

LA JEFATURA DEL ESTADO ANTE LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA: UNA MIRADA A LA SEGUNDA REPÚBLICA

Francisco Javier Díaz Majano
Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario:

1. LA PRESIDENCIA DE LA II REPÚBLICA. 2. PARLAMENTO Y FUERZAS POLÍTICAS.
3. VALORACIONES

169

RESUMEN

Una de las cuestiones que, en los últimos tiempos, ha cobrado relieve y actualidad es la referente al papel del jefe del Estado en lo que afecta a la investidura del Presidente del Gobierno, especialmente cuando el arco parlamentario se presenta profundamente fragmentado. Esta coyuntura, aunque no se había dado en nuestra vigente democracia hasta fechas muy recientes, sí lo fue en nuestro pasado cercano, especialmente en la II República. En este artículo se centrará la atención en la jefatura del Estado republicana ante la difícil situación de afrontar los problemas derivados de un parlamento con un mosaico de fuerzas políticas, lo que permitirá poner en perspectiva la delicada relación entre las instituciones que, ahora como entonces, se ven directamente implicadas.

Palabras clave:

Jefatura del Estado; Presidencia; II República; Fragmentación parlamentaria; Partidos políticos.

ABSTRACT

THE HEAD OF STATE IN DEALING WITH PARLIAMENTARY FRAGMENTATION: A LOOK AT THE SECOND SPANISH REPUBLIC

One of the issues that, in recent times, has gained prominence and actuality is that of the role of the head of state in what affects the investiture of the Prime Minister, especially when the parliamentary spectrum is deeply fragmented. This situation, although it had not occurred in our current democracy until very recently, it was in our near past, especially in the Second Republic. In this article, the focus will be on the Republican head of State in the difficult situation of meeting the challenges arising from a parliament with a mosaic of political forces, which will allow to put into perspective the delicate relationship between the institutions that, now as then, are directly involved.

170

Key words:

Head of State; Presidency; Second Republic; Parliamentary Fragmentation; Political parties.

Puede sorprender, a primera vista, la inclusión de un estudio que tiene por objeto el análisis de una institución en su perspectiva histórica en el marco de las *Jornadas «Retos actuales del derecho constitucional»*. Sin embargo, no es difícil percatarse de cómo el actual panorama político, tras un notable aumento de partidos emergentes y la subsiguiente fragmentación del arco parlamentario, pone a prueba las instituciones, dificultando la consecución de mayorías sólidas que permitan tanto una rápida investidura del jefe del ejecutivo como la estabilidad del Gobierno a largo plazo. No hay más que atender a los sucesos recientes: tanto la problemática que rodeó el proceso de investidura en 2016, cuando ya recobraba actualidad el artículo 99 de Constitución, como la que ha afectado a la investidura de cara a las siguientes legislaturas. Es, la investidura, uno de los ámbitos donde queda cierto margen para la «discrecionalidad» del jefe del Estado en el escenario en que el primer candidato presentado no consiguiese la confianza de la Cámara. La importancia de esta cuestión invita al análisis histórico-jurídico de, al fin y al cabo, instituciones todavía vigentes como son el jefe del Estado o el Parlamento.

La II República, especialmente en el período que abarca hasta mediados de 1936, resulta un buen precedente y ofrece un marco de especial interés para examinar algunas de las cuestiones antedichas, especialmente en lo que afecta al nombramiento del jefe del Ejecutivo y las crisis de Gobierno. De la inestabilidad de este último es buen ejemplo ya la última etapa del reinado de Alfonso XIII, pues «de la descomposición del Régimen da idea el hecho de que entre Noviembre 1912 y Septiembre de 1923 se suceden nada menos que diecinueve cambios en la jefatura del Gobierno»¹. De forma similar, «el dato de los diecinueve Gobiernos habidos en el quinquenio republicano hasta el estallido de la guerra civil, con una duración media de ciento un días (y ello sin tener en cuenta en el cómputo las remodelaciones y cambios parciales), es la mejor prueba de que formar Gobierno acabó siendo uno de los problemas más arduos a que hubo de enfrentarse el presidente de la República»², cifra que habría que aumentar a veintiséis considerando hasta el final de la Guerra Civil, ya en un contexto muy diverso.

El específico marco que rodea a la Constitución de 1931³ obliga a tener en cuenta los factores implicados tanto en su génesis como en su aplicación a la hora de analizar las instituciones de la jefatura del Estado, las Cortes y los partidos políticos, especialmente en los puntos en los que confluyen, o chocan, presidente y Parlamento.

1. LA PRESIDENCIA DE LA II REPÚBLICA.

En relación con la Alta magistratura, el punto de partida fundamental para su análisis radica en intentar determinar qué tipo de jefatura articula definitivamente la Constitución de 1931, algo que no queda del todo claro a la luz de los debates constituyentes ni de las interpretaciones ulteriores⁴. Es bien conocida la intención de buscar un término a medio camino entre el presidente de la Constitución de Weimar, *fuerte*⁵, y el presidente *débil* de las leyes francesas de 1875⁶. Sin embargo, la forma de estructurar esto fue confusa,

1 Cfr. FRANCISCO ASTARLOA VILLENA, Francisco, «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 5, Universidad de Palma de Mallorca, 1983, p. 20. El punto de partida de la horquilla que presenta el autor es el asesinato de Canalejas, el 12 de noviembre de 1912.

2 Lo sintetiza de esta forma, en un interesante artículo, MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, «El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 65, Madrid, pp. 211 y 212.

3 Vid. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, *Revista de Derecho privado*, Madrid 1932; ANTONIO ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas de Antonio Royo Villanova*, Valladolid, 1934; NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981; JOAN OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991; SANTOS JULIÁ, *La Constitución de 1931*, Colección «Las Constituciones Españolas» dirigida por MIGUEL ARTOLA, t. VIII, Iustel, Madrid 2009; Además de la bibliografía clásica, recientemente se ha publicado LUIS I. GORDILLO PÉREZ, SEBASTIÁN MARTÍN y VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO (dirs.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

4 La obra de referencia, en este sentido, es la de JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ, *El poder presidencial en la Constitución de 1931. Análisis jurídico y consecuencias políticas*, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres, Priego de Córdoba, 2003.

5 Como es lógico, el paradigma de Presidente fuerte es el del sistema estadounidense, si bien éste es verdaderamente presidencia-

pues parece más bien, y así puede interpretarse a la luz de las intervenciones parlamentarias, que se concluyó en un punto indeterminado al que se habría llegado entre el miedo a la *dictadura* y el miedo a la *convención*. Así, habiendo optado por un régimen parlamentario, y de cámara única, se buscó un acercamiento a una magistratura débil, pero también se huyó de ella precisamente por la necesidad de articular una figura con fuerza que sirviese de contrapeso a un parlamento unicameral. Ya lo advirtió el diputado Royo Villanova⁷, señalando que el problema «es que esta Constitución no sabe si es parlamentaria o presidencial», englobándose en lo que hoy se conoce como semipresidencialismo.

«El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación». Parece ésta su primera y más elemental función, consagrada en el art. 67 del texto definitivo, de personificar o representar a La Nación. Reisach⁸ apunta a un mayor grado de racionalización al titularle «Jefe del Estado» y no «Jefe del Ejecutivo», con lo que se expresaría una vocación representativa e imparcial. En esta línea, se ha dicho que «por ser Jefe del Estado, asume una función política de neutralidad exquisita, dejando de pertenecer a partido alguno, y no siendo más que la expresión misma de la voluntad nacional en el desempeño de ciertas funciones preeminentes»⁹. Esta idea está directamente en relación con la *función moderadora* del jefe del Estado, función que se difumina enormemente en el Texto del 31. Resulta llamativo que, siendo éste uno de los principios más nítidos del precedente de 1873, que erigía al presidente en *Poder relacional*, solo se entendiese aquí de forma implícita y abstracta. Esto tiene que ver, desde luego, con la «crisis» de la división de poderes que la primera República había organizado con cartesiana claridad. Si el constituyente hizo alusiones a la función moderadora, sus facultades excedían con mucho esta función, «a menos que se entienda por “moderar” la capacidad de decidir en supuestos muy importantes»¹⁰, y es que «difícilmente puede ser moderador quien además de tener algunas parcelas de poder es responsable políticamente»¹¹.

En definitiva, sin que pueda negarse que se asocie la función moderadora como *inherente* a la Alta magistratura, el hecho de que se sobreentendiese en alguna manera terminó en una cierta despreocupación del constituyente por la función conciliadora de una institución que se había estructurado como decisivo contrapeso de otras. Su lugar en el esquema de división de poderes era el Ejecutivo, que se desdoblaba en dos órganos: el Gobierno y el presidente o jefe del Estado. Se estableció así un Ejecutivo bipolar dentro del cual los límites de cada uno no quedan del todo claros, el presidente es un sujeto responsable pero es el Gobierno el que ejercía de *facto* muchas de las facultades.

La primera de ellas, establecida en el artículo 75 y en relación con el Ejecutivo, no era otra que el libre nombramiento y separación del presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, de los ministros. La separación sería obligada si las Cortes les negaren de modo explícito su confianza. Además, en virtud

lista, más alejado de lo que parece la intención del constituyente español. Sobre el alejamiento del modelo presidencial, ADOLFO GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, *Tratado de Derecho Político*, T. II, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935, pp. 518-519, señalaba que: «La Constitución española de 1931 no es manera alguna de tipo presidencial; regula una forma de régimen parlamentario que no puede estimarse puro, no tanto porque racionaliza, con normas rígidas, las crisis ministeriales (art. 75) y los votos parlamentarios de censura (art. 64) y establece la posibilidad del referéndum frente a las Cortes (art. 66), sino porque se aparta más aún que la francesa del régimen inglés, el cual, es bien sabido, exige como condición que parece esencial una gran flexibilidad en las relaciones, circunstanciales siempre, entre el Jefe del Estado—la Corona—con el Gabinete y el Parlamento, a fin de que no se opongan obstáculos—de normas escritas— a la intervención decisiva de la opinión pública en el diario funcionar del Parlamento, intervención que ha de ejercerse con soberana eficacia mediante el Cuerpo electoral».

6 Es importante tener en cuenta, igualmente, la Constitución de Austria de 1920.

7 *Diario de Sesiones de las Cortes (DSSCC)*, n° 62, 23 de octubre de 1931, pp. 1911 y ss. Peña comenta detalladamente esta intervención en JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ, *El poder presidencial en la Constitución de 1931*, pp. 56 y ss.

8 Vid. ÁNGEL MENÉNDEZ REISACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, Madrid, p. 307. El autor señala que la personificación del estado es un «residuo de la vieja concepción organicista de la monarquía», ahora con un valor meramente simbólico.

9 Vid. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, op. cit., p. 247.

10 De esta forma hace alusión Reisach a las funciones «representativas y moderadoras» a las que se aludía en el texto de la Comisión Jurídica Asesora, en MENÉNDEZ REISACH, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, p. 307.

11 Vid. JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ, *El poder presidencial en la Constitución de 1931*, op. cit., p. 29. El autor dedica un apartado al poder moderador, haciendo hincapié en el papel jugado por el primer presidente de la República, D. Niceto Alcalá-Zamora.

del art. 88, podía nombrar ministros sin cartera a propuesta del presidente del Consejo. Con respecto al nombramiento de éste, la libertad que articula la Constitución dio lugar a la articulación de un mecanismo de consultas que «no respondía a ninguna precisa exigencia constitucional; pero era conforme a la práctica parlamentaria general y a las costumbres españolas bajo la Monarquía. De otra parte, eran necesarias o, al menos, convenientes, para que el Jefe del Estado pudiese tener un conocimiento adecuado de la situación política»¹².

La prerrogativa presidencial era verdaderamente *modulable* ante la indeterminación del texto pues, pese al límite que impone la necesidad de contar con el respaldo de la Cámara, es decir, de atender a cómo se articulan las mayorías¹³, era susceptible de desvirtuarse en su ejercicio práctico en función de la composición de la Cámara. Se adultera así, en cierta manera, el principio parlamentario, pues «al ponerse el énfasis en el libre nombramiento y separación del presidente del Consejo, el principio de la confianza parlamentaria quedó expresado de manera puramente negativa, con la consecuencia de que tanto en la letra como en el espíritu y la práctica del régimen se configuró un sistema de doble confianza»¹⁴. Efectivamente, este hecho ya había sido advertido por Posada¹⁵, recalcando la importancia del papel ministerial en los países en los que el Gobierno se haya entre la jefatura y el Parlamento, dependiendo de ambos y sometiéndose especialmente a las cámaras. Sobre el particular, en meditado análisis arguye el profesor Espín que:

«a la vista de una interpretación sistemática de la Constitución, es obvio que ambas confianzas no tenían el mismo valor, [...]»¹⁶. En efecto, creemos que al Presidente sólo le era posible provocar por propia iniciativa una crisis cuando hubiese ocurrido alguna modificación de la situación parlamentaria. Bien de forma directa, como en caso de una desautorización de las Cortes al Gobierno que, pese a no cumplir los requisitos constitucionales de una votación de no confianza, hiciera prever que el Gobierno no iba a contar con el necesario apoyo parlamentario, bien porque un hecho extraparlamentario —ruptura entre los partidos de la coalición gubernamental o un determinado resultado electoral— hiciera esperar idénticas consecuencias.

Pero fuera de esa hipótesis la estabilidad gubernamental debía depender tan sólo del juego parlamentario o de lo contrario el sistema establecido por la Constitución no podía funcionar. Y no podría funcionar porque cesar a un Gobierno que contase con mayoría parlamentaria, implicaba, salvo la incongruencia de volver a designar un Gobierno análogo —cometida por Alcalá-Zamora en junio de 1933— bien variar la mayoría, lo cual frecuentemente sería imposible, bien disolver las Cortes»¹⁷.

12 Vid. JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, «La formación de Gobierno durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 204, Madrid, CEPC, 1975, p. 50.

13 Villarroya señala que «el texto literal del artículo debía considerarse limitado por la regla propia del régimen parlamentario según la cual el Jefe del Estado debe confiar la tarea de formar Gobierno a quien, por sus condiciones personales y políticas, esté en condiciones de obtener la confianza del Parlamento», *Ibidem*, pp. 69 y 70; «lo cierto es que, durante la Segunda República se consideraba políticamente vigente la regla parlamentaria de que el Jefe del Estado, a la hora de confiar la formación de un Gobierno, debía contar con la fuerza numérica de cada grupo parlamentario», p. 71.

14 Cfr. MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, «El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República», op. cit., p. 205.

15 Cfr. ADOLFO GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, *Tratado de Derecho Político*, II, op. cit., p. 513: «Al lado del Jefe del Estado hay, en los Gobiernos de que aquí se trata, funcionarios de suprema importancia, los Ministros, que son los que en el régimen parlamentario ejercen de hecho la mayor parte de las funciones atribuidas al Jefe del Estado, que son responsables de los actos del Jefe del Estado, Rey, o Presidente (Inglaterra, Francia y España), además de serlo de los actos propios [...] Manifiéstase específicamente la importancia de los Ministros, en cuanto forman el Ministerio—el Gobierno—en las relaciones y vida de éste en aquellos países donde el Ministerio—Gabinete—ocupa una posición intermedia entre el Jefe del Estado y el Parlamento, dependiendo de ambos y sometiéndose, en su composición, a las corrientes imperantes, especialmente en las Cámaras populares—es lo que ocurre en Inglaterra, Francia y España».

16 «[como no podía dejar de ser al faltarle al Presidente de la República una plena legitimación democrática directa —como es sabido era nombrado por los parlamentarios más un número igual de compromisarios elegidos—]».

17 Vid. EDUARDO ESPÍN TEMPLADO, «Crisis del Gobierno y confianza presidencial en la II República», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 17, CEPC, Madrid, 1980, pp. 112 y 113. Este argumento estaría respaldado, precisamente, por la limitación a la hora de disolver las Cortes.

Esta interpretación lleva a postularse por una limitación articulada por el constituyente que, independiente de su que hubiese podido resultar exitosa en su formulación teórica, no era sencilla en la práctica. Parece cierto que la confianza dependía, en primera instancia, del Parlamento¹⁸, pero hay que tener en cuenta dos cuestiones de fundamental importancia: primero, que designar un Gobierno análogo podía resultar una incongruencia y no por ello dejar de ser jurídicamente válido e, incluso, necesario con un arco político tan fragmentado y polarizado como el de las Cortes de la II República¹⁹, en el que podían no existir mayorías claras²⁰; segundo, que aceptar esto y, por tanto, que el límite de la disolución parlamentaria se articulaba para evitar retirar la confianza al Gobierno si no había expectativa de la pérdida de apoyo de la Cámara, implica necesariamente admitir la articulación por el constituyente de un Presidente deliberadamente *débil* —cuestión en absoluto clara a la luz del texto constitucional—, con el inherente peligro de una absoluta supremacía parlamentaria.

Al respecto, no está de más recordar que «en las democracias semi-presidenciales en las que no hay una mayoría parlamentaria estable debido a la fragmentación del sistema de partidos el presidente puede intervenir más activamente en la composición del gabinete»

No obstante, la iniciativa no siempre respondía a su personal arbitrio pues, como es conocido, hubo presiones, públicas o reservadas, tanto dentro como fuera de las instituciones, para impedir la entrada de determinadas fuerzas en el Gobierno o forzar la pérdida de confianza de otras, quizás aprovechando el amplio margen que el artículo 75 otorgaba al presidente. Sirva de ejemplo la presión socialista para evitar la entrada de la CEDA, pese a su clara mayoría parlamentaria, en el Gobierno, pues los socialistas «con razón o sin ella, estimaban que los Gobiernos posteriores a las elecciones del 33, presionados por los cedistas, estaban destruyendo la labor constitucional, política y social del primer bienio»²².

Es difícil, se ha visto, distinguir cuál era la verdadera intención del constituyente, pero lo cierto es

18 A la antedicha afirmación de Posada, puede añadirse, que «en este régimen el Gobierno adquiere su legitimidad del respaldo del parlamento. Si este le niega su confianza, por ejemplo negándose a aprobar un proyecto presentado por el ejecutivo, lo correcto es la dimisión del Gobierno. Un ejecutivo moralmente responsable abandona el poder ante una vocación adversa en el parlamento. Pero también hay que afirmar que mientras se pueda constituir y mantener un gobierno con respaldo parlamentario no hay necesidad de convocar elecciones. El parlamento tiene en su mano, y esta es su responsabilidad, la obligación de formar gobierno y encontrar las combinaciones necesarias para que se encuentre respaldado. Solo in extremis y ante la falta de colaboración de la clase política allí representada, resulta lícito en un régimen parlamentario utilizar por parte del ejecutivo el decreto de disolución de cámaras», Vid. JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ, *El poder presidencial en la Constitución de 1931*, op. cit., p. 59. El autor apunta que ésta era la postura que mantuvieron tanto Azaña como Jefe de Gobierno, como Alcalá-Zamora como presidente del Gobierno y luego de la República.

19 Un interesante artículo sobre el panorama de partidos es el de SANTOS JULIÁ DÍAZ, «El sistema de Partidos en la Segunda República», en *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, Universidad de Sevilla, 1996, pp. 201-219. En este artículo, el autor matiza la tesis del pluralismo polarizado, en el que el centro es ocupado por uno o varios partidos y convive con tendencias centrifugas por la izquierda y la derecha y el ejercicio de una oposición irresponsable.

20 Así, se ha explicado que gran parte de los estudios, especialmente los basados en el modelo francés, «no contemplan la hipótesis de que las elecciones no produzcan una mayoría legislativa clara (presidencial o no presidencial) y sea necesario formar gabinetes de coalición o gobiernos minoritarios entre distintos partidos», como expresa ANTONIO GARRIDO RUBIA, «Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo en la II República española», *Anales de Derecho*, núm. 26, Universidad de Murcia, 2008, pp. 61 y 62; y añade una cita de Cindy Skach, que advierte: «La ausencia de cualquier clara mayoría conduce a un escenario inestable, caracterizado por coaliciones legislativas cambiantes y remodelaciones gubernamentales, de un lado, y continua intervención presidencial y uso de sus poderes reservados, de otro».

21 Cfr. GARRIDO RUBIA, *ibidem*, p. 64. El autor elabora una interesante tabla en la que analiza los índices de dispersión ministerial y de proporcionalidad de los partidos representados en el Gobierno. «En estos casos de gobiernos multipartidistas y gran fragmentación parlamentaria, el decantamiento hacia cualquiera de los resultados en la formación de gabinetes depende en gran parte de los cálculos estratégicos de los actores, de la información manejada por éstos y de las atribuciones constitucionales del presidente. La influencia del presidente puede conducir a gabinetes minoritarios, a disoluciones prematuras con la esperanza de aumentar el apoyo electoral de su propio partido, al veto de determinados líderes y partidos incompatibles con la línea política que defiende el presidente, etc, y el sistema depende en gran medida de la habilidad de los políticos y exige de ellos una mayor voluntad de cooperación política que en otros diseños constitucionales para disminuir las tensiones y conflictos propios de un sistema de partidos débil y fraccionado», p. 65.

22 Vid. JOAQUÍN TOMÁS VILLAROYA, *La prerrogativa presidencial durante la segunda República: su mediatización*, op. cit., p. 84.

que se ha afirmado que la prerrogativa presidencial se vio, efectivamente, mediatizada o sometida a las más variadas presiones:

«En determinadas ocasiones, se pidió pública o reservadamente la remoción de un Gobierno; en otras, se formuló oposición abierta a la misma; finalmente, en octubre de 1934, se llegó a la rebelión para impedir que el Presidente de la República permitiese la entrada de un determinado partido en el poder. En todas estas ocasiones la prerrogativa del Jefe del Estado consagrada en el artículo 75, resultó limitada y disminuida; en la última, resultó gravemente violentada»²³.

En relación directa con las Cortes, el artículo 80 permitía al presidente, cuando no se hallase reunido el Congreso, a propuesta y por *acuerdo unánime* del Gobierno y aprobación de dos tercios de la Diputación Permanente, a «estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República», si bien con carácter provisional y vigencia limitada a resolución del Congreso sobre la materia. Ello no solo limitaba al presidente, sino que prácticamente lo supeditaba a la voluntad unánime del Gabinete²⁴.

Especial relevancia tiene el artículo 81²⁵, que facultaba al presidente para disolver las Cortes hasta en dos ocasiones durante su mandato, por decreto motivado y acompañando al decreto de disolución el de nueva convocatoria electoral, siendo la segunda disolución enjuiciable por el Parlamento, quedando el Presidente destituido ante el voto desfavorable de la mayoría.

Mientras la facultad de convocar o suspender una legislatura extraordinaria parece completamente libre, la suspensión se hallaba sujeta a limitaciones en función del período de sesiones, respetando el plazo mínimo de funcionamiento del art. 58²⁶. No obstante, la facultad de disolución es verdaderamente importante, y con muy diversos argumentos se sostuvo su existencia, inexistencia o limitación durante las constituyentes. Como señala Pérez Serrano²⁷, la disolución determina la clase de régimen parlamentario que se quiere instaurar, pues la limitación lo aleja del modelo *puro*²⁸, y razona, en cuanto a la misma: «si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá

23 De esta manera introduce un interesantísimo artículo JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, «La prerrogativa presidencial durante la Segunda República: su mediatización», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, CEPC, Madrid, 1980, p. 59.

24 «El Gobierno tendrá que fundir su función propia en la del Presidente, en aquellas intervenciones excepcionales—de necesidad y urgencia—que autoriza el artículo 80», ADOLFO GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 522.

25 Art. 81:

El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo 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.

El Presidente 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.

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.

26 Art. 58:

Las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo.

27 «Su existencia sirve para determinar, como ha dicho Redslob, o bien un parlamentarismo puro, en que el Decreto de disolución mantenga el equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo que es propio del sistema, o un parlamentarismo apócrifo, porque la omnipotencia de la Cámara, no frenada por el temor de su disolución, rompa el equilibrio en contra y con perjuicio del Ejecutivo. Nosotros, en vez de inspirarnos en el ejemplo de Inglaterra, o de arrostrar francamente los peligros del régimen francés, hemos buscado una solución intermedia, probablemente poco afortunada», NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, op. cit., p. 266.

28 Un razonamiento similar hace Posada: «en el régimen puro, nada se opone preceptivamente—al modo del artículo 5º de la Ley Constitucional francesa de 25 de febrero de 1875 o del artículo 81 de la Constitución española—a la consulta del Cuerpo electoral mediante el ejercicio por el Jefe del Estado, sin condiciones limitativas, de la prerrogativa de disolución de la Cámara de los Comunes—prerrogativa y, a la vez, arma de Gobierno—», ADOLFO GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, *Tratado de Derecho Político*, II, op. cit., p. 519.

de las circunstancias; y si es inútil o peligroso, no debe aceptarse nunca»²⁹, y apunta al peligro de que, ante la renuncia de un presidente para que otro pudiera ejercitar la disolución, las Cortes procurasen la elección de uno *dócil* y se llegase a una dictadura parlamentaria. En términos similares se expresó Posada³⁰, conjeturando con la muy difícil situación en que podía quedar el jefe de Estado. Pérez Serrano aportó otra clave fundamental: «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»³¹, y recuerda que se planteó el problema de determinar si las Cortes constituyentes entraban en el cómputo de disolución. Así ocurrió, ya en los debates de diciembre³², aunque la discusión se pospuso y no se volvió a tratar.

El artículo 82, por su parte, facultaba a la Cámara para destituir al presidente, bajo ciertos requisitos: iniciativa por tres quintas partes de los miembros, convocatoria de elección de compromisarios y votación de ambos sobre la destitución que, en caso de no aprobarse, da lugar a la disolución del Congreso³³. Un mecanismo similar al que establecía el artículo 85, referente a la acusación al presidente³⁴. El artículo 83 señalaba que el presidente promulgaría las leyes sancionadas por el Congreso en un plazo de quince días desde su comunicación, aunque podía promulgarlas directamente si eran declaradas urgentes por dos terceras partes de los votos emitidos. Y se configuró también, cabe señalar, el *veto* presidencial: «Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el presidente quedará obligado a promulgarlas».

Ha de añadirse que se contemplaba, finalmente, el refrendo, en el art. 83: «serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro. La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal. Los Ministros que refrenden actos o mandatos del

29 Cfr. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, op. cit., p. 267.

176 30 Vid ADOLFO GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, *Tratado de Derecho Político*, II, pp. 519-520: «La posibilidad de la disolución del Parlamento, sin requisitos limitativos de la facultad del Jefe del Estado, obliga al Parlamento –a los Partidos– a una meditada y prolongada colaboración con el Gobierno. La Constitución española –sin un Poder permanente y jurídicamente irresponsable en lo alto– sólo faculta al Presidente en los términos de desconfianza del artículo 81, para disolver las Cortes DOS veces en los seis años de su mandato; lo cual, de una parte, condiciona o sugiere el excesivo predominio de los factores parlamentarios, con la consiguiente debilitación (cuando no degradación) del Ejecutivo, y de otra, puede provocar situaciones políticas graves y de difícil arreglo si el Jefe del Estado se ve obligado a disolver las Cortes, v. gr., en el primer año de su mandato, pues en los cinco siguientes ya no podrá disolverlas sino por la grave amenaza de destitución presidencial, del párrafo último del artículo 81. Y aun se agravará el problema constitucional que el artículo 81 impone si, hecha con fortuna la segunda disolución, tiene el Presidente que actuar de Jefe del Estado dos o tres años y con Cortes *de una sola Cámara*, que propenderán fatalmente a funcionar al modo de Convención. El Presidente no tendrá entonces otro medio para defender a la Nación de los abusos legislativos, que el ejercicio del veto al modo americano, pero sin ser el *veto* de un Presidente de estilo americano, a saber, de elección por el Pueblo y con Ministros *suyos* y *no* parlamentarios».

31 NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, op. cit., pp. 268 y 269.

32 Se presentó, al respecto, una proposición por García Valdecasas, en relación con la cual se pronunciaron Blanco Pérez y Santa Cruz, el primero señalando que no debía computar la disolución para las Cortes constituyentes, en *DSCC*, núm. 83, 1 de diciembre de 1931, p. 2755 y 2756. Aunque el tema reaparecería el 3 de diciembre, no se tomó decisión al respecto.

33 Art. 82:

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 el nuevo Presidente.

34 Este artículo establecía la responsabilidad del presidente y el mecanismo de acusación por parte del Congreso por infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales, facultando a la Cámara para, por mayoría de tres quintos, acusarlo ante el Tribunal de Garantías

Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse». Lógicamente, este artículo terminaba de sembrar la confusión, pues tiene sentido en un sistema monárquico o en el que el jefe del Estado no es responsable³⁵. En este caso, sí lo era, por lo que no resultaría, en principio, necesario. Su existencia dio lugar a bastantes dudas sobre las responsabilidades derivadas de algunos de los actos refrendados³⁶ y las excepciones. Quedan resumidas, de esta forma, las facultades más importantes en relación con la cuestión aquí analizada³⁷.

2. PARLAMENTO Y FUERZAS POLÍTICAS.

Bajo este marco constitucional, con numerosos puntos oscuros, las fuerzas políticas jagaban, pues, jugaban un papel decisivo incluso para el desempeño de la magistratura presidencial, parte sustancial del Ejecutivo republicano. En relación con los partidos del período, se ha sintetizado que:

«En cuanto al sistema de partidos republicano, hay que decir que supuso una novedad y discontinuidad con respecto al anteriormente vigente durante la Monarquía, pudiendo caracterizarse sustancialmente por los siguientes aspectos: estructura partidista de carácter excesivamente múltiple, extremada polarización ideológica, debilidad, solapamiento de su estructura a nivel geográfico y regional, y aparición por primera vez en nuestra historia de los partidos de masas»

El sistema electoral sería modificado ya por el Gobierno Provisional, especialmente por el decreto de 8 de mayo de 1931, que modificaba la ley vigente de 1907 y, más adelante, por la ley de julio de 1933³⁸. La sobrerrepresentación de las mayorías del sistema implantado fue un importante factor de polarización: los numerosos pequeños partidos se agrupaban en grandes coaliciones para obtener representación. No obstante, las diferencias permanecían en el seno de esas formaciones y aun dentro de los grandes partidos. Miguel Revenga, después de haber señalado los posibles defectos de esta normativa electora, se muestra claro al señalar que «con un Parlamento en el que, a lo largo de las tres legislaturas, nunca obtuvieron representación menos de 20 fuerzas políticas y con una minoría más numerosa, que, en el mejor de los casos, alcanzó los 115 diputados de una Cámara de 474 escaños, se comprende fácilmente la falta de automatismo en la designación de presidente, así como el hecho de que la tensión política encontrara fiel reflejo en las negociaciones previas a la formación de las coaliciones de Gobierno»⁴⁰.

35 Al respecto, una obra importante de la época es la de GONZALO CÁCERES CROSA, *El refrendo ministerial*, Universidad Central (Instituto A. Posada), Madrid, 1934; también MARIANO GARCÍA CANALES, «El refrendo en las monarquías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1977, pp. 235-280.

36 Véase JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, «El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, UNED, Madrid, 1981-1982, pp. 9-21. El interrogante surgía especialmente en aquellas facultades que el presidente podía ejercitar con más libertad: el nombramiento de Presidente del Consejo de Ministros del art. 75, la disolución de las Cortes del art. 81 y el veto del art. 83.

37 Para otras cuestiones se remite al lector a la bibliografía citada.

38 JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios Historia de la Administración), 1986, Madrid, p. 24, mientras que, sobre la clase política surgida en la República, señalaba que «puede caracterizarse fundamentalmente por los aspectos siguientes: a) ante todo por su carácter novedoso, ya que constituía una ruptura con la anteriormente existente durante la Monarquía; b) por su actitud escasamente negociadora y consensual; c) por estar integrada mayoritariamente en los partidos políticos existentes, salvo un pequeño número de personalidades políticas independientes; y d) por su falta de estabilidad».

39 Citando al profesor Murillo, véase el análisis de MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, Tecnos, Madrid, 1969, pp. 43 y ss.; también FRANCESC DE CARRERAS SERRA, «Los intentos de reforma electoral durante la II República», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 31-32, (enero-abril 1983), p.165-197; ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA, «La Segunda República Española: régimen electoral, sistema electoral y quiebra de la democracia», en LUIS I. GORDILLO PÉREZ, SEBASTIÁN MARTÍN y VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO (dirs.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, op. cit., pp. 125-139.

40 Cfr. MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, «El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República», op. cit., p. 212.

Podría decirse que «la inconsistencia y falta de consolidación del sistema de partidos fue la auténtica causa de la «flojera del ejecutivo», que a su vez determinó el “parlamentarismo desorbitado” de la Segunda República»⁴¹. Conforme a esta postura, el problema fundamental del sistema republicano no radicaría en el parlamento, ya de por sí condicionado por su carácter unicameral⁴², sino en los partidos. Más aún si se tiene en cuenta en la II República se halla por primera vez una regulación jurídica de los grupos parlamentarios, cuya organización «se presenta aún con carácter embrionario»⁴³, algo fundamental en lo que respecta a cuestiones como la disciplina de voto, en tanto que afectaba no solo a los partidos en sí, sino a las coliciones de las que éstos formaban parte. No hay que olvidar, por tanto, que a esa falta de consolidación de los partidos políticos vino unida a una fragmentación absoluta del arco parlamentario, con grandes coaliciones formadas por numerosos partidos de escasa representación —hecho que, indudablemente, dificultaba el sostenimiento del Ejecutivo a largo plazo—.

Y es que la formación de estos grandes bloques, donde los partidos pequeños se fundían en grandes coaliciones contribuyendo a su polarización, dio lugar a «una ceguera cada vez mayor para percibir matices entre los adversarios» y a «la integración hacia dentro de los bloques así percibidos, ignorando momentáneamente las divisiones internas, dando lugar a que lo percibido como bloque acabase convirtiéndose efectivamente en un bloque»⁴⁴, hecho que trascendería al ámbito parlamentario, siendo observable en otros ámbitos de la vida pública y dando lugar incluso a la categorización política de los grupos sociales. Esta categorización, de hecho, es un fenómeno plenamente vigente en la actualidad y una de las preocupaciones del constitucionalismo actual, conforme a lo señalado en la ponencia marco, «Los retos del constitucionalismo contemporáneo» a cargo del profesor Giuseppe Franco Ferrari.

En fin, uno de los problemas inevitables, producto de las tensiones derivadas del complejo escenario parlamentario, era la conformación del Gobierno. En este sentido, la jefatura del Estado de la II República se hallaba en una situación de una dificultad extraordinaria derivada, entre otras cosas, de la mencionada imposibilidad de ejercer en este punto una verdadera función moderadora. A ello habría que sumar el carácter especialmente intervencionista de Alcalá-Zamora, en lo que afecta al período 1931-1936, que fracasó en su intento de «centrar» la República⁴⁵ en el marco, quizás, de una interpretación amplia de las facultades presidenciales recogidas en la Constitución; ello con independencia de que sus intervenciones se derivasen exclusivamente de su propia iniciativa o fuesen también fruto de su mediatización por las fuerzas políticas parlamentarias.

41 MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ, «El régimen parlamentario de la Segunda República y las relaciones entre su presidente, el Gobierno y las Cortes», *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 13, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 64.

42 Las limitaciones de este breve estudio impiden detenerse en esta cuestión, para la que se aconseja la consulta del completo y reciente artículo de JOAN OLIVER ARAUJO, «Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 102, mayo-agosto 2018, pp. 15-46.

43 Véase JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, «Génesis y consolidación del régimen de los grupos parlamentarios en el Derecho español», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 58, 1988, pp. 413-489, especialmente pp. 339 y ss., el autor señala cómo «el ordenamiento republicano será el primero que reconozca a las minorías en un texto escrito, tanto en la regulación parlamentaria como en el texto constitucional», si bien la reglamentación jurídica de las minorías parlamentarias fue cuestión que no generó debate alguno, probablemente por la práctica consolidada a lo largo de la Restauración.

44 Así lo reflexiona, remitiéndose al ámbito de la sociología política, FRANCISCO MURILLO, «Prólogo», MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, op. cit., p. 12-13.

45 Véase, entre otros, NIGEL TOWNSON, *La República que no pudo ser: la política de centro en España (1931-1936)*, Taurus, 2002; traducción de su obra original *The Crisis of Democracy in Spain. Centrist Politics under the Second Republic*; STANLEY G. PAYNE, *Alcalá-Zamora: El fracaso de la República conservadora*, Gota a Gota-FAES, Madrid, 2016; JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ, *Alcalá Zamora*, Ariel, Barcelona, 2002 y, del mismo, «Don Niceto Alcalá-Zamora: un proyecto político frustrado», en *Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, núm. 137, 1999, pp. 143-147.

3. VALORACIONES.

Todo ello obliga a reconocer que el verdadero problema radicó, no tanto en la forma de gobierno como en las inconsistencias teóricas de las instituciones implicadas y de los mecanismos que las relacionaban, y el mejor ejemplo de ello fue, precisamente, el de la facultad de disolución de las Cortes. Cuando, ante la incertidumbre de la norma —especialmente por no estar claro si debía entrar en el cómputo la disolución de las Cortes *constituyentes* en 1933—, entró en juego la discrecionalidad política, el resultado fue la ruptura del procedimiento y del formalismo legal⁴⁶: la destitución de Alcalá-Zamora fue la consecuencia más palpable de ello⁴⁷. No hay que olvidar que, al fin y al cabo, se acabó con la figura que personificaba a la Nación, «un acontecimiento gravísimo, de consecuencias parejas a aquel otro de la rebelión de Asturias del año 34»⁴⁸.

Las ventajas, en este ámbito, de la Constitución de 1978 son incuestionables. En contra de lo que pueda pensarse, y sin negar las virtudes de una presidencia republicana con un marco constitucional de amplias competencias⁴⁹, el reconocimiento de un jefe de Estado no responsable y de limitadas competencias como el de la Monarquía parlamentaria española aporta, en ese aspecto, una solidez extraordinaria al sistema, impidiendo que la jefatura sea eclipsada o atropellada por un Parlamento fuerte. Ello, no obstante, ponderando el fundamental papel que las Cortes siguen jugando a la hora de colmar las lagunas normativas, como sucedió en el escenario de la sucesión de don Juan Carlos I, cuando se promulgó la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, eso sí, con un impecable respeto al procedimiento y al marco establecido por la Constitución.

A pesar de ello, hay tendencias que invitan a reflexionar hoy sobre las cuestiones señaladas aquí. Así, el predominio de los partidos, la polarización política, la categorización de los grupos —políticos y sociales— y, especialmente, el reflejo parlamentario de estos fenómenos⁵⁰, siguen constituyendo un factor importante de inestabilidad. Hoy se escucha hablar, quizás con más frecuencia que rigor, de «bloque constitucionalista» o «bloque progresista», en un intento por categorizar o simplificar políticamente una realidad más diversa. La formación de Gobierno se ha convertido, de nuevo, en una tarea compleja que obliga, más allá de la negociación política, a situarse a las puertas de la incertidumbre teórica y la discrecionalidad política. Por el momento, la madurez de nuestro sistema parlamentario y la actual cultura política han permitido la correcta continuidad del sistema; los escenarios precedentes, no tan distantes en sus causas, dan idea del valor y la importancia de ello.

46 Así lo reconocería el diputado Jesús Pabón, al señalar en la votación de la destitución que en ella «se vienen abajo dos cosas: esa magistratura y el respeto al formalismo, a la letra de la ley», *DSSCC*, núm. 15, 7 de abril de 1936, p. 265.

47 Al respecto, véase la imprescindible obra de JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, *La destitución de Alcalá-Zamora*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1988. Entre otras cosas, se señala cómo la intención inicial era la destitución por la vía del artículo 82, para lo cual no había mayoría suficiente, forzando entonces la interpretación del artículo 81 y considerando efectuadas dos disoluciones contando con la de las constituyentes —lo que nunca estuvo claro—, y con la incongruencia de juzgar innecesaria la segunda disolución del parlamento, cuando su consecuencia había sido un cambio sustancial de las mayorías con la victoria del Frente Popular.

48 Así lo expresaría DIEGO MARTÍNEZ BARRIO, *Memorias*, Barcelona, Planeta, Barcelona, 1983, p. 118.

49 Que puede dar lugar a intervenciones eficaces en el marco de una crisis de Gobierno, como ha sucedido recientemente en Italia.

50 Recientemente se ha publicado MARÍA NIEVES ALONSO GARCÍA, *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2019; véanse, sobre esta cuestión, pp. 38 y ss., donde considera al fenómeno del protagonismo «exclusivo y excluyente» de los partidos como «uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sistema político español», a lo que se une el hecho de que «la función legislativa se ha ido degradando procedimental y formalmente».

