

En cuanto a la elección presidencial, la Constitución de la Segunda República estableció un sistema indirecto, de segundo grado, según el cual se formaría un colegio electoral compuesto por el Congreso de los Diputados y un número de compromisarios, elegidos por sufragio universal, igual al de diputados (art. 68). Sin embargo, hasta llegar a la solución finalmente alumbrada por el texto constitucional hubo que recorrer un complicado trecho.<sup>50</sup> En primer lugar, la Comisión Jurídica Asesora había dispuesto en el anteproyecto (art. 52) unas Cortes bicamerales, de forma que, siguiendo el método francés, al presidente de la República lo elegirían ambas Cámaras, Congreso y Senado, reunidas en Asamblea Nacional. Más tarde, el proyecto aprobado por la Comisión de Constitución suprimió el Senado y viró ostensiblemente hacia el modelo alemán, estableciendo para la elección el sufragio

---

<sup>47</sup> Así lo aprecia Joaquín TOMÁS VILLARROYA, “La prerrogativa presidencial durante la Segunda República: su mediatización”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 16 (1980), pp. 59-87.

<sup>48</sup> Estas dos influencias fueron reconocidas por el presidente de la Comisión constitucional, Luis JIMÉNEZ DE ASÚA (*La Constitución de la democracia...*, *op. cit.*, p. 47), quien describió cómo se buscó un equilibrio entre ambas al definir el papel del presidente de la República, “situándolo entre los tipos representados por el Jefe del Estado francés y el Jefe del Estado alemán”. Stanley G. PAYNE (*La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, Paidós, 1995, pp. 82-83) pondera asimismo la influencia del presidencialismo norteamericano.

<sup>49</sup> Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>50</sup> Que puede ser seguido en Santos JULIÁ, *La Constitución de 1931* (vol. VIII de ARTOLA, Miguel (dir.), *Las Constituciones españolas*), Madrid, Lustel, 2009, pp. 13-86.

universal y directo (art. 66). Al mismo tiempo, en esta segunda etapa del *íter* constituyente, se acentuó la separación de poderes entre las Cortes y el presidente de la República, puesto que, mientras el presidente quedaba prácticamente imposibilitado para disolver el Parlamento, éste encontraría las mismas dificultades para destituir al presidente. Únicamente quedaba abierto, tanto para un caso como en el otro, el recurso a un referéndum, donde el presidente se jugaría su continuidad en el cargo y las Cortes su disolución.<sup>51</sup>

En el proyecto de la Comisión la figura del presidente de la República quedaba muy reforzada, pues, aparte de importantes facultades que en él se le reconocían como, por ejemplo, suplir por decreto al Parlamento (art. 78), no cabía duda de que cualesquiera que fueran los poderes expresamente reconocidos en el texto constitucional, el verdadero papel del presidente en la práctica estaría en función, sobre todo, del procedimiento por el que se lo eligiera. De ello fueron totalmente conscientes las Cortes Constituyentes que, temerosas de que un presidente surgido del sufragio universal, con unos orígenes tan democráticos como los de ellas mismas, pusiera en cuestión la preeminencia del Parlamento dentro del sistema, retornaron a los mecanismos indirectos del anteproyecto primitivo. Por eso, varios diputados presentaron un voto particular –defendido por Mariano Ruiz Funes, de Acción Republicana– que suponía finalmente el retorno a los mecanismos indirectos del anteproyecto,<sup>52</sup> con el agravante de que, habiendo desaparecido ya el Senado,<sup>53</sup> hubo de reemplazarse éste por unos compromisarios *ad hoc*. De este modo, se facilitaba que el presidente quedara en exceso vinculado a la Cámara única desde el momento mismo de su elección;<sup>54</sup> vinculación que fue mayor si cabe en el caso del primer presidente.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Proyecto de Constitución, arts. 80 (“Si [...] el presidente estimara necesaria la disolución del Parlamento, la propondrá al pueblo conforme al procedimiento que regule la ley. Si el resultado fuere negativo, quedará destituido el presidente”) y 81 (“El presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato, a propuesta del Parlamento, por decisión popular, que la ley regulará. La decisión del Parlamento requiere una mayoría de dos tercios. [...] Si el pueblo votare contra la destitución, quedará disuelto el Parlamento”).

<sup>52</sup> El debate, en *DSCC*, nº 65, de 29 de octubre de 1931, pp. 2.015-2017. Con la votación del artículo 68 se acentuaron las diferencias entre el Partido Republicano Radical y Acción Republicana, al considerar los dirigentes del primero que el partido de Azaña no había sido fiel a sus compromisos. Vid. Manuel AZAÑA, *Memorias*, vol. I, Barcelona, Crítica, 1981, p. 255.

<sup>53</sup> Las minorías socialista, radical-socialista y de Acción Republicana se mostraron inflexibles en su denuncia de la Segunda Cámara, al entenderla oligárquica y anticuada. Una síntesis sobre el debate parlamentario en torno al bicameralismo en Arturo MORI, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, vol. IV, Madrid, Aguilar, 1932, pp. 9-56. Vid., en contraste, otras posturas favorables a la introducción del Senado en Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias...*, *op. cit.*, pp. 180-181, y Emilio LAMO DE ESPINOSA y Manuel CONTRERAS, *Política y filosofía en Julián Besteiro*, Madrid, Sistema, 1990, pp. 386 y ss. El trabajo más completo sobre esta cuestión es el de Rosa María RUIZ LAPEÑA, “La alternativa bicameral en el proceso constituyente de 1931”, *Ius Fugit. Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, nº 7 (1998), pp. 335-353.

<sup>54</sup> Hecho del que más tarde se lamentaría Luis JIMÉNEZ DE ASÚA (*La Constitución de la democracia...*, *op. cit.*, p. 46): “El sistema unicameral era posible en la arquitectura de nuestro proyecto. Tal como quedó el régimen de poderes en la Constitución, la ventaja unicameral no resulta tan clara. [...] El régimen unicameral que estableció el proyecto nuestro coexistía con el origen de la elección popular del presidente de la República. La Cámara única es por ello una Cámara fuerte; pero al mismo tiempo creábamos un presidente fuerte también”.

<sup>55</sup> Según la disposición transitoria primera de la Constitución, “las actuales Cortes Constituyentes elegirán en votación secreta al primer presidente de la República”. De esta forma, Alcalá-Zamora sería elegido por las Cortes en diciembre de 1931, sin la intervención de los compromisarios previstos por el art. 68 de la Constitución.

Por otra parte, la Constitución de 1931 separó nítidamente, como ya apuntamos antes, el Gobierno de la Jefatura del Estado desde un punto de vista orgánico. Sin embargo, pervivió cierta confusión desde el punto de vista funcional, porque junto a las facultades propias y características del presidente de la República en su papel privativo de moderador del régimen parlamentario, situado por encima del resto de órganos constitucionales, se colocaron también otras que en realidad eran funciones de gobierno y cuya atribución al presidente produjo una falta de coherencia respecto a la diferenciación orgánica referida. Así, la participación del presidente en el establecimiento de normas específicamente gubernamentales –decretos, reglamentos y legislación de urgencia– (arts. 76, c; 79 y 80), y la imputación indiscriminada de conferir todos los empleos civiles y militares (art. 76, b) y de negociar los acuerdos internacionales (art. 76, e), muestran a las claras esa confusión, que provocó el compromiso nominal del jefe del Estado en funciones que realmente iban a ser ejercidas por otro órgano, el Gobierno.<sup>56</sup>

De todos modos, lo más grave no fue haber responsabilizado al presidente de la República de funciones que no le eran propias, sino las grandes limitaciones constitucionales que hubo de sufrir en las que le eran privativas, especialmente aquellas que directamente le relacionaban con el Gobierno y el Parlamento, que son las que nos interesan en este trabajo. Aparte de las que le correspondían en el orden internacional (arts. 76, a y e; 77 y 78) y de la posibilidad de adoptar medidas de urgencia en defensa de la integridad o seguridad nacionales (art. 76, d), las facultades específicamente presidenciales estaban relacionadas, según la Constitución de 1931, con el Gobierno, la Justicia y las Cortes. Respecto al primero, nombraba libremente a su presidente y, a propuesta de éste, a los ministros (art. 75); y tenía la posibilidad de “acordar que los proyectos de decretos se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes” (art. 76, c). En relación al poder judicial, el presidente de la República designaba al del Tribunal Supremo “a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la ley” (art. 96)<sup>57</sup> y disponía del derecho de gracia “en los delitos de extrema gravedad [...] previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable” (art. 102). Por último, tenía potestad para la convocatoria, suspensión y disolución de las Cortes, además de capacidad para vetar las leyes. Analicemos a continuación, con más detalle, algunas de las potestades más conflictivas: el derecho de suspensión temporal de las sesiones parlamentarias, el nombramiento del presidente del Gobierno, la disolución anticipada de las Cortes, el poder de veto presidencial y el refrendo ministerial de los actos del presidente de la República.<sup>58</sup>

### **3.1. La suspensión de las sesiones y el nombramiento del presidente del Gobierno**

Para valorar la fuerza relativa del Gobierno y del Parlamento dentro de un régimen parlamentario, es significativo analizar la duración de los períodos de sesiones. Así, si éstos son largos se

<sup>56</sup> “Se ha ido directamente, y hay que suponer que voluntariamente, a la mecanización de la firma, para llegar al nominalismo del poder presidencial, que, sin embargo, aparece decretando, para que muchos le crean responsable de lo que no se le entera, y casi se preocupa que no se entere”. Vid. Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución...*, op. cit., p. 150.

<sup>57</sup> La ley relativa al nombramiento del presidente del Tribunal Supremo sería promulgada el 8 de octubre de 1932. Vid. *Gaceta de Madrid*, nº 292, de 18 de octubre de 1932, pp. 394-395.

<sup>58</sup> Nos abstendremos de comentar las restantes funciones específicas del presidente de la República que hemos mencionado en tanto ninguna de ellas afectó de manera relevante a sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno. Vid. Jorge de ESTEBAN, *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 276.

puede decir que el Gobierno se encuentra sometido a una alta presión parlamentaria, no solo porque la Asamblea tiene más tiempo disponible para utilizar sobre aquél los instrumentos de control que tiene a su alcance, sino porque impide que el Gabinete pueda hacer uso de los procedimientos de legislación extraordinarios.<sup>59</sup>

La Constitución de 1931, con su orientación acentuadamente parlamentaria, garantizaba a las Cortes una duración considerable de sus períodos de sesiones. De una parte, se establecían dos convocatorias automáticas, una en el mes de febrero y otra en el mes de octubre de cada año, sin necesidad de cualquier otro requisito, y una duración mínima de los períodos de sesiones de tres meses en la primera convocatoria y de dos en la segunda (art. 58). Estos períodos eran prorrogables y, de hecho, fueron mucho mayores a lo largo de toda la República. Por ejemplo, durante la Legislatura Constituyente (del 14 de julio de 1931 al 4 de octubre de 1933), la inactividad parlamentaria no sumó en total más de catorce semanas. En la siguiente Legislatura, que abarcó del 8 de diciembre de 1933 al 7 de diciembre de 1935, las interrupciones se prolongaron algo más, hasta las treinta y dos semanas. Y, a partir del 16 de marzo de 1936, no hubo interrupción alguna hasta el 10 de julio, poco antes del comienzo de la Guerra Civil. En total, las Cortes de la Segunda República celebraron, en tiempo de paz, 741 sesiones,<sup>60</sup> cifra equivalente a 190 semanas de sesiones (sin contar los sábados, domingos y lunes, en que el Congreso no se reunía). De otra parte, para los períodos de vacaciones parlamentarias la Constitución concedió al presidente de la República la posibilidad de convocar las Cortes con carácter extraordinario (art. 81), y, en cualquier caso, la existencia de una Diputación Permanente con importantes atribuciones suponía una cierta continuidad del control parlamentario sobre el Gobierno (art. 62).

La única restricción posible a los períodos de sesiones de las Cortes era la facultad otorgada por la Constitución al presidente de la República para reducir esos plazos, esto es, para suspender las sesiones: “El presidente de la República podrá [...] suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada Legislatura solo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58” (art. 81). Sin embargo, esta facultad presidencial estaba sujeta a interpretaciones muy diversas, ya que la redacción del precepto constitucional llevaba a equívocos. En efecto, cuando en diciembre de 1935 Alcalá-Zamora intentó, por primera vez, suspender las Cortes, lo hizo entendiendo que los límites de un mes y de quince días se referían a las suspensiones que tuvieran lugar dentro de los períodos mínimos –tres meses en el primero y dos en el segundo–, mientras que, una vez cumplidos dichos períodos, la suspensión era totalmente discrecional, sin sujeción a ningún plazo.<sup>61</sup> Frente a esta interpretación, el presidente de las Cortes, Santiago Alba,<sup>62</sup> y los partidos más interesados en derribar al Gobierno de Manuel Portela Valladares,<sup>63</sup> argumentaron que los

<sup>59</sup> Sobre la relación entre la duración de las sesiones parlamentarias y la dependencia entre Gobiernos y Parlamentos, vid. Jean BLONDEL, *Introducción al estudio comparativo...*, op. cit., pp. 420-421 y 430-434.

<sup>60</sup> 405 en la Legislatura 1931-1933, 276 en la Legislatura 1933-1935 y 60 entre marzo y julio de 1936.

<sup>61</sup> Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución...*, op. cit., pp. 153-167.

<sup>62</sup> Alba informó a Portela de la ilegalidad que, a juicio de la Asesoría Jurídica del Congreso, suponía esta interpretación de Alcalá-Zamora. Vid. Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 336; y Joaquín CHAPAPRIETA, *La paz fue posible. Memorias de un político*, Barcelona, Ariel, 1972, p. 310.

<sup>63</sup> Especialmente, la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). Su líder, Gil-Robles, escribió en una carta al presidente de las Cortes: “La suspensión de sesiones [...] implica una manifiesta violación de la

períodos eran intocables y que, fuera de ellos, el presidente únicamente podía suspender por un mes o por quince días según la sesión de que se tratara.

Al margen de las ambiciones políticas coyunturales, la diferencia entre ambas interpretaciones de la norma eran trascendentales, porque, mientras la primera suponía la capacidad del presidente para restringir las sesiones a tres meses y medio en un mismo año, la segunda implicaba que las Cortes podían, sin traba externa alguna, permanecer abiertas durante diez meses y medio al año. Visto desde hoy, la solidez de los argumentos de Alcalá-Zamora parece mayor.<sup>64</sup> Sin embargo, la práctica parlamentaria previa jugaba a favor del criterio del presidente del Congreso<sup>65</sup> pues, como hemos visto, lo habitual durante la corta vida de la Segunda República había sido la continuidad de las sesiones. De cualquier modo, la disputa no encontró entonces una solución definitiva, pues Alcalá-Zamora optó finalmente, ante la fuerte oposición que sus propósitos encontraron, por prescindir de la suspensión y otorgar el decreto de disolución a Portela.<sup>66</sup>

La segunda cuestión, el nombramiento del presidente del Gobierno, fue problemática por la interpretación que Alcalá-Zamora dio al artículo 75 de la Constitución. Éste obligaba al Ejecutivo a contar con la confianza explícita de las Cortes, pero tal y como estaba redactado planteaba la duda de si el jefe del Estado podía nombrar un presidente del Gobierno que no estuviera apoyado *a priori* por una mayoría parlamentaria suficiente. La tradición parlamentaria y una interpretación “ortodoxa” del texto constitucional parecían indicar que no. Los constituyentes buscaban un tipo de gobierno parlamentario y era lógico, en consecuencia, que el presidente de la República designara a una figura que contara con el respaldo de la Cámara. Pero Alcalá-Zamora no lo entendió así y encargó la formación del Gabinete, sobre todo en 1935, a líderes políticos que no contaban con la confianza de la Cámara, “con la única intención de tener un Gobierno dócil durante un tiempo, aunque fuera breve”.<sup>67</sup> Esta conducta, interesada y en absoluto concordante con el espíritu de la Constitución, provocó una deslegitimación de la institución presidencial que en nada contribuyó, sino todo lo contrario, a promover la lealtad de los partidos hacia el régimen.<sup>68</sup>

---

Constitución vigente, que equivale a un golpe de Estado y coloca al presidente de la República [...] fuera de la ley”. Cit. en José María GIL-ROBLES, *No fue posible la paz*, Barcelona, Planeta, 1968, p. 323.

<sup>64</sup> Para Santiago VARELA DÍAZ (*Partidos y Parlamento...*, op. cit., p. 105), la postura sostenida por el presidente del Congreso suponía “la reducción al absurdo de otros preceptos constitucionales”. Vid. también Mercedes CABRERA CALVO-SOTELO, “Las Cortes republicanas”, JULIÁ, Santos (ed.), *Política en la Segunda República*. Ayer, nº 20 (1995), p. 71.

<sup>65</sup> Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Roberto VILLA GARCÍA, *El precio de la exclusión. La política durante la Segunda República*, Madrid, Encuentro, 2011, p. 90.

<sup>66</sup> Lo que acabó por desencadenar la disolución fue una petición de responsabilidad criminal contra el Gobierno Portela, iniciada por los monárquicos y secundada por la CEDA, formulada con la intención de forzar una convocatoria de las Cortes que rompiera la suspensión de las sesiones. Vid. José María GIL-ROBLES, *No fue posible...*, pp. 397-400.

<sup>67</sup> Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Roberto VILLA GARCÍA, *El precio de la exclusión...*, op. cit., p. 91.

<sup>68</sup> En este sentido, Juan José LINZ (“From Great Hopes...”, op. cit., p. 142 y ss.) ha señalado cómo el modo en que se desarrollaron las relaciones del presidente de la República con el Gobierno y el Parlamento fue un factor decisivo en el proceso de deslegitimación de la institución presidencial que afectó al propio régimen republicano. Alcalá-Zamora tampoco acertó a desempeñar una labor positiva de integración entre las fuerzas políticas, especialmente necesaria tras los hechos de octubre de 1934. Con todo, como ha señalado Joaquín TOMÁS VILLARROYA (“La prerrogativa presidencial...”, op. cit., p. 59) también es cierto que el presidente de la República

### 3.2. La disolución del Parlamento

Más compleja y peor regulada estaba la atribución presidencial de la disolución extraordinaria de las Cortes. Se trata de otro de los pasajes de la Constitución de 1931 donde se percibe con mayor claridad la contradicción entre la necesidad de dar entrada en el sistema a un instrumento imprescindible para evitar los excesos del parlamentarismo y, por otra parte, el deseo de limitar al máximo su empleo a causa de los recuerdos de cómo y con qué resultados había sido utilizado por la Monarquía: “El presidente [de la República] podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones: a) Por decreto motivado; b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días; c) En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del presidente” (art. 81).

El presidente de la República se topaba, así pues, con dos importantes límites a la hora de disolver las Cortes: por un lado, solo podía hacerlo dos veces durante su mandato de seis años; por otro, las Cortes resultantes de la segunda disolución podían destituirle por mayoría absoluta si juzgaban “innecesaria” la medida. Se comprende que todos los especialistas criticaran esta regulación. Nicolás Pérez Serrano, por ejemplo, escribió: “Si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá de las circunstancias, y si es inútil o peligroso, no debe aceptarse nunca. Todo automatismo en esta materia conduce a situaciones anormales”.<sup>69</sup> Para Gaspar Bayón, “había que buscar una garantía y se creyó conveniente que fuese aritmética cuando hubiera sido más lógico admitir la jurídica”.<sup>70</sup> En efecto, si los precedentes históricos inspiraban –con razón– desconfianza hacia esta figura, hubiera sido preferible suprimirla, como por cierto había hecho el proyecto de la Comisión, reforzando la figura del presidente o estableciendo un marco de condiciones que limitaran el recurso a la disolución anticipada.

Los deseos de “atar” al presidente de la República a la voluntad del Parlamento llevaron a un extremo todavía más grave a los constituyentes, al aprobar su posible destitución tras la segunda disolución de la Cámara. Así, la Constitución de 1931 incluía dos supuestos distintos de responsabilidad, pues, aparte de por esta causa, otro artículo preveía: “El presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato. La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el presidente no podrá ejercer sus funciones. En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de presidente. Los compromisarios, reunidos con las Cortes, decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas. Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá al nuevo presidente” (art. 82).

Con ello, el presidente de la República tenía dos clases diferentes de responsabilidad: primera, la que podía derivarse de la segunda disolución anticipada de la Cámara; segunda, la que atañía a todos los demás aspectos de su actividad. Así, la disolución se concebía como un acto presidencial

---

estuvo sometido a “presiones y coacciones de procedencia e intensidad muy diferentes”, como ocurrió con motivo de la crisis del Gobierno Azaña a comienzos de junio de 1933.

<sup>69</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, op. cit., p. 267.

<sup>70</sup> Gaspar BAYÓN CHACÓN, *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid, Instituto González Posada de Derecho Público, 1935, p. 253.

diferenciado de los demás, con normas mucho más estrictas para su ejecución y que acarrearían una rigurosa responsabilidad, lo que venía a reforzar la dependencia del presidente hacia las Cortes. Con visión profética, Pérez Serrano advertiría sobre el peligro de que “la política suele envenenarlo todo” y que “al juzgar la necesidad del decreto de disolución va a estar pesando mucho la conveniencia de nombrar o no un nuevo presidente de la República, lo cual puede hacer que esta última consideración vicie un tanto la imparcialidad del enjuiciamiento; con mayor razón si se recuerda que normalmente no son las Cortes solas las llamadas a la revocación presidencial”.<sup>71</sup>

En definitiva, se eligió una solución engañosa: se dio al presidente el poder de disolución pero se le penalizó por usarlo. Y eso solo podía propiciar el conflicto entre la Presidencia de la República y el Parlamento. Con la posibilidad de la destitución parlamentaria del presidente tras la segunda disolución existía el peligro de que el jefe del Estado quedara atrapado entre dos fuegos: o bien repetía su victoria electoral la mayoría política de las anteriores Cortes o bien se formaba una nueva mayoría. Salvo que se diera el segundo caso y el presidente perteneciera al partido ganador, las posibilidades de que fuera destituido eran altísimas: podía hacerlo la mayoría anterior por venganza o la nueva para tener la oportunidad de nombrar un presidente próximo y dócil. Si se temía lo que pudiera hacer el presidente, bastaba con haber fijado sus competencias dentro de límites propios de una República parlamentaria. O, si no, dejar que fuera el electorado el que decidiera sobre el buen o el mal ejercicio de la facultad presidencial de disolución, lo que hubiera sido posible con un presidente de elección popular.

### **3.3. El poder de veto y el refrendo ministerial**

Igual que sucedía con la suspensión de las sesiones de las Cortes y con la disolución anticipada, el presidente de la República encontraba serios obstáculos para hacer uso de otro instrumento clásico del poder moderador respecto al Parlamento: el veto legislativo. La Constitución de 1931 recogió las posibilidades de ejercerlos: “Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieren a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el presidente quedará obligado a promulgarlas” (art. 83).

Así pues, quedaba reconocida una facultad característica de los regímenes republicanos, que concede al jefe del Estado la potestad de vetar una ley emanada del Parlamento, pero a la vez se especificaba el procedimiento mediante el cual la oposición presidencial podía neutralizarse o superarse. De este modo, durante la Segunda República se configuró un “veto cualificado”, es decir, la Cámara, para remontar el veto del jefe del Estado, debía aprobar la ley, tras una segunda deliberación, con un quórum determinado, en este caso de dos tercios.<sup>72</sup> El mismo quórum de dos tercios se exigía también para la declaración de urgencia de una ley, único medio de eludir anticipadamente un posible veto presidencial.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, op. cit., pp. 268-269. En el mismo sentido, Gaspar BAYÓN CHACÓN, *El derecho de disolución...*, op. cit., p. 254.

<sup>72</sup> Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, “Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 8, nº 2 (1958), p. 167.

<sup>73</sup> Según el párrafo segundo del art. 83 de la Constitución: “Si la ley se declare urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el presidente procederá a su inmediata promulgación”. Alcalá-Zamora aconsejó el retoque de este artículo e hizo suya la advertencia de Jaime Carner, diputado de Esquerra

Sin embargo, las mayores dificultades para el veto presidencial no vinieron de las condiciones establecidas por la Constitución, sino de las dudas que surgieron en torno a si esta facultad era privativa del jefe del Estado. Así, en abril de 1934, cuando, con motivo de la aprobación por las Cortes de la Ley de Amnistía, dirigida a todos los implicados en el golpe de Estado del general Sanjurjo de 1932, Alcalá-Zamora intentó por vez primera ejercer su poder de veto, tropezó con la siguiente cuestión: ¿precisaba el veto del refrendo ministerial, sin el cual eran “nulos y sin fuerza alguna de obligar todos los actos y mandatos del presidente” (art. 84)?<sup>74</sup> El Gobierno de Lerroux se negó a refrendar el mensaje presidencial que devolvía la ley a las Cortes y, ante esa negativa, los escrúpulos legales del presidente de la República ante la posibilidad de sobrepasar los poderes constitucionales le impidieron seguir adelante con el veto.<sup>75</sup> Rubricó la ley, pero acompañando la firma de sus objeciones escritas, lo que motivó la dimisión de Lerroux, el cual interpretó esa actitud de Alcalá-Zamora como una retirada de la confianza presidencial en el Gobierno.<sup>76</sup>

Es precisamente el factor del refrendo ministerial el que permite calibrar del todo “la auténtica dimensión del drama presidencial durante la Segunda República”.<sup>77</sup> Según se dijo, la Constitución de 1931 perfiló la figura del presidente de la República como un poder diferenciado y autónomo, con funciones específicas, separado del Gobierno. Esta distinción entre el ámbito de autoridad de la Jefatura del Estado y el del Ejecutivo se acompañó de una declaración expresa de la responsabilidad política y criminal del presidente de la República (arts. 82 y 85), que era, por tanto, plenamente responsable de sus actos, a diferencia de los monarcas inviolables de las Constituciones españolas anteriores. En principio, esta responsabilidad habría debido de tener como corolario un correlativo aumento del margen de autoridad presidencial, pues no era lógico que se le responsabilizara de actos que no podía ejercer autónomamente. Así, el refrendo, que nació como método para trasladar la responsabilidad de

---

Republicana de Catalunya, de que, al votarse por sorpresa una ley, los dos tercios que la declarasen urgente e imposibilitasen con ello el veto podrían ser una exigua minoría dentro de la Cámara. Vid. Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución...*, op. cit., p. 181. La intervención de Carner en DSCC, nº 68, de 4 de noviembre de 1931, pp. 2.123-2.124.

<sup>74</sup> Luis JIMÉNEZ DE ASÚA (*Proceso histórico de la Constitución...*, op. cit., p. 382) consideraba que la interposición del veto presidencial no podía ser una excepción a la regla general de la necesidad del refrendo. De la misma opinión era Gonzalo CÁCERES CROSA (*El refrendo ministerial*, Madrid, Instituto González Posada de Derecho Pública, pp. 141-142), aunque advertía que “la exigencia del refrendo para la decisión que nos ocupa abocará, bien a la disolución, bien a una crisis ministerial”. Por el contrario, Nicolás PÉREZ SERRANO, “¿Necesita refrendo el veto presidencial?”, *Revista de Derecho Público*, nº 39 (1935), pp. 81-84; y *La Constitución Española...*, op. cit., p. 272, sostenía que “el presidente no necesita refrendo para imponer el veto”.

<sup>75</sup> Alejandro LERROUX, *La pequeña historia*, Buenos Aires, Címera, 1945, pp. 248-252.

<sup>76</sup> Como ha escrito Gabriel JACKSON (*La República española y la guerra civil*, 2ª ed., Barcelona, Crítica, 1976, p. 130), “ésta es una de las varias crisis políticas en las cuales el infortunado presidente no satisfizo a nadie”. Sobre este episodio y lo privativo de la facultad presidencial, vid. Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias...*, op. cit., pp. 271-274; y *Los defectos de la Constitución...*, op. cit., p. 180, donde subraya que “luego, con la misma mayoría, con Gobiernos análogos y de igual presidencia o jefatura, jamás volvió a oponerse obstáculo al veto, ejercido varias veces y refrendado las más de ellas por el mismo don Alejandro Lerroux, que se negó en la primera de las citadas ocasiones”. José María GIL-ROBLES (*No fue posible...*, op. cit., pp. 121-122) resume también su postura ante el conflicto: “Doblegarse ante el jefe del Estado equivalía a sentar un precedente de gravísimas consecuencias para el porvenir. A mi juicio, debíamos darle batalla en el Parlamento y destituirle [...]. Para ello se contaba con todos nuestros votos. El presidente del Consejo se resistía a tomar una resolución tan arriesgada [...]. Se perdió, sin embargo, una excelente oportunidad de eliminar a uno de los elementos más perturbadores de la política española. Las consecuencias fueron gravísimas para todos”.

<sup>77</sup> Santiago VARELA DÍAZ, *Partidos y Parlamento...*, op. cit., p. 109.

los reyes hacia los ministros, implicó, con el tiempo, una eficaz limitación del poder real y, en definitiva, un traspaso de la responsabilidad de la decisión política. Por eso, en los regímenes parlamentarios los jefes de Estado irresponsables son inoperantes, pues al no ser responsables carecen, igualmente, de un verdadero poder de decisión. Por el contrario, cuando se reconoce un cierto protagonismo a la Jefatura del Estado en el orden constitucional y se le responsabiliza por sus actos, lo congruente es preservar para esta magistratura un margen real de acción.

Por eso, puede afirmarse que la Constitución de 1931 incurría en contradicción, pues, al mismo tiempo que separaba las órbitas del jefe del Estado y de los ministros, distinguiendo también las responsabilidades de ambos, conservaba, sin embargo, la exigencia del refrendo. Como tempranamente advirtió Gonzalo Cáceres, “así ligada la suprema magistratura a la voluntad de los ministros, la pretendida diferenciación orgánica y funcional no se logra, incúrrase en multitud de contradicciones insalvables, se mantiene la ficción de un presidente al que se atribuye un complejo de funciones teóricas para negarle prácticamente la facultad de ejercerlas, y, en fin, surgen multitud de problemas que impiden el libre juego de la mecánica parlamentaria, desvirtuando la esencia del sistema”.<sup>78</sup> El peligro en una situación de estas características es que, al anular las funciones del presidente, éstas terminan siendo absorbidas por un órgano al que no le corresponden.<sup>79</sup>

De esta forma, el presidente de la República quedaba sujeto al refrendo no solamente para aquellos actos en los que aún se mantenía cierta confusión de competencias entre la Jefatura del Estado y los ministros, sino también para los específicamente presidenciales, como el nombramiento del presidente del Gobierno, la disolución anticipada de las Cortes o el veto legislativo. Y como, paralelamente, se le responsabilizaba de tales actos, el presidente estaba imposibilitado para desarrollar la función pretendidamente moderadora o armónica que le encomendaba la Constitución, vital para un régimen parlamentario de las características del español, tarea para la que, aparte de otras limitaciones ya mencionadas, se le privaba, mediante el refrendo, de una mínima independencia en sus decisiones.

#### **4. CONCLUSIONES**

Primeramente, en lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, puede concluirse que la falta de ciertos procedimientos constitucionales o reglamentarios de presión gubernamental para contrarrestar el control de las Cortes no supuso la principal laguna del sistema parlamentario de la Segunda República, sino los propios defectos del Gobierno y la oposición como reflejo del inestable sistema de partidos. Y, al fallar los partidos, órganos intermedios que ponen en relación a Gobierno y Parlamento, cualquier régimen de relaciones procesales pierde relevancia, dado que, como hemos visto, el esquema de poderes delineado en el texto constitucional de 1931 no prefiguraba por adelantado la debilidad del Gabinete. Por el contrario, tanto la Constitución como los Reglamentos de las Cortes preveían un parlamentarismo en el que, a pesar de que determinados instrumentos procesales –como los decretos-leyes y la legislación delegada– no favorecían tanto al Gobierno como en la actualidad, éste último contaba con herramientas suficientes para hacer valer su autoridad y asumir la dirección política del Parlamento. Sin embargo, las características del sistema de

---

<sup>78</sup> Gonzalo CÁCERES CROSA, *El refrendo ministerial...*, op. cit., pp. 158-159.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 163.

partidos impidieron la formación de Gobiernos estables y homogéneos mientras duró el régimen republicano. Precisamente porque los partidos son el cauce principal a través del cual se articula la dirección gubernamental de la vida del Parlamento, el sistema parlamentario de la Segunda República se vio afectado por las fallas gubernamentales, provocadas, a su vez, por la situación en que se encontraban las fuerzas políticas del país.

Por otro lado, cuando se analiza la figura presidencial durante la Segunda República, llama la atención la intensidad de las críticas vertidas sobre quien ocupó durante la casi totalidad de la vida “normal” del régimen –antes de la Guerra Civil–, Niceto Alcalá-Zamora, que llegó a ser considerado por sus enemigos como “uno de los más graves peligros para la paz de España”.<sup>80</sup> Una hostilidad de cuya demostración da cuenta la votación en las Cortes cuando, en abril de 1936, éstas decidieron su destitución como jefe del Estado: solo 5 diputados apostaron por su continuidad frente a los 238 que prefirieron su cese.<sup>81</sup> Sin embargo, los argumentos *ad hominem* no hacían sino encubrir un desacuerdo generalizado con la institución tal y como fue diseñada. Por mucho que se esmerara en ejercer de forma ecuánime sus funciones moderadoras, debido a la normativa constitucional sus decisiones nunca complacerían a ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas. Eso es lo que le ocurrió una y otra vez a Alcalá-Zamora, que solo se hubiera librado de las múltiples acusaciones que recibió si hubiera tomado la decisión de no hacer uso de ninguna de las competencias que le atribuía la Constitución.<sup>82</sup> Es verdad, como se ha dicho, que algunos de sus actos no se ajustaron a una interpretación equilibrada de la Constitución,<sup>83</sup> pero no es menos cierto que lo que sus enemigos políticos consideraron como un ejercicio personalista y conspirador de la Presidencia no fue sino el resultado de la redacción del Título V de la Constitución. Para demostrar esto –aun admitiendo que quizá sea discutible la comparación por las diferentes condiciones de normalidad política que les rodearon– baste recordar cómo la personalidad política de Azaña, tan distinta a la de Alcalá-Zamora, tampoco pudo alterar sustancialmente durante su período presidencial (1936-1939) la heterogeneidad y debilidad del cargo.

---

<sup>80</sup> José María GIL-ROBLES, *No fue posible..., op. cit.*, p. 210.

<sup>81</sup> Los partidos de la derecha, pese a la posición contraria al presidente que habían manifestado durante la campaña electoral de 1936, decidieron abstenerse. Según José María GIL-ROBLES (*No fue posible..., op. cit.*, p. 586) la abstención se debió a que la medida “suponía una radicalización de la política. Con la elección del nuevo presidente, se aseguraba, además, la vida de las Cortes durante su mandato completo, ya que resultaba inevitable que recayera en un hombre representativo del Frente Popular. Cierto es que el triunfo de las derechas hubiera llevado también a plantear el problema [...]. Pero entonces no habría fallado la lógica. Con nuestra victoria, hubiéramos podido demostrar la improcedencia del decreto de disolución, después de considerar extinguida la prerrogativa presidencial, de acuerdo con el criterio que siempre habíamos sustentado”.

<sup>82</sup> Diego MARTÍNEZ BARRIO (*Memorias*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 295) describiría así la situación de Alcalá-Zamora a finales de 1935: “Tuvo enfrente a Azaña, jefe de la izquierda; a Largo Caballero y Prieto, directores de las dos grandes y contrarias corrientes del Partido Socialista; a Lerroux, caudillo del Partido Radical; a Miguel Maura, adelantado de los republicanos conservadores; a Cambó, sirena de la Lliga Catalana; y a Gil-Robles, *enfant terrible* de la derecha social. No quedó al presidente de la República ningún escudo con que cubrirse, ni fuerza política sobre la que apoyarse”.

<sup>83</sup> Para Santos JULIÁ, (“Sistema de partidos...”, *op. cit.*, p. 126), cuando en 1933 disolvió anticipadamente las Cortes, Alcalá-Zamora “entró, con las puertas abiertas de par en par, por una peligrosa vía”, pues la combinación de un presidente intervencionista con un sistema multipartidista polarizado como el español resultaba “especialmente perjudicial” para la estabilidad de la democracia. Sobre esta cuestión, vid. Scott MANWERING, “Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination”, *Comparative Political Studies*, nº 26 (1933), pp. 198-228.

Aunque se admita que una Constitución no puede regular con precisión matemática las relaciones entre jefe del Estado y Gobierno, lo ocurrido a partir de 1931 va mucho más allá. Se repartieron “facultades sin criterio fijo”, mezclando atribuciones, dejando “lagunas manifiestas” e incurriendo en “duplicidades y contradicciones”. Para colmo, “el tiempo y los problemas que se plantearon sirvieron para subrayar y no para remediar aquella confusión”.<sup>84</sup> No le faltaba razón a Gil-Robles cuando, en mayo de 1934, denunció ante el Parlamento que los defectos de la Constitución en este campo se estaban “reflejando constantemente en todas y en cada una de las cuestiones que se plantean en el orden de la política práctica”.<sup>85</sup> En realidad, no deja de ser curioso comprobar “que las principales acusaciones lanzadas contra la persona del presidente se correspondieran con sus características institucionales: enredada, vacilante y ambigua”.<sup>86</sup>

Las peculiares circunstancias históricas y políticas de la época son las que condicionaron el diseño constitucional de la figura del presidente. En primer lugar, se han de tener presentes los factores históricos, esto es, las dificultades para que “unas generaciones de políticos formados en la oposición contra un régimen monárquico y fuera de toda práctica constitucional”, que accedían al poder cuando surgían en Europa “nuevas formas de absolutismo político”, fueran capaces de comprender y acatar la autoridad arbitral del presidente en una República liberal, democrática y parlamentaria, que venía a ser una “disonancia” en aquel momento histórico.<sup>87</sup> Por otra parte, tampoco puede olvidarse, en el caso de Alcalá-Zamora, la debilidad que arrastraba el cargo desde su origen, como consecuencia del procedimiento seguido para el nombramiento presidencial, que se vio agudizada todavía más al no contar con ningún partido político de envergadura que pudiera sostenerle durante su mandato.<sup>88</sup>

¿Por qué no se optó por establecer un modelo estrictamente parlamentario en vez de sembrar la confusión alrededor de las atribuciones presidenciales? ¿Por qué reconocerle competencias al presidente de la República y acto seguido poner todo tipo de obstáculos para su desempeño? Básicamente porque el principio general que sustentó el debate y la redacción de la Constitución de 1931 consistió en lo que Adolfo Posada llamó un “sistema de desconfianzas”<sup>89</sup> entre poderes. Y así fue, seguramente, por una contradicción de principios nacida tanto de la confusión ideológica como de un análisis erróneo del pasado constitucional español. La mayoría de izquierdas de las Cortes Constituyentes no veía del todo mal el presidencialismo, pero no sabía cómo conjugarlo ni con su desconfianza radical hacia todo poder personalista, ni con su preocupación obsesiva por hacer de la República un régimen íntimamente vinculado a la voluntad nacional y por completo diferente a la Monarquía de la Restauración. Así, “el prejuicio ideológico y una firme voluntad de exclusión condujeron a condenar a priori todo lo que sonara a una República conservadora o a una Monarquía sin

<sup>84</sup> Joaquín TOMÁS VILLARROYA, “Presidente de la República y Gobierno: sus relaciones”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 31-32 (1983), p. 72.

<sup>85</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes (DSC)*, nº 75, de 2 de mayo de 1934, p. 2.538.

<sup>86</sup> Santiago VARELA DÍAZ, *Partidos y Parlamento...*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>87</sup> Amadeu HURTADO, *Quaranta anys d'advocat. Història del meu temps*, vol. III, Barcelona, Ariel, 1968, pp. 114-116.

<sup>88</sup> “Alcalá-Zamora, sin pertenecer a ninguno de los grandes partidos de la mayoría, procedente de un grupo minúsculo, tuvo el título, las consideraciones, los derechos y los emolumentos de jefe del Estado, mientras que los demás, con más fuerza política, venían a hacer el oficio de servidores”. Vid. *Ibidem*, p. 203.

<sup>89</sup> Adolfo POSADA, *La Nouvelle Constitution...*, *op. cit.*, p. 197.

rey, incluido la división de poderes”.<sup>90</sup> Esta última, a decir de Jiménez de Asúa, estaba en “crisis”. “Hoy –añadió el presidente de la Comisión constitucional– el poder reside en el pueblo [...] y se ejerce por sus órganos; no hay necesidad de hacer esa división, sino de afirmar más bien la seguridad y la permanencia de la labor de cada uno”.<sup>91</sup>

Ciertamente, el régimen presidencialista podía haber generado conflictos entre el Parlamento y el presidente de la República, o derivar en un gobierno en exceso personalista de éste último. Sin embargo, la historia de España y la de otros Estados europeos demuestra que el problema no reside tanto en las competencias teóricas otorgadas al jefe del Estado como al contexto en que se aplican. O, lo que es lo mismo, que los problemas de un modelo y otro de Presidencia dependen sobre todo de aspectos externos como la solidez del sistema de partidos, el correcto funcionamiento del Parlamento, la tendencia del electorado a la radicalidad o la moderación, la independencia de la Justicia –en especial, del tribunal encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución– o la lealtad de las diferentes fuerzas políticas con el ordenamiento vigente. Ninguno de estos factores fue suficientemente tenido en cuenta por los constituyentes de 1931, que introdujeron demasiadas dosis de ambigüedad en el diseño de las relaciones entre la presidencia de la República, el Gobierno y las Cortes. Las consecuencias para la credibilidad de las instituciones republicanas y para la consolidación misma de la democracia serían, a la postre, funestas.

---

<sup>90</sup> Manuel ÁLVAREZ TARDÍO y Roberto VILLA GARCÍA, *El precio de la exclusión...*, op. cit., p. 96.

<sup>91</sup> DSCC, nº 28, de 27 de julio de 1931, p. 647.