

NI REPÚBLICA PARLAMENTARIA NI PRESIDENCIALISTA

Por MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

SUMARIO

RESUMEN.—INTRODUCCIÓN.—DEL GOBIERNO PROVISIONAL A LAS CONSTITUYENTES: EL FRACASO DEL PROYECTO CONSERVADOR.—LA DEMOCRACIA REPUBLICANA Y EL PARLAMENTARISMO.—LA CONSTITUCIÓN: UN FALSO COMPROMISO.—NI PARLAMENTARISMO NI PRESIDENCIALISMO. UN BALANCE.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este trabajo está dedicado al estudio de un aspecto básico del sistema político de la Segunda República española (1931-1936): el modelo de presidencia de la República y de relaciones de la misma con el parlamento y el gobierno. Aquí se sostiene que la Segunda República, de acuerdo con su Constitución, no fue un régimen parlamentario ni presidencial. Combinó de forma extraña y ambigua elementos de ambos modelos. Probablemente se quiso fundar un régimen parlamentario, pero el resultado fue un semiparlamentarismo confuso y difícil de entender, que tuvo costes políticos muy elevados.

PALABRAS-CLAVE: parlamento, Segunda República, presidencialismo, parlamentarismo, semiparlamentarismo, semipresidencialismo, siglo xx, política, España, historia constitucional.

INTRODUCCIÓN

La Segunda República española ha sido objeto de numerosas investigaciones. Hasta el punto de haberse convertido, seguramente, en el período de

nuestra historia contemporánea, junto con la guerra civil, al que más páginas se han dedicado. Tanto interés no es extraño; todo lo contrario, ha sido el resultado de un lógico afán por comprender las causas más inmediatas de ese conflicto civil largo y cruento que ha marcado durante décadas el destino de la libertad en España.

¿Por qué gozó de tan mala salud el régimen republicano? ¿A qué se debió tanta inestabilidad y tan corta vida? ¿Quiénes fueron sus principales enemigos y qué hicieron para combatirlo? ¿Cómo se frustraron tan rápida y fácilmente las expectativas que generó el cambio de régimen en la primavera de 1931? ¿Por qué no resistió la democracia republicana a los envites del antiparlamentarismo y el autoritarismo de entreguerras? La respuesta a estos y otros tantos interrogantes ha ocupado durante varias décadas a decenas de historiadores. No nos faltan estudios rigurosos de conjunto ni hay apenas aspecto sustancial, bien sea social o económico, que no haya sido objeto de alguna investigación. Sin embargo, en los últimos años, a la par que ha aumentado la distancia con la última Transición y con la desaparición de la dictadura del general Franco, ha disminuido también el interés en la Segunda República. La consolidación de la democracia ha permitido un desplazamiento de la atención de los especialistas hacia otros períodos de la historia española e incluso universal. Con todo, la Segunda República sigue siendo, aunque en menor medida, objeto de nuevas investigaciones; al menos desde el punto de vista de la historia política todavía restan importantes lagunas que cubrir. Una de ellas, sin duda, es la referida al funcionamiento de los poderes constitucionales, de su régimen jurídico, de sus relaciones, de su participación en los procesos de toma de decisiones, de las consecuencias de sus actos sobre el sistema político..., en definitiva, las causas internas de la quiebra del régimen republicano (1).

(1) De los trabajos más recientes sobre la vida política de la Segunda República, véanse los tres libros publicados por Pío MOA entre 1999 y 2001 (*Los orígenes de la Guerra Civil Española*, *Los personajes de la República vistos por ellos mismos*, y *El derrumbe de la Segunda República*); la biografía de Azaña de José María Marco, de 1998; el estudio del Partido Radical de Nigel Towson (*The Crisis of Democracy in Spain. Centrist Politics Under the Second Republic, 1931-1932*, Brighton, 2000), así como el trabajo de quien escribe estas líneas: ÁLVAREZ TARDÍO (2002). También merece la pena señalar el reciente interés editorial por las memorias y testimonios de los protagonistas de la vida política republicana: los cuadernos robados de los diarios de AZAÑA de 1932-1933 (Barcelona, 1997); las obras completas de FERNANDO DE LOS RÍOS (Madrid, 1997); las obras completas de ALCALÁ ZAMORA (en curso de publicación); los recuerdos y reflexiones de SANTIAGO CARRILLO (Barcelona, 1997); así como la reedición de *Guerra y vicisitudes de los españoles*, de JULIÁN ZUGAZAGOITIA (Barcelona, 2001), y la de *No fue posible la paz*, de JOSÉ MARÍA GIL ROBLES (Barcelona, 1998).

En 1978, prácticamente a contracorriente de un creciente determinismo sociológico y económico que habría de producir efectos muy negativos para el buen conocimiento de la historia política de la Segunda República, Santiago Varela publicó un excelente trabajo en el que trataba de explicar el «fracaso» del régimen republicano en términos básicamente políticos, esto es, atendiendo a los actores políticos y al marco institucional en el que se desarrolló la vida política republicana. Aquel trabajo se convirtió en seguida en el estudio más riguroso y esclarecedor de los publicados acerca del funcionamiento de los dos principales campos de decisión y ejecución política de la Segunda República: el parlamento y el sistema de partidos.

Desde entonces no se ha profundizado en esta línea todo lo que sería de desear, aun cuando se han publicado distintos trabajos que han puesto de manifiesto la importancia y autonomía de la vida política republicana, permitiendo de paso la superación de ciertos lastres ideológicos y un trasnochado determinismo metodológico. Con todo, existe un ambiente en general mucho más favorable a los estudios de historia política, situación que cabría aprovechar para ahondar en la investigación exhaustiva de las instituciones constitucionales de la Segunda República (2).

Lo cierto es que no disponemos todavía de un trabajo detallado sobre los grupos parlamentarios republicanos, no se ha prestado la atención que se merece a la vida parlamentaria del segundo bienio republicano, carecemos de un estudio monográfico de las causas de las crisis de gobierno y de la relación entre el ejecutivo y el legislativo... Hoy por hoy, por razones cuya explicación desborda el objetivo de este artículo, ni siquiera tenemos una biografía política del que fuera durante más de cuatro años presidente de la Segunda República, Niceto Alcalá-Zamora.

Hace sin embargo demasiado tiempo que Santiago Varela —pero también Juan José Linz y algunos otros investigadores— demostrara la importancia del funcionamiento interno y autónomo de las instituciones políticas para la explicación de la quiebra del régimen republicano. Pudo haber, y hubo de hecho, importantes antagonismos o conflictos sociales y económicos que deben ser tenidos en cuenta, pero fue en los centros de decisión política, en el comportamiento de sus actores y en la manera en que la Constitución fijó las reglas de juego en donde únicamente cabe encontrar el porqué del colapso político de la República. Ni el problema agrario, ni el desem-

(2) Estudios interesantes de historia política de la Segunda República se publicaron en 1995 en el número 20 de la revista *Ayer*, titulado «Política en la Segunda República»; en concreto los de ARRANZ (1995) y CABRERA CALVO-SOTELO (1995a). Muy importantes han sido los trabajos de Juan José Linz, especialmente los de 1978 y 1993 que se citan al final de este artículo.

pleo, ni la crisis económica internacional, ni la agitación sindical, ni la protesta católica contra la política religiosa, ni ninguna otra causa económica o social fueron responsables inmediatas de la quiebra de la democracia republicana.

Es desde ese punto de vista desde el que parece justificado abordar uno de los aspectos decisivos para el funcionamiento del engranaje político del régimen: la jefatura del Estado. ¿Qué competencias atribuyó la Constitución al presidente de la República? ¿Se correspondieron esas competencias con la insistencia en el protagonismo político del parlamento que predicaba la mayoría de izquierdas de las Constituyentes? ¿Por qué resulta tan complicado y polémico decidir qué tipo de régimen fue la Segunda República? ¿A qué se debió la extraña fórmula mixta escogida finalmente? ¿Cómo afectó a la vida política republicana? ¿Qué actitud tomaron los protagonistas ante esta situación y cómo argumentaron sus respectivas posiciones?

Estas y otras tantas preguntas se refieren, en definitiva, a un mismo problema, que podemos resumir así: la Segunda República no fue un régimen plenamente parlamentario, tampoco fue presidencialista; pero, ¿qué fue entonces?

La respuesta a ese interrogante es el objetivo de este artículo, que no pretende, no obstante, sino realizar una aproximación a un problema tan complejo como decisivo para la vida de la República y de sus instituciones constitucionales. Un trabajo más ambicioso y exhaustivo deberá acercarse a otros aspectos que aquí no se abordan y que fueron, con toda certeza, cruciales, como por ejemplo un análisis comparado del papel del jefe del Estado en todas y cada una de las crisis de gobierno (3).

DEL GOBIERNO PROVISIONAL A LAS CONSTITUYENTES: EL FRACASO DEL PROYECTO CONSERVADOR

Como es sabido, la Segunda República española se proclamó el 14 de abril de 1931, dos días después de que unas elecciones municipales hubieran puesto en entredicho la legitimidad del régimen monárquico. Durante los meses anteriores un comité revolucionario, formado por antiguos y nuevos republicanos, algunos ex monárquicos y varios socialistas, había estado preparando la llegada del nuevo régimen. Fracasado un intento de huelga revolucionaria en el otoño de 1930, no esperaban ya que la Monarquía fuera a

(3) Hubo un total de 19 gabinetes entre abril de 1931 y julio de 1936, cada uno de los cuales entró en crisis por motivos muchas veces diferentes y que no siempre tuvieron que ver con la confianza parlamentaria. LINZ (1978): 172.

derrumbarse con tanta facilidad como luego ocurrió. Así pues, cuando Niceto Alcalá-Zamora, presidente del comité republicano, y los demás miembros del mismo presentes en Madrid, tuvieron que asumir precipitadamente las riendas del país no contaban con otro programa de gobierno que la improvisación y la experiencia previa de algunos de sus integrantes. En el comité revolucionario sólo había habido ciertas discusiones esporádicas, pero no se había elaborado, que sepamos, un proyecto constitucional para el nuevo régimen (4). Existían diferencias prácticamente insuperables que lo impidieron; aunque es probable, también, que la escasa confianza que ellos mismos tenían en su capacidad para derrumbar la Monarquía, les impidiera discutir sobre proyectos de futuro. Fuera como fuera, la coalición revolucionaria se conformó con un mínimo común denominador: la oposición a la Monarquía por su connivencia con la dictadura de Primo de Rivera.

Desde abril y hasta julio de 1931, el país vivió bajo el control de un Gobierno Provisional presidido por el líder de los republicanos conservadores y antiguo monárquico liberal, Niceto Alcalá-Zamora, y compuesto en su mayor parte por representantes de la izquierda obrera y republicana. La heterogeneidad y la divergencia de opiniones e intereses se hizo notar en esos meses, pero fue aún más evidente, y con peores consecuencias, cuando llegó el momento de decidir si el gobierno tenía o no un borrador de Constitución que defender en las Cortes.

Era casi imposible que Alcalá-Zamora, el único entre los miembros del gobierno provisional al que de verdad preocupaba la redacción de la Constitución y la distribución de competencias entre los poderes constitucionales, pudiera convencer a los ministros socialistas de que tanto o más importante era conseguir un acuerdo sobre las atribuciones del futuro presidente de la República o la existencia o no de un Senado, como sobre la ley de términos municipales o la reforma agraria.

Con todo, precisamente por iniciativa del presidente del gobierno y con la supervisión del socialista Fernando de los Ríos, el ejecutivo encargó la redacción de un anteproyecto de Constitución a una comisión jurídica dependiente del ministerio de Justicia. Ésta tuvo listo el anteproyecto en los primeros días del mes de julio, poco después de haberse celebrado las elecciones

(4) Resulta difícil saber con precisión hasta donde llegó la actividad del comité revolucionario. Según Lerroux, no fue más que una reunión de conspiradores. Alcalá-Zamora aseguró, por el contrario, que se debatieron cuestiones políticas de fondo, aunque también se lamentó de que apenas «pudieron avanzar mucho (...) en los acuerdos». ALCALÁ-ZAMORA (1977): 144 y ss. Marcelino Domingo dijo que se habían alcanzado acuerdos en varias cuestiones, pero ni precisó con qué alcance ni incluyó entre ellas el borrador de una futura constitución. DOMINGO (1934): 20 y 129. También MAURA (1981): 81 y ss. y LERROUX (1963): 542.

para Cortes Constituyentes y de saberse ya que el primer parlamento republicano tendría una mayoría aplastante de izquierdas (5).

El anteproyecto fue muy mal recibido por los medios republicanos y en especial por los socialistas (6). Y fue así porque la Constitución propuesta no respondía a lo que los partidos de la izquierda llamaban revolución republicana. Todo lo contrario, era un texto moderado, incluso conservador en algunos aspectos. Pero sobre todo, era un texto que no pretendía romper radicalmente con el pasado. Por eso, entre otras cosas, mantenía un sistema bicameral o reconocía un estatus especial para la confesión religiosa mayoritaria, la católica.

Este anteproyecto reguló por separado la jefatura del Estado y el gobierno, siguiendo así una corriente muy al uso en entreguerras, la de delimitar con mayor claridad las funciones del ejecutivo, garantizando su autonomía y plena capacidad para decidir y obrar libremente. Según el preámbulo, el presidente de la República, cuyo mandato duraría seis años, había sido concebido con funciones «típicamente representativas y moderadoras», de acuerdo con las cuales le estaba reconocido el derecho a convocar sesiones extraordinarias de Cortes, a vetar las leyes y a disolver el Congreso. Contra lo que pudiera parecer, Ossorio y Gallardo insistió en que se trataba de competencias «mucho más limitadas que las que tenía el rey anteriormente» (7). ¿Era realmente así? Consideraremos dos aspectos para tratar de dar una respuesta: por un lado, la relación del presidente de la República con el Congreso, y por otro, el procedimiento de elección presidencial.

En cuanto a las relaciones del presidente con el parlamento, dos circunstancias las determinaban: la facultad presidencial de disolución reconocida en el artículo 42 y el nombramiento del jefe del gobierno. En el caso de la segunda, el anteproyecto era rotundo: el presidente designaría libremente al jefe del gobierno, pero debería atenerse a la confianza del parlamento para mantenerle en su puesto o retirarle. No cabía, por tanto, sino un gobierno plenamente parlamentario, basado en la regla inflexible de las mayorías.

Por tanto, en cuanto al origen del ejecutivo, el presidente no era sino una institución subordinada al parlamento, sin mayor opción a intervenir que en los casos de crisis grave o parálisis parlamentaria. Sin embargo, la primera

(5) La comisión jurídica ascesora la presidió el jurista Angel Ossorio y Gallardo y tuvo entre sus vocales a ilustres juristas como Jerónimo González, Adolfo Posada, Luis Jiménez de Asúa o Alfonso García Valdecasas. El anteproyecto se publicó en *ABC*, 7-7-1931.

(6) Representativos de la reacción de la izquierda al anteproyecto fueron los comentarios despectivos de *El Socialista*, 13-7-1931.

(7) Véase el preámbulo del anteproyecto de la comisión jurídica, redactado por su presidente.

circunstancia a la que hemos hecho referencia anteriormente, la facultad de disolución extraordinaria del Congreso, equilibraba sustancialmente la relación de poder entre la cámara y el jefe de Estado, reforzando el papel de este último. En principio, la facultad de disolución estaba limitada por dos mecanismos: primero, porque el artículo 42 restringía su uso a un máximo de dos «disoluciones consecutivas por la misma causa»; y segundo, porque el artículo 45 autorizaba al Congreso, previa decisión por mayoría absoluta, a acusar al presidente ante el «Tribunal de Justicia Constitucional» si interpretaba que había faltado a sus obligaciones constitucionales. Con todo, ambas limitaciones no impedían que la disolución configurara un presidente fuerte. Al fin y al cabo, no sólo la redacción del artículo 42 podía ser objeto de una interpretación flexible y generosa a propósito de la «causa» de disolución, sino que además la decisión final para destituir al presidente de acuerdo con el artículo 45 no recaía en el Congreso sino en el mencionado Tribunal.

Así las cosas, desde el punto de vista de la facultad presidencial de disolución, y contra lo dicho por Ossorio, el presidente del anteproyecto sí era en verdad una institución fuerte en su relación con el Congreso. El problema, como iba a ocurrir con el texto definitivo de la Constitución, era que esa redacción de las competencias presidenciales predisponía antes al conflicto entre el presidente y el parlamento que al entendimiento mutuo. La redacción del anteproyecto implicaba un riesgo similar al de la futura Constitución, el de la confusión entre las competencias típicas de un régimen presidencial y las de otro parlamentario. ¿Por qué no haber establecido, en un régimen parlamentario donde el gobierno dependía directamente de las mayorías electorales y el jefe del Estado se limitaba a rubricar el poder de esas mayorías, que la facultad de disolución del Congreso quedara en manos del presidente del gobierno, o cuanto menos haber fijado explícitamente —algo que no hacía el anteproyecto— que la facultad de disolución presidencial necesitaba del refrendo ministerial?

Resta una consideración más sobre el procedimiento de elección presidencial. El anteproyecto de Ossorio determinó que el presidente sería elegido en reunión conjunta de las dos cámaras, Congreso y Senado, desechando la elección por sufragio universal directo, fundamento de todo régimen presidencial, por considerar que no era ese el mejor método para «discernir» las «capacidades» que requería la más alta magistratura del Estado. «Nuestro temperamento pasional y nuestras añejas corruptelas electorales aportarían —decía el preámbulo— complicaciones a la elección directa, que compromete la vida del país y que es difícil de rectificar» (8).

(8) MORI (1933): I, 138. La presidencia de la República estaba regulada muy detalladamente en el Título V del anteproyecto, artículos 32 a 45.

La primera impresión es que ese procedimiento de elección instituía un presidente débil, falto de legitimidad popular y subordinado a las Cortes. Ahora bien, la intervención del Senado en la elección presidencial tenía importantes consecuencias que no conviene pasar por alto, y no eran precisamente las de debilitar la institución presidencial (9). Sin duda, la comisión quiso evitar que la cámara baja eligiera un jefe del Estado a su imagen y semejanza, por lo que hizo intervenir al Senado en la elección. Así, al menos en teoría, se lograba una presidencia menos vinculada a las mayorías políticas del Congreso y, por tanto, un presidente con mayor autonomía y en mejores condiciones para actuar como poder moderador entre ambas cámaras, esto es, entre los intereses profesionales y los del sufragio universal.

Por tanto, en términos generales, la presidencia de la República del anteproyecto no era esa institución tan limitada a la que se refería Ossorio. Estaba concebida, junto con el Senado, para contrarrestar el efecto de la democratización del sistema político. Eso explica porque la izquierda republicana y los socialistas vieron en el anteproyecto una ofensa para su concepción radicalmente democrática del régimen republicano. Sus representantes en la comisión jurídica ya habían tenido oportunidad de manifestar su total disconformidad con la cámara alta —fuera o no corporativa— y con la elección por las Cortes del presidente de la República (10).

No obstante, la oposición al anteproyecto no significaba que todos los grupos de la izquierda compartieran un proyecto alternativo. La confusión y la divergencia de opiniones era especialmente acusada cuando se trataba de la jefatura del Estado, materia en la que el consenso se limitaba al deseo de evitar a todo trance que el presidente tuviera facultades similares a las de un rey constitucional. Y era así porque la izquierda republicana y los socialistas estaban plenamente convencidos de que la Monarquía había caído por usar sus prerrogativas de modo arbitrario y contrario a los deseos de la voluntad nacional (11).

(9) Se había establecido un Senado corporativo, no elegido por sufragio universal, al que se atribuían funciones moderadoras y de apoyo técnico en el trabajo legislativo. Estaba compuesto por 240 senadores, divididos en cuatro grupos de 60 cada uno. Era renovable por mitades cada cuatro años, lo que pretendía asegurar una mayor continuidad que en el caso del Congreso, amén de alejar a la cámara alta de los vaivenes que pudiera producir el sufragio universal. Sólo funcionaría cuando estuviera reunido el Congreso y dispondría de iniciativa legislativa. Además, se le reconoció el derecho al veto suspensivo de una ley aprobada por el Congreso, si bien ese veto quedaba anulado en el caso de que la cámara baja volviera a aprobar la misma ley por mayoría absoluta.

(10) El resumen de las posturas enfrentadas en la comisión jurídica en MORI (1933): I, 130 y ss.

(11) Un buen resumen de los diferentes argumentos de los fundadores del régimen a

Ante la postura crítica de los partidos que componían la mayoría parlamentaria, el Gobierno Provisional decidió desechar el anteproyecto, declarando públicamente, contra la voluntad de su presidente, que no llevaría a las Cortes un proyecto constitucional propio. Se confirmaban así las profundas diferencias ideológicas que existían entre el ala izquierda y derecha de la coalición de gobierno. Dada la posición minoritaria de los conservadores republicanos en el parlamento, no cabía ya la posibilidad de que triunfara el criterio moderado que había presidido la elaboración del anteproyecto (12).

Así las cosas, el Congreso eligió una comisión constitucional encargada de redactar un nuevo y definitivo proyecto constitucional. Bajo la presidencia del socialista Jiménez de Asúa y muy influida por el peso de los grupos socialista y radical-socialista, la comisión elaboró un texto que aunque conservaba amplios fragmentos del anteproyecto, estaba influido por una línea ideológica bien distinta. Presidían el mismo dos aspectos esenciales: de un lado, una voluntad manifiesta de ruptura con toda costumbre constitucional española que no fuera la de 1812; y de otro lado, la poderosa influencia del constitucionalismo de entreguerras, y en concreto de la Constitución de Weimar (13).

El proyecto de la comisión parlamentaria introdujo cambios sustanciales en la redacción de las atribuciones de la presidencia de la República. Para empezar, puesto que fue suprimido el Senado, la elección presidencial hubo de ser modificada, imponiéndose la opinión mayoritaria de los grupos de izquierdas de la cámara: la elección por sufragio universal directo. Así, se daba paso a una institución presidencial autónoma e independiente de la voluntad del parlamento, una institución con una mayor legitimidad que la prevista en el anteproyecto, con todos los requisitos para convertirse en un poder efectivo del Estado.

propósito de las responsabilidades políticas de la Monarquía puede verse en los discursos del mitin celebrado en la Plaza de las Ventas de Madrid el 30 de septiembre de 1930. En *El Progreso* (Barcelona), 30-9-1930.

(12) La imposibilidad de que el Gobierno Provisional se pusiera de acuerdo en un proyecto constitucional era «patente», según declaró el propio Alcalá-Zamora a la cámara. Véase su intervención en el debate a la totalidad, en *DSCC*, núm. 40, 17-9-1931, pág. 984. Azaña, por su parte, anotó el día 7 de julio en su diario que el gobierno no entró a fondo a debatir el anteproyecto porque «no podemos presentar, dada la hechura del Gobierno, un texto que aceptemos todos». AZAÑA (1977): I, 24. También las declaraciones de MARCELINO DOMINGO en *ABC*, 11-7-1931.

(13) Véase al respecto el discurso de presentación del proyecto de JIMÉNEZ DE ASÚA en el debate a la totalidad, en *DSCC*, núm. 28, 27-8-1931, págs. 642 y ss. También JIMÉNEZ DE ASÚA (1932a).

Si bien la elección popular directa sugiere, *a priori*, la imposición de un jefe del Estado típico de una república presidencial, la lectura del resto de los artículos del título V del proyecto desmiente esa impresión (14). Primero, porque desapareció la facultad presidencial de disolución extraordinaria del Congreso, quedando como algo puramente residual: el presidente podía proponer al pueblo que se pronunciara acerca de la disolución cuando se presentara una situación de conflicto excepcional entre la cámara y el jefe del Estado, siempre sabiendo que la negativa popular acarrearía su destitución inmediata. Y segundo, porque el artículo 75 reconocía al parlamento el derecho a proponer al pueblo la destitución del presidente, siempre que lo decidiera un mínimo de los dos tercios de la cámara; en caso de que la consulta popular no confirmara la decisión del Congreso, este quedaría disuelto (15).

Hubiera resultado difícil sembrar mayor confusión en la redacción del título V: por un lado la presidencia era una institución fuertemente legitimada por el voto popular, pero por otro, su capacidad de acción era, en la práctica, residual. Una función arbitral que está sujeta a los dictados del sufragio universal no es tal función. Es casi seguro que el miedo a perder una consulta electoral habría abocado al presidente a convertirse en un títere de los partidos políticos que formaban la mayoría de la cámara. Además, la elección directa no significaba en ningún caso que le fueran reconocidas funciones típicas de un régimen presidencial; al igual que en el anteproyecto, era el gobierno, elegido por el presidente pero necesitado de la confianza parlamentaria, el que tenía reservadas las funciones ejecutivas básicas. En la práctica, tal y como estaba redactado el proyecto, sólo cabían dos posibilidades: una, que el presidente de la República fuera elegido por una mayoría política similar a la que había respaldado al ejecutivo, con lo que el escenario más probable sería el de la sumisión del jefe del gobierno al presidente, que se arrogaría funciones ejecutivas (Es bastante menos probable que la dirección en que se estableciera la subordinación hubiera sido a la inversa, dada la alta legitimidad de la figura presidencial); y otra, que presidente y mayoría parlamentaria representaran a dos orientaciones ideológicas adversas, con lo que, o bien el presidente se limitaba a cumplir funciones meramente representativas —circunstancia hartamente improbable en un presidente de

(14) Por el contrario, JIMÉNEZ DE ASÚA aseguró más tarde, en 1946, que el proyecto había logrado el equilibrio entre el presidente y el Congreso al decidir que ambos fueran dos poderes fuertes. Citado por VARELA (1978): 93.

(15) Esta facultad no había sido incluida en el anteproyecto; se sumaba ahora al derecho del parlamento de acusar al presidente ante el Tribunal de Justicia Constitucional, que aparecía en el artículo 78 y que mantenía en líneas generales la redacción del anteproyecto.

elección popular— o el conflicto entre el parlamento y la presidente estaba servido (16).

Seguramente, no había nada más peligroso para un régimen que acababa de nacer que sembrar la confusión en el terreno de las relaciones entre la jefatura del Estado y las Cortes. Sin embargo, como se demostró en los primeros debates parlamentarios del proyecto, a los Constituyentes no les preocupaba en exceso ese problema. Otros, de los de alto contenido simbólico e ideológico, como el religioso, mantuvieron ocupado al hemiciclo durante días (17). Así, antes de que llegara el turno de discutir sobre la institución presidencial, ya habían tenido lugar debates muy agrios y hasta una crisis política que cambió por completo el rumbo de las Constituyentes y hasta del régimen. Como es sabido, en la segunda semana de octubre, como resultado del debate sobre el artículo 26, el principal de los referidos a la cuestión religiosa, la derecha republicana abandonó el gobierno y los diputados católicos se retiraron de la cámara. El grueso de la mayoría parlamentaria seguía intacto, pero uno de los pilares de la moderación había sido derribado y las relaciones entre el Partido Radical y los socialistas empezaban a revelarse harto difíciles (18).

Cuando llegó el momento de debatir los títulos IV y V, dedicados al poder legislativo y a la presidencia de la República respectivamente, la cámara estaba prácticamente vacía, como si de cuestiones menores se tratara en

(16) De acuerdo con el proyecto, el presidente —que mantenía el mandato de seis años— tenía además el llamado derecho de «mensaje», esto es, la posibilidad de devolver al parlamento una ley ya aprobada para que volviera a ser discutida. Como ocurría en el resto de sus relaciones con las Cortes, el presidente debía acatar finalmente la voluntad parlamentaria si la ley era ratificada nuevamente por la mayoría. No se trataba, por tanto, de ningún tipo de veto presidencial absoluto. Véase el artículo 76. Esta era, una vez más, otra facultad presidencial que tal y como estaba prevista parecía promover el conflicto. Así lo advirtió el diputado de la derecha republicana, Castrillo, en el debate a la totalidad del proyecto: el derecho de mensaje, aseguró, traería numerosos problemas al presidente en su relación con los partidos políticos, puesto que tomara la decisión que tomara, nunca sería bien recibida por todos, bien fuera por no devolver la ley o por hacerlo. MORI (1933): IV, 16. Basta fijarse en lo ocurrido en la segunda quincena de mayo de 1933, a propósito del uso del derecho de mensaje en la recién aprobada Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, para darse cuenta de los peligros que acarrecaba este veto limitado. En aquella fechas de 1933, mayoría parlamentaria y oposición se enfrentaron en un durísimo debate público para presionar al entonces presidente, Alcalá-Zamora, en contra y a favor del uso del veto con la mencionada ley. Véase ÁLVAREZ TARDIO (2002): cap. V.

(17) Véanse los temas preferidos de los oradores en el debate a la totalidad, en *DSCC*, núms. 28 a 34, agosto de 1931, págs. 642-802.

(18) Para la cuestión religiosa y el debate del artículo 26: ÁLVAREZ TARDIO (2002): cap. III.

comparación con la disolución de los jesuitas (19). Lo primero, en muy poco tiempo, fue la confirmación de que el Senado quedaba definitivamente apartado. Alcalá-Zamora hizo un último esfuerzo a favor de las dos cámaras, que también apoyó Lerroux, pero los grupos socialista, radical-socialista e izquierda republicana se mostraron inflexibles en su denuncia del Senado como una institución oligárquica y anticuada (20).

Para los partidos de la izquierda, el unicameralismo respondía a una vieja obsesión: la institución completa y perfecta de la soberanía popular. En ese sentido, casi su única preocupación con relación al presidente de la República era la de crear una institución que no contradijera esa idea. En su opinión, era perfectamente factible que un presidente elegido por sufragio universal no tuviera atribución alguna que supusiera una limitación de la soberanía parlamentaria; esto es, el proyecto de la comisión les parecía viable.

Eliminado el Senado, el título IV estableció de forma taxativa la supremacía del parlamento dentro del sistema político: único depositario de la soberanía popular y único poder con plena capacidad legislativa. De acuerdo con ese principio y en la línea del más puro convencionalismo, los constituyentes decidieron que la última palabra en la formación del gobierno la tuviera el Congreso. Así, el artículo 75, que reguló la participación del presidente de la República en la formación del gobierno, estableció, en la línea del proyecto y del anteproyecto, que el ejecutivo nombrado por el jefe del Estado no podría continuar en sus funciones sin la confianza explícita del parlamento. Aunque según el mencionado artículo, el presidente nombraría «libremente» al jefe de gobierno, hay que entender, de acuerdo con la tradición parlamentaria, que esa función estaba sujeta a la lógica de las mayorías. Desde luego, Alcalá-Zamora, que ocupó la presidencia de la República desde diciembre de 1931 hasta marzo de 1936, no siempre lo entendió así. Es conocida, por ejemplo, su negativa durante todo el segundo bienio a encarar la formación de gobierno al jefe de la minoría parlamentaria más numerosa, el cedista José María Gil Robles.

Además de la confianza parlamentaria, los constituyentes aprobaron otras cláusulas que aseguraban el sometimiento del gobierno al parlamento: por un lado, el artículo 64 fijaba el derecho de la cámara a acordar un voto de censura al gobierno o alguno de sus ministros, estando estos obligados a

(19) MORI (1933): IV, 9.

(20) «Buscóse, dijo el radical Martínez Barrio, levantar una muralla infranqueable que, fueran cuales fueran los riesgos, cerrara el camino a todas las costumbres del pasado.» MARTÍNEZ BARRIO (1983): 66. Una síntesis del debate del título IV en MORI (1933): IV, cap. 1. También interesa: ALCALÁ-ZAMORA (1977): 180-181; LAMO DE ESPINOSA Y CONTRERAS (1990): 386 y ss.; y VARELA (1978): 92 y ss.

dimitir si el mismo era aprobado por mayoría absoluta; por otro, diversos preceptos exigieron la activa presencia de los ministros en la cámara, lo que sirvió en la práctica para que el Congreso ejerciera una fuerte labor de control sobre la actividad ministerial (21).

Por tanto, como ha señalado Varela, la institución de gobierno que diseñó la Constitución republicana fue, en principio, la típica de un régimen parlamentario, esto es, un gobierno sometido a la confianza de la cámara y fiscalizado por ella. Ese era, en buena lógica, un ejecutivo débil y subordinado a la cámara; de hecho, no se establecieron excesivos instrumentos para asegurar su independencia. Y sin embargo, en la vida política real, la debilidad de los gobiernos republicanos no se debió tanto a esa normativa como a la «ausencia de fuerzas políticas sólidamente organizadas a través de las cuales pud[iera] canalizarse e impulsarse unitariamente el trabajo del parlamento» (22). Como suele ocurrir en casi todos los regímenes de gobierno parlamentario, por muy definidos que estuvieran los controles parlamentarios, la fortaleza o debilidad del gobierno dependía realmente de la disciplina y la cohesión de las mayorías sobre las que aquel se apoyaba. Madariaga tenía razón cuando atribuyó la «flojera del ejecutivo» al sistema de partidos y a los hechos que tenían lugar fuera del hemiciclo. Un liderazgo fuerte, como intentó ser el de Azaña durante el primer bienio, hubiera sido una salida a esa situación de «flojera». No obstante, como también le ocurrió a Gil Robles, los problemas internos de los partidos y de los grupos parlamentarios dificultaban la continuidad y la fortaleza de los líderes (23).

(21) A pesar de las múltiples formas de control del parlamento sobre el gobierno, al menos en el voto de censura, la Constitución quiso evitar un uso abusivo que convirtiera al ejecutivo en rehén de las minorías. Así, el artículo 64 estableció algunos requisitos para el ejercicio del mismo, principalmente la obligatoriedad de razonarlo y de acompañarlo de la firma de un mínimo de cincuenta diputados. El voto de censura, por tanto, no podría ser obra de una minoría exigua. No obstante, no era imperativo que quienes promovieran el voto de censura propusieran una alternativa de gobierno.

(22) VARELA (1978): 88 y ss.

(23) *Ibid.* La tiranía de los parlamentos fue uno de los motivos que más alentó la crítica al parlamentarismo de entreguerras. El propio Gil Robles hizo públicas en numerosas ocasiones sus críticas en ese sentido y pidió que se reforzara el poder y la autonomía de los ejecutivos. Véanse, por ejemplo, sus declaraciones a *La Vanguardia* en noviembre de 1934, en GIL ROBLES (1971): 383-385. También ROBINSON (1973). Sobre los partidos y el sistema de partidos en la Segunda República interesan ARRANZ (1995), LINZ (1974) y JULIA (1995).

Una tendencia muy común en entreguerras y que influyó significativamente en el debate constitucional de 1931, fue la de reforzar el poder del ejecutivo, bien del presidente de la República o bien del Gobierno, precisamente para evitar la tiranía del parlamento. Esto favoreció el llamado «parlamentarismo racionalizado» (P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Introducción al*

Esa debilidad de los ejecutivos tuvo importantes consecuencias para las instituciones republicanas y especialmente para la jefatura del Estado, sobre todo durante el segundo bienio. La realidad demostró que el poder político del presidente era inversamente proporcional al funcionamiento 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. Así, las veces que Alcalá-Zamora actuó como si de una república presidencial se tratara, tuvieron lugar bien cuando los gobiernos se vieron sometidos a fuertes tensiones parlamentarias, bien cuando dependieron de complejas relaciones de coalición, o simplemente cuando carecieron de liderazgos sólidos.

LA CONSTITUCIÓN: UN FALSO COMPROMISO

Pero, finalmente, ¿qué presidencia de la República diseñaron los constituyentes y cuáles fueron sus rasgos más conflictivos y polémicos?

El debate parlamentario del título V no fue, como se ha dicho, muy acalorado. Ausente la oposición católica y con la derecha republicana muy debilitada, la cámara aprobó sin apenas discusión el proyecto de la comisión parlamentaria. Se hizo, no obstante, alguna modificación, como la referida al procedimiento de elección presidencial: el sufragio universal previsto en el dictamen fue sustituido por un sistema mixto. El miedo a un presidente fuerte, legitimado directamente por el voto popular, que hiciera sombra al parlamento y se arrogara funciones ejecutivas, llevó a los diputados de la izquierda republicana a presentar una enmienda —defendida por Ruiz Funes— que proponía un nuevo sistema de elección presidencial. La mayoría dio el visto bueno y el artículo 68 de la Constitución quedó redactado del siguiente modo: «El presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados. Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley» (24).

Derecho Constitucional comparado, México, 1975), un intento de mejorar la eficacia legislativa del sistema, que incluía, por ejemplo, la posibilidad de que el ejecutivo legislara por decreto o la limitación del uso del voto de censura en el parlamento. Véase COTARELO Y BLAS (1991).

(24) El debate en MORJ (1933): IV, 57 y ss. El texto del artículo en ESTEBAN (1998): 274 y ss. Con el debate y la votación del artículo 68 se accentuaron las diferencias entre el Partido Radical y Acción Republicana, al considerar los primeros que el partido de Azaña no había sido fiel a sus compromisos. Véase AZAÑA (1977): I, 255.

Todas las opciones barajadas desde junio habían sido desechadas por una u otra razón: ni elección popular ni parlamentaria, tampoco un presidente vinculado a una cámara alta de tipo corporativo. Y sin embargo, el resultado híbrido no prevenía contra ninguno de los temores de los constituyentes; en condiciones como las que se dieron, esto es, con un parlamento muy fragmentado y un sistema de partidos polarizado y cambiante, lo relevante iba a ser la incapacidad de los partidos para hacer valer el régimen parlamentario frente a una interpretación presidencialista de la Constitución.

En cualquier caso, elegido por ese procedimiento para un mandato de seis años, ¿cuál iba a ser el contenido efectivo de su poder? (25).

En primer lugar, en la línea de todos los proyectos anteriores y como ya se ha mencionado, el presidente podía nombrar y separar «libremente al presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros», estando obligado a separarlos siempre que las Cortes «les negasen de modo explícito su confianza».

Segundo, era el responsable de la expedición de los decretos, reglamentos e instrucciones que aprobara el gobierno para la ejecución de las leyes, sin que pudiera negarse por ninguna razón a cumplir con esa obligación —al menos, la Constitución no decía nada al respecto—. Esta y otras competencias estaban sujetas, en virtud del artículo 84, al refrendo de un ministro, aunque ese mismo artículo mencionaba —paradójicamente— que el presidente sería responsable desde el punto de vista penal de la ejecución de todos sus mandatos.

Tercero, el presidente podía, de acuerdo con el artículo 81, convocar el Congreso con carácter extraordinario y suspender las sesiones ordinarias del mismo; no había limitación para la convocatoria, pero sí para la suspensión: dentro de una legislatura, podría hacerlo «sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo». Ese mismo artículo estipulaba además que el presidente podría disolver las Cortes «hasta dos veces como máximo durante su mandato», bajo dos condiciones: la motivación y la convocatoria de nuevas elecciones en el plazo máximo de sesenta días. Además, en la que era sin duda la novedad más sustancial respecto del proyecto y el anteproyecto, se establecía una paradójica fiscalización: la necesidad de la segunda disolución podría ser juzgada por las nuevas Cortes, cuyo voto en contra significaría automáticamente la destitución del presidente.

(25) Además de lo que se expone a continuación, el presidente tenía varias competencias específicas recogidas en el artículo 76, que prescindimos de comentar porque ninguna de ellas dio lugar a conflictos relevantes entre el presidente y el resto de los poderes constitucionales. ESTEBAN (1998): 276.

Cuarto, amén de ese procedimiento de destitución, el presidente podía ser apartado de su cargo en otros dos casos: por un lado, según el artículo 82, a iniciativa del Congreso y por votación conjunta del mismo y de un colegio de compromisarios elegidos del mismo modo que para la elección presidencial, con el inconveniente para el Congreso de que si la Asamblea conjunta votaba en contra de la destitución, éste quedaba automáticamente disuelto; y por otro, según el artículo 84, y en la línea de los proyectos anteriores, cabía también la posibilidad de que el presidente fuera destituido en el caso de que el Tribunal de Garantías Constitucionales admitiera a trámite una acusación del Congreso contra el jefe del Estado.

Y en quinto y último lugar, el presidente tenía la facultad reconocida por el artículo 83 de «promulgar las leyes sancionadas por el Congreso» en un plazo de quince días y con la particularidad siguiente: si la ley no era declarada urgente por la cámara, el presidente tenía el derecho de mensaje, esto es, podía pedir al Congreso que volviera a deliberar sobre la ley; si éste volvía a aprobarla por mayoría absoluta, debería promulgarla obligatoriamente.

Ésta fue, finalmente, la manera en que la Constitución aprobada el 9 de diciembre de 1931 delimitó las atribuciones de la institución presidencial y sus relaciones con las Cortes y el gobierno. No resulta sencillo extraer conclusiones seguras acerca del tipo de régimen resultante, ni con una lectura de los artículos del Título V, ni tan siquiera a través de una interpretación de conjunto de la Constitución. No son pocas las dudas que surgen, especialmente cuando se comparan unos artículos con otros o se pone una facultad concreta en relación con el resto. Así, al derecho de disolución de las Cortes, ¿le era aplicable el artículo 84, en virtud del cual todo mandato presidencial necesitaba el refrendo ministerial? Por otro lado, como se ha visto, tampoco el procedimiento de elección presidencial nos aclara demasiado sobre el tipo de régimen que quisieron instaurar los constituyentes.

No obstante, antes de discutir este último punto, parece oportuno resaltar los principales conflictos a que dio lugar la redacción del título V. Cuatro fueron las funciones presidenciales cuyo ejercicio complicó las relaciones del presidente con las Cortes y con el gobierno: el nombramiento del jefe del ejecutivo, la disolución anticipada de las Cortes, el veto legislativo y el refrendo ministerial (26).

(26) También fue objeto de polémica, aunque menor, la interpretación de derecho de suspensión de las reuniones de Cortes que fijaba el artículo 81: el presidente podía hacerlo, como ya se ha dicho, «sólo por un mes en el primer periodo y por quince días en el segundo», siempre que se respetara lo preceptuado en el artículo 58, que fijaba la reunión obligatoria de las Cortes en un mínimo de dos periodos anuales de tres y dos meses. Este tema fue motivo de enfrentamiento entre las presidencias de la República y del Congreso en diciembre de 1935.

La primera cuestión, el nombramiento del presidente del gobierno, dio lugar a bastantes problemas por la interpretación que Alcalá-Zamora hizo del artículo 75. Éste obligaba al ejecutivo a contar con la confianza explícita del Congreso, pero tal y como estaba redactado planteaba una duda: ¿podía el jefe del Estado nombrar un presidente de gobierno que no contara *a priori* con la mayoría parlamentaria suficiente? A la luz de la tradición parlamentaria y de una interpretación acorde con el resto del articulado constitucional, la respuesta sólo podía ser negativa. Estaba claro que los constituyentes habían querido un gobierno parlamentario; era de sentido común, por tanto, que el presidente designara siempre a un jefe de partido que tuviera muchas posibilidades de conseguir la confianza de la cámara. Pero Alcalá-Zamora, sobre todo a partir de 1935, no lo entendió así e interpretó el artículo 75 de una manera forzada, encargando la formación de gobierno a líderes políticos que no contaban con un respaldo amplio de la cámara, con la única intención de tener un gobierno dócil durante un tiempo, aunque fuera breve. La conducta del presidente fue, sin duda, interesada y no estaba en absoluto justificada en el espíritu de la Constitución; es más, esa conducta, especialmente durante el año 1935, fue responsable de una deslegitimación de la institución presidencial que en nada contribuyó —más bien todo lo contrario— a reforzar la lealtad de los partidos políticos hacia el régimen (27). Con todo, también es verdad que si comparamos lo ocurrido en el caso de la Segunda República con otros regímenes de naturaleza mixta, descubrimos que la actitud del presidente era harto previsible en las circunstancias en que se produjo; era muy probable que con un parlamento fragmentado, inestable y poco eficaz, tanto el gobierno como algunos grupos políticos buscaran la protección

justo cuando estaba en juego la segunda disolución extraordinaria de las Cortes. Alcalá-Zamora interpretó que la disolución podía llegar a un máximo anual de tres meses: mes y medio por el periodo ordinario de sesiones y otro mes y medio por el extraordinario. Frente a esta postura, la presidencia de las Cortes señaló que la disolución no podía superar en ningún caso el mes y medio. Estaba en juego una posible reunión obligatoria del parlamento antes de que acabara el año, algo que habría permitido al Congreso no sólo negar su confianza al gobierno Portela sino además iniciar el procedimiento de destitución del presidente de la República. Para VARELA (1978: 105) la postura que más se ajustaba a una interpretación global de la Constitución era la de Alcalá-Zamora. Hay que decir, no obstante, que la tónica general durante la República fue la continuidad de las sesiones, incluso en el segundo bienio, cuando las interrupciones fueron más frecuentes aunque nunca muy prolongadas. Interesa al respecto CABRERA CALVO-SOTELO (1995b): 71.

(27) LINZ (1978: 142 y ss.) ha señalado acertadamente el modo en que la relación del presidente de la República con el gobierno y con el parlamento fue un factor decisivo en la deslegitimación de la institución presidencial, y por tanto, del mismo régimen republicano. Alcalá-Zamora no acertó a desempeñar esa labor positiva de integración que tan necesaria se convirtió a partir de octubre de 1934.

del jefe del Estado, el cual aprovecharía esa situación para arrogarse funciones propias del ejecutivo. De hecho, Alcalá-Zamora no habría podido burlar las mayorías parlamentarias durante el segundo bienio tal y como hizo, si hubieran existido liderazgos sólidos y si los grupos parlamentarios hubiera asegurado la estabilidad de los gobiernos.

Más compleja y peor regulada estaba la atribución presidencial de la disolución extraordinaria de las Cortes. La redacción del artículo 81 respondía a dos deseos enfrentados: por un lado, en la línea de lo que venía ocurriendo en la Europa de entreguerras, el de reforzar el papel del ejecutivo frente a los excesos del parlamento; de otro, el de evitar que la conducta del presidente se tornara abusiva. Si se trataba de fortalecer el poder ejecutivo frente al parlamento, ¿por qué no atribuir la facultad de disolución al presidente del gobierno? De hecho, hay quien opina que así estaba regulado en la Constitución, alegando que pues el artículo 84 exigía el refrendo de todos los mandatos presidenciales, la disolución también debía llevarlo. Se trata, sin duda, de una interpretación que no responde a la letra del artículo 81: si el decreto de disolución debía llevar la firma de un ministro, ¿por qué hacer responsable de ese acto al presidente de la República?

El artículo 81 fue, sin duda, el que tuvo una redacción más desafortunada, fruto de un falso compromiso entre los partidarios de un presidente fuerte —los menos— y los que no deseaban de ninguna manera que existiera un poder personal con capacidad para disolver a los representantes de la voluntad popular. Se podía haber logrado un equilibrio entre poderes, para lo que hubiera sido recomendable establecer dos poderes fuertes que se contrapesaran. Pero se eligió una solución engañosa —se dio al presidente el poder de disolución pero se le penalizó por usarlo— que sólo podía propiciar el conflicto entre la presidencia 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: o bien lo hacía la mayoría anterior por venganza o bien lo hacía la nueva para tener la oportunidad de nombrar un presidente próximo y dócil (28). 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

(28) Este aspecto ya lo señalaron PÉREZ SERRANO (1932) y BAYÓN Y CHACÓN (1935). Véase VARELA (1978): 105-107.

o mal ejercicio de la facultad presidencial de disolución, lo que hubiera sido posible con un presidente de elección popular directa.

Resta, por último, el asunto que ofrece, según Varela, «la auténtica dimensión del *drama* presidencial durante la Segunda República» (29). La situación es similar al caso de la disolución: un jefe de Estado autónomo y responsable de sus actos al que, sin embargo, se le exige el refrendo ministerial. Lo decía el artículo 84, en evidente contradicción con lo regulado, por ejemplo, en el 81: ¿acaso el presidente no era responsable política y penalmente de la disolución extraordinaria de las Cortes? (30)

De este modo, el *drama* consistió en que el jefe de Estado tenía un papel que desempeñar pero estaba impedido o penalizado por hacerlo. Por mucho que se esmerara en ejercer de forma ecuánime sus funciones moderadoras, debido a la normativa constitucional sus decisiones nunca complacerían a ninguno de los bandos enfrentados. Eso es lo que le ocurrió una y otra vez a Alcalá-Zamora, que sólo 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 (31). Es verdad, como ya se ha dicho, que algunos de sus actos no se ajustaron a una interpretación equilibrada de la Constitución, 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. Hace tiempo que Varela describió magistralmente este aspecto: «es curioso comprobar, dijo, que las principales acusaciones lanzadas contra la persona del presidente se correspondieron con sus características institucionales: enredada, vacilante y ambigua» (32).

(29) VARELA (1978): 110.

(30) También en el caso del artículo 83, que regulaba el llamado derecho de mensaje —o veto cualificado, según Varela—, llegó a exigirse el refrendo ministerial. Así ocurrió, por ejemplo, cuando Alcalá-Zamora quiso devolver al Congreso la ley de amnistía de 1934 del gobierno Lerroux, y no lo consiguió precisamente por esa interpretación. ¿Tenía algún sentido que una facultad típica de un poder moderador estuviera sujeta a refrendo? Es evidente que ningún gobierno refrendaría el veto que un presidente pudiera ejercer contra una ley aprobada por su propia mayoría parlamentaria. Está fuera de toda duda que una interpretación razonable del articulado constitucional descartaba el refrendo para el veto presidencial, por muy rotundo que fuera el artículo 84 —y quién sabe si deliberadamente ambiguo—.

(31) MARTÍNEZ BARRIO (1983: 295) describe 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 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 que apoyarse.»

(32) VARELA (1978): 111. Como contraste a esta interpretación del papel de Alcalá-Za-

NI PARLAMENTARISMO NI PRESIDENCIALISMO. UN BALANCE

Como es sabido, los regímenes parlamentarios puros se caracterizan por la concentración del poder en manos del parlamento, único representante de la soberanía popular; en ellos el gobierno es algo así como un comisionado de la cámara, al que ésta puede retirar su confianza cuando lo considere oportuno. En las repúblicas parlamentarias el gobierno responde sólo ante el Congreso 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, 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 verdaderamente en el jefe del Estado. Él es quien se encarga del gobierno del país, y lo hace, por regla general, con independencia del parlamento, que ni le ha nombrado ni tiene capacidad para destituirle —salvo en casos excepcionales y cuando intervengan responsabilidades penales—. 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 en el régimen parlamentario. Por regla general, tanto el Congreso como el presidente gozan de una amplia legitimidad popular y son elegidos mediante procedimientos por completo independientes (33).

El parlamentarismo y el presidencialismo en sus formas más puras han tenido dos buenos representantes: el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo francés de la III República. No obstante, han sido más habituales diferentes sucedáneos de ambos modelos, y especialmente el de un parlamentarismo corregido o limitado. También ha habido, por supuesto, regímenes que han querido ser un intermedio de uno y otro, en un intento por quedarse sólo con lo mejor de cada uno; para estos ha habido que inventar una terminología algo confusa aunque necesaria, la de los regímenes «semi», como el semipresidencialismo.

Tal y como ha señalado Payne, en el caso de la Segunda República española parece haberse llegado a una especie de compromiso entre el sistema presidencial estadounidense y el parlamentario francés (34). De hecho, algo parecido puede decirse respecto del modelo de la República de Weimar, que

mora véase, entre otros, JULIÁ (1995): 126. Interesa también el balance de la actuación de Alcalá-Zamora en 1935 que hace MOA (2000): 319-346.

(33) Un buen análisis comparativo del parlamentarismo y el presidencialismo en LIJPHART (1992).

(34) PAYNE (1995): 82-83.

como sabemos por distintos testimonios y por el derecho comparado, estuvo muy presente en la memoria de los constituyentes españoles de 1931.

Ahora bien, mientras que la república alemana de entreguerras suele ser citada por los especialistas como un caso de régimen semipresidencial, no creo que puede decirse lo mismo de la Segunda República española, ni por la letra constitucional ni por las condiciones externas. Veamos, no obstante, que se entiende por semipresidencial y cuáles son las condiciones que, muy certeramente, Maurice Duverger ha identificado para el buen funcionamiento de ese modelo. Un régimen semipresidencial sería aquel que contenga estos tres elementos: uno, la elección del presidente de la República por sufragio universal; dos, la atribución de importantes poderes al presidente; y tres, un gobierno opuesto al presidente, con pleno poder ejecutivo y cuya caída no dependa nada más que de la confianza parlamentaria. Pero no basta con identificar sus requisitos teóricos, pues en la práctica todo régimen pueden alejarse de su formulación teórica hasta un extremo inimaginado; basta recordar el caso de la actual República francesa y el comportamiento de algunos de sus presidentes con relación a las competencias que la Constitución asigna a la institución presidencial (35). La experiencia de diversos países indica que un régimen semipresidencial necesita al menos una condición básica para funcionar como tal y mantenerse fiel a sus premisas: que los poderes constitucionales actúen por un sistema de confianza mutua y de lealtad. Al estar basado sobre todo en un desdoblamiento del poder ejecutivo que no se da en el sistema presidencial, hace falta, irremediamente, que la acción de ambos titulares de ese poder se produzca dentro de una escrupulosa lealtad entre ellos y a las instituciones. La influencia y la capacidad de distorsión que puedan tener sobre el sistema un parlamento muy fragmentado o un sistema de partidos polarizado dependerá en gran medida de que se cumpla o no la condición anterior. Las instituciones débiles y enfrentadas son mucho más vulnerables a los ataques de actores semileales o a los vaivenes de las mayorías electorales.

En mi opinión, la Segunda República española se ajusta sobre todo a lo que podemos entender como régimen semiparlamentario, esto es, un híbrido del parlamentarismo puro y el presidencialismo, a medio camino entre ambos pero más cercano por principios y por interpretación global al primero que al segundo. Para haber sido semipresidencialista debería haberse determinado un presidente más fuerte frente al parlamento y con cierto poder ejecutivo —en definitiva, haberse cumplido las condiciones citadas más arri-

(35) DUVERGER (1992): 142. De acuerdo con el análisis de este mismo autor, en el caso de la República de Weimar se habría dado una correspondencia aceptable entre la teoría y la práctica en el ejercicio del poder presidencial.

ba—, lo que, dadas las prevenciones y fiscalizaciones a las que se sometió al presidente, no ocurrió. Es posible que la manera de actuar de Alcalá-Zamora a lo largo de su mandato hicieran que por cierto tiempo, y con el Congreso cerrado, el régimen se pareciera a uno semipresidencialista, pero no dejó de ser un espejismo presidencial, sin fundamento teórico y que acabó tan pronto como se reabrió el parlamento.

El semiparlamentarismo nació de un compromiso extraño y ciertamente improvisado durante los debates parlamentarios. No se debió tanto a un deseo de hacer compatibles las virtudes del presidencialismo y las del parlamentarismo, como a lo que Posada llamó un «sistema de desconfianzas» (36). El diario de sesiones del Congreso revela que el ánimo de los constituyentes, aun con matices, estaba del lado de un gobierno plenamente parlamentario. Pero entonces, ¿por qué no optaron directamente por ese modelo en vez de sembrar la confusión alrededor de las atribuciones presidenciales? ¿Por qué reconocerle competencias al presidente y acto seguido poner todo tipo de obstáculos para su desempeño? Básicamente porque el principio general que sustentó el debate y la redacción consistió en un auténtico «sistema de desconfianzas» entre poderes. Y fue así, 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 profundamente vinculado a la voluntad nacional (37).

Pero los temores que provocó esa ambigüedad no fueron el fruto de un análisis político acertado; es verdad que ciertas rasgos de un régimen presidencial podían generar tensiones entre el presidente y el parlamento o derivar en un exceso de personalismo, pero la historia tanto de España como de otros países europeos sugería que el problema no eran tanto las competencias teóricas del presidente como el contexto en el que se aplicaran. Es decir, que los problemas de un modelo u otro de presidencia dependían más de aspectos como el sistema de partidos, el funcionamiento del parlamento, la madurez del electorado, la independencia del futuro Tribunal de Garantías

(36) POSADA (1932): 197; citado por VARELA (1978): 100.

(37) Jiménez de Asúa en el debate a la totalidad, a propósito de los títulos IV y V del proyecto, aseguró que la clásica división de poderes estaba en «crisis», y que por tanto la Constitución republicana debía responder al siguiente principio: «Hoy el Poder reside en el pueblo, encarna en el Estado 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», *DSCC*, núm. 28, 647.

Constitucionales, la lealtad de los partidos al orden constitucional...; todos ellos factores externos que, según parece, los constituyentes no consideraron de especial relevancia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, 1977.
 — *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, 1981.
- ÁLVAREZ TARDIO, M.: «Una avenencia imposible: revolución y liberalismo», en *Revista Hispano Cubana*, núm. 5, 1999a, 87-96.
 — *Anticlericalismo y libertad de conciencia. Política y religión en la Segunda República española (1931-1936)*, Madrid, 2002.
 — «El Parlamento de la Segunda República Española (1931-1936)», en *El Parlamento en el tiempo*, Vitoria, 2003, 169-226.
- AZAÑA, M.: *Memorias*, 2 vols., Barcelona, 1977.
- ARRANZ, L.: «Modelos de partido», en *Ayer*, núm. 20, 1995, 81-110.
- AVILÉS FARRÉ, J.: *La izquierda burguesa en la II República*, Madrid, 1985.
- BAR CEDÓN, A.: «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981, 85-106.
- BAYÓN Y CHACÓN, G.: *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid, 1935.
- BESTEIRO, J.: *Obras Completas*, 3 vols., Madrid, 1983.
- BLAS, A. DE: «El Partido Radical en la política española de la II República», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M.: «Las Cortes republicanas», en *Ayer*, núm. 20, 1995a, 13-48.
 — «El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la Segunda República», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 21, 1995b, 55-81.
- CASTRILLO SANTOS, J.: *Cuatro años de experiencia republicana, 1931-1935*, Madrid, 1935.
- CONTRERAS, M.: *El PSOE en la II República. organización e ideología*, Madrid, 1987.
- DOMINGO, M.: *La experiencia en el poder*, Madrid, 1934.
- DUVERGER, M.: «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», en LIJPHART (1992): 142-150.
- ESTEBAN, J. DE: *Las constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- GARCÍA MAHAMUT, R.: «El sistema de partidos durante la II República Española», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000, 7-29, segundo cuatrimestre.
- GIL ROBLES, J. M.: *No fue posible la paz*, Barcelona, 1968.
 — *Discursos parlamentarios*, Madrid, 1971.

- HERRERO, V.: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, núms. 40-41, abril-mayo, 1935.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, 1932a.
- «Carácter de la nueva Constitución española», en *Revista de Derecho Público*, núm. 1, 1932b, 9-16.
- JULIÁ, S.: *Manuel Azaña. Una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*, Madrid, 1990.
- «Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia», en *Ayer*, núm. 20, 1995, 111-141.
- LAMO DE ESPINOSA, E. y M. CONTRERAS: *Política y filosofía en Julián Besteiro*, Madrid, 1990, [1972].
- LERROUX, A.: *Mis memorias*, Madrid, 1963.
- LINZ, J. J.: «Continuidad y discontinuidad de la élite política española», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología (Homenaje al profesor Carlos Ollero)*, Madrid, 1972, págs. 362 y ss.
- *El sistema de partidos en España*, Madrid, 1974.
- *La quiebra de las democracias*, Madrid, 1993.
- «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain», en J. J. LINZ y A. STEPAN (eds.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Madrid, 1978, 142 y ss.
- LIPHART, A. (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, 1992.
- LIPSET, S. M.: «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política», en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, 1992.
- MARTÍNEZ BARRIO, D.: *Memorias*, Barcelona, 1983.
- MAURA, M.: *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, 1981.
- MEDINA Y TOGORES, J. DE: *Un año de Cortes Constituyentes. (Impresiones parlamentarias)*, Madrid, 1932.
- MOA, P.: *Los personajes de la República vistos por ellos mismos*, Madrid, 2000.
- MORI, A.: *Crónica de las Cortes Constituyentes, 1931-33*, varios volúmenes, Madrid, 1933.
- PARDO, M.: *Partido Republicano Radical: actuación de la minoría parlamentaria*, Madrid, 1932.
- PAYNE, S. G.: *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, 1995.
- PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española*, Madrid, 1932.
- POSADA, A.: *La nouvelle constitution espagnole: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*, París, 1932.
- *La crisis del Estado y el Derecho Público*, Madrid, 1934.
- *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Oviedo, 1996.
- ROBINSON, RICHARD A. H.: *Los orígenes de la España de Franco: Derecha, República y Revolución. 1931-1936*, Barcelona, 1973.
- RUIZ MANJÓN, O.: *El Partido Republicano Radical, 1908-1936*, Madrid, 1976.

- SARTORI, G.: *Elementos de teoría política*, Madrid, 1998.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1996 [1927].
- TUSELL, J.: *Las elecciones al Frente Popular*, 2 vols., Madrid, 1971.
- *Historia de la democracia cristiana en España*, 2 vols., Madrid, 1974.
- *Las constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Madrid, 1982.
- VV. AA.: número monográfico de la *Revista de Derecho Político* sobre la Constitución de 1931, núm. 12, 1981.
- VV. AA.: «1931: Una Constitución y un sistema político», en *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991.
- VARELA, S.: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Barcelona, 1978.
- VIDARTE, J. S.: *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados*, Barcelona, 1976.

