

# El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la II República\*

Mercedes Cabrera

SUMARIO: I. El Congreso de los Diputados en la crisis de la Monarquía de la Restauración **57**; 1. La prerrogativa regia y el caciquismo, dos factores de deslegitimación del Parlamento **57**; 2. La crisis del régimen desde el Congreso de los Diputados **60**; II. Las Cortes en la II República **67**; 1. La República, el parlamento y los partidos **67**; 2. Sesiones, suspensiones y disoluciones **70**; III. Las últimas Cortes republicanas y la guerra **76**.

LA crisis política que padeció España en el primer tercio del siglo XX y que desembocó en una guerra civil y cuarenta años de dictadura, ha sido objeto de atención de una abundante bibliografía. Nunca, sin embargo, se ha contemplado esa crisis desde una de las instituciones políticas centrales, el parlamento. Semejante olvido ha tenido que ver, por un lado, con una infravaloración de todo un pasado constitucional y parlamentario representado en su última etapa por la Monarquía de la Restauración y, por otro, con la búsqueda de razones para aquella crisis en realidades más profundas que la mera política. Una atención preferente al parlamento, a su papel en el equilibrio de poderes, a la configuración en él de un sistema de partidos y a la cultura política manifestada en sus debates, puede arrojar nueva luz sobre aquella etapa de nuestra historia y nuevas explicaciones de la crisis política.

No debe olvidarse tampoco el contexto europeo en que se produjo esa crisis española. Un contexto marcado por la crisis del liberalismo clásico como consecuencia de la irrupción de las masas en la vida política y los procesos de democratización, ya con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, y con el desafío tanto al liberalismo como a la democracia supuestamente triunfante en 1918, durante el período de entreguerras. "Al terminar la

\* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en equipo financiado por la OGICYT, del que toman parte Luis Arranz,

Fernando del Rey, Javier Moreno, Miguel Mortorell y Jorge Vilches.

guerra —escribió uno de los constitucionalistas franceses de entonces<sup>1</sup>— el parlamentarismo democrático está en su zenith: las monarquías se hunden, la república parlamentaria triunfa. Pero pronto la crisis estalla y una ola de anti-parlamentarismo se expande. La fe en las virtudes de la democracia parlamentaria desaparece. Un cierto número de fórmulas, todas ellas negaciones más o menos acentuadas de la democracia clásica, son lanzadas con éxito y seducen a numerosos espíritus que esperan de ellas la renovación política”.

Las nuevas constituciones de la posguerra no pretendieron afirmar la democracia clásica, sino que quisieron sancionar una “democracia de derecho”<sup>2</sup>. No se trataba simplemente de definir unas reglas de juego para la libre y pública competencia de opiniones, sino de someter a derecho las complejas relaciones políticas, de incorporar decisiones políticas y derechos sociales al mismo texto constitucional, y de intensificar sus elementos democráticos, afirmando la preponderancia de la asamblea representativa frente a los otros poderes del Estado y estableciendo el recurso a instrumentos de democracia directa. El cambio que todo aquello suponía hizo recapacitar a los contemporáneos sobre las difíciles relaciones —o la incompatibilidad— entre parlamentarismo y democracia. El parlamentarismo, escribió Carl Schmitt en 1923, había ido ganando terreno a lo largo del siglo XIX en estrecha relación con la democracia, sin que se distinguiera muy bien entre ambos. En la Europa de la posguerra el principio democrático se había cargado de tal legitimidad que resultaba difícil imaginar un régimen legítimo que no se asentara sobre la democracia. Sin embargo, la aparente victoria común de parlamentarismo y democracia había dejado paso a la contradicción entre ambos, a la diferencia entre las ideas liberales y parlamentarias y la democracia de masas. “La fe en el parlamentarismo, en un *gouvernement by discussion*, afirmaba Schmitt, es propia de las ideas del liberalismo. No es propia de la democracia”<sup>3</sup>.

Esa democracia triunfante se vio sacudida por una multiplicidad de crisis que, en los casos más graves condujo a una quiebra del sistema y a su sustitución por distintos tipos de regímenes no democráticos<sup>4</sup>, e incluso en los casos en

1 J. BARTHELEMY y P. DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel* (edition de 1933), Economica, París, pág. 251 (el original en francés).

2 B. MIRKINE-GURFVITCH, “Prólogo” a *Las nuevas Constituciones del Mundo*, Ed. España, Madrid, 1931, pág. 12-13.

3 C. SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1979, págs. 7 y 12.

4 Véase el balance que de ello hizo en su momento G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, París, Les éditions internationales, 1932. La crisis y quiebra de la democracia en el período de entreguerras ha sido objeto de múltiples interpretaciones, desde la gran teoría sociológica comparada que tuvo una de sus primeras manifestaciones en el libro de BARRINGTON MOORE (*Los orígenes sociales de*

que la democracia no quebró, se vio sujeta a toda suerte de críticas. El caso español estuvo entre los primeros, con una peculiaridad añadida: que en aquel complicado tránsito desde el constitucionalismo liberal decimonónico a la democracia, se produjo una primera ruptura con la dictadura de Primo de Rivera, ejemplo de aquellos regímenes no democráticos de la primera oleada de los años veinte, que supuso una ruptura y una discontinuidad básica con la tradición constitucional y parlamentaria. Sólo tras ella llegó la democracia con la Segunda República, una democracia que compartió muchas de las características formales de las nuevas democracias de la posguerra europea, y que quebró antes de que pudiera consolidarse. Contemplar ese proceso desde el parlamento, el de la Monarquía constitucional primero, y el de la Segunda República después, supone asomarse a él desde una institución afectada de manera directa y plataforma activa de los actores políticos al mismo tiempo.

## I. El Congreso de los Diputados en la crisis de la Monarquía de la Restauración

### 1. La prerrogativa regia y el caciquismo, dos factores de deslegitimación del parlamento

La Monarquía de la Restauración (1875-1923) fue un régimen constitucional que descansó en el principio de la soberanía compartida de las Cortes con el Rey. La manipulación caciquil de las elecciones y el uso de la prerrogativa regia para nombrar presidente de gobierno y concederle el decreto de disolución, sin que la Constitución dijera nada sobre la acción recíproca de las Cortes sobre el gobierno, hicieron que aquel parlamento fuera contemplado como una institución sin relieve político, hechura de los sucesivos gobiernos, frente al poder verdaderamente sustantivo de la Corona<sup>5</sup>. Que la

*la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península, 1973), hasta los análisis que han primado los aspectos de "ingeniería política", como en el caso de J.J. LINZ (J.J. LINZ y A. STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes. Europe*, Baltimore, 1978; hay traducción de la introducción en Alianza, Madrid, 1987; J.J. LINZ, *La quiebra de las democracias*). Una nueva reflexión, más reciente, que reivindica la explicación "estruc-

tural", en G. M. LUEBBERT, *Liberalism, Fascism or Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford University Press, 1991.

<sup>5</sup> Sobre el papel de la Corona véase A. M<sup>o</sup> CALERO, "La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)", *Revista de Estudios Políticos* n<sup>o</sup> 55, 1987, págs. 273-315.

Constitución no dijera nada sobre la responsabilidad del gobierno ante las Cortes no quería decir, sin embargo, que éstas carecieran de instrumentos de fiscalización de la actividad gubernamental; el reglamento del Congreso recogía el voto de censura y especificaba otras muchas vías que permitían expresar la desconfianza de la cámara en un gobierno, y que se utilizaron con profusión. Sin la confianza de la cámara no se podía gobernar y el decreto de disolución no era un instrumento inocuo que permitiera su utilización caprichosa.

La prerrogativa regia no se ejercía de manera arbitraria —al menos no se ejercía sin costes—, sino conforme a una serie de prácticas establecidas que incluían las consultas con los líderes de los diferentes partidos. Sería difícil encontrar alguna decisión de la Corona —haciendo excepción de la decisiva en septiembre de 1923 al sancionar positivamente el golpe de Estado de Primo de Rivera—, que no contara con la iniciativa o el apoyo de un partido o una fracción política. Nada, desde el punto de vista constitucional, hubiera impedido la evolución del régimen hacia una situación plenamente parlamentaria<sup>6</sup>.

Sobre el caciquismo se ha vertido mucha tinta y nadie ha negado su existencia. Pero el acuerdo es menor a la hora de conceptualizar sus características y, sobre todo, de evaluar sus efectos sobre el funcionamiento político del régimen. Sin entrar aquí en matizaciones, las preguntas esenciales serían, en primer lugar, hasta qué punto y pese a todas las manipulaciones, no eran las elecciones el precipitado cierto de la opinión y la cultura política del país; todavía más, hasta qué punto no “mejoraban” una cultura política que no era precisamente liberal ni democrática. En segundo lugar, si hubo o no evolución en su funcionamiento y hasta qué punto, a partir de un cierto momento, el caciquismo dejó de ser “funcional” para los partidos dinásticos al institucionalizar zonas de influencia y clientelas locales que impedían políticas homogéneas de alcance nacional. Significativamente, los debates económicos (presupuestos o reformas arancelarias y fiscales) se consideraban espacios en los que cualquier indisciplina estaba justificada pues se trataba de defender los intereses de los respectivos distritos<sup>7</sup>. En tercer lugar, cabe seguir pregun-

6 M. GARCÍA CANALES ha señalado que los cambios en los usos y costumbres políticos inclinaban al régimen a “una progresiva parlamentarización”, aun admitida toda la gama de corruptelas que los partidos turnantes habían introducido en el sistema representativo y los intentos de recuperación de influencia político-constitucional por parte

del Rey Alfonso XIII (“Los intentos de reforma de la Constitución”, *Revista de Derecho Político* nº 8, 1981).

7 Miguel Angel Martorell, becario del equipo de investigación, está desarrollando una tesis doctoral sobre los problemas de “ingobernabilidad” —las relaciones gobierno-par-

tándose por las razones que impidieron a los partidos de la oposición romper el control caciquil y desarrollar una política moderna de movilización. A estas alturas no cabe seguir remitiendo toda la responsabilidad a los políticos dinásticos y su control de las elecciones, porque está claro que ese control era cada vez más débil y pudo romperse allí donde hubo empeño en hacerlo. Quizá las oposiciones optaron por acomodarse al caciquismo, creando sus propias clientelas, al menos, los republicanos y reformistas; sólo les quedaba entonces integrarse en el régimen o seguir manteniendo verbalmente un discurso de oposición frontal, de violencia y revolución, sin programa político alguno. Todo ello obliga a un análisis político más cuidadoso de los que habitualmente se nos han ofrecido.

El sistema político de la Monarquía funcionó con más o menos normalidad hasta que el liderazgo claro y el turno pacífico entre los dos partidos dinásticos, sobre los que descansaba el engranaje del sistema, comenzaron a chirriar, y las voces que apelaban a la “regeneración” del país se generalizaron contagiando a los propios políticos monárquicos. La crisis abierta por los acontecimientos de la Semana trágica de Barcelona en 1909 y aparentemente resuelta con el relevo de Antonio Maura en la jefatura del partido conservador a finales de 1913, cerró los proyectos alternativos de “revolución desde arriba” de Maura y de Canalejas<sup>8</sup>, y abrió la última etapa de la Monarquía de la Restauración. Que la crisis de 1909-1913 sentenció posibles salidas a la evolución de la Monarquía, es evidente, que esa frustración posibilitó la crisis de 1917, también. Sólo así es explicable el desarrollo que ésta tuvo, y la puesta de manifiesto de la debilidad e impotencia de las oposiciones para reformar de manera radical o sustituir por otro el régimen constitucional de la Monarquía. Deducir de esa doble frustración la ineludible quiebra del régimen llevaría a prescindir, por irrelevante, de lo que ocurrió entre 1917 y 1923, una práctica excesivamente habitual en la historiografía. Sin embargo, es justo para esos años cuando se hace necesario analizar los cambios que efectivamente se produjeron en el funcionamiento del régimen, y deducir de ahí las causas de su quiebra.

lamento—, a partir del análisis de los proyectos de reforma fiscal y financiera en los últimos años de la Monarquía.

8 Sobre Antonio Maura y el maurismo la bibliografía ha sido más abundante que sobre otros líderes de la política dinástica. Entre los más recientes el de J. TUSELL, *Antonio Maura* (Madrid, Alianza, 1994), y el anterior, en colaboración con J. AVILES, *La derecha espa-*

*ñola contemporánea. Sus orígenes: el maurismo* (Madrid, Espasa Calpe, 1986). Pero también M. J. GONZÁLEZ, *Ciudadanía y Acción. El conservadurismo maurista 1907-1923* (Madrid, Siglo XXI, 1990), y la muy reciente tesis doctoral de ésta misma autora: *El universo conservador de Antonio Maura*, Santander, diciembre 1995. Sobre Canalejas, S. FORNER, *Canalejas y el partido liberal democrático* (Madrid, Catedra, 1993).

## 2. La crisis del régimen desde el Congreso de los Diputados

¿Cuál fue el papel del parlamento, y más en concreto de su cámara baja, el Congreso de los Diputados, en aquellos diez últimos años de Monarquía constitucional? Una mirada exclusivamente atenta a la superficie llevaría a afirmar, en primer lugar, su inestabilidad: en nueve años se celebraron seis elecciones generales. Ningunas Cortes cumplieron el plazo de cinco años de legislatura que señalaba la Constitución, aunque ello no suponía una novedad respecto a la historia del régimen. En segundo lugar, la asiduidad en sus reuniones también fue irregular, destacando tres años —1915, 1917 y 1920—, como aquellos en los que menor tiempo estuvieron reunidas las cámaras<sup>9</sup>. Estos sobresaltos y esta discontinuidad en el trabajo parlamentario fueron argumentos utilizados, entonces y ahora, para afirmar la crisis de la institución. Sin embargo, una atención un poco más detenida obligaría a matizar esa impresión. Por un lado, el recurso a la suspensión de las sesiones o a la disolución de las cámaras casa mal con la imagen de un parlamento hechura de los gobiernos convocantes de las elecciones. Por otro, salvando el año 1920, la continuidad en las sesiones parlamentarias fue mayor a partir de 1918, y eso ocurrió al mismo tiempo que las dificultades por las que atravesaba el sistema de partidos se agudizaban, que la presión militar a través de las Juntas de Defensa crecía, que la arbitrariedad del poder moderador parecía hallar márgenes más amplios de actuación, o al menos, esa es la opinión que suele manejarse, y que, en general, parecían acumularse unos sobre otros todos los problemas. Con todo eso, cada vez resultaba más complicado prescindir del parlamento.

Si nos atenemos a la composición de la cámara baja<sup>10</sup>, es necesario

<sup>9</sup> La Constitución de 1875 no señalaba períodos obligatorios de sesiones. Sólo establecía que las Cortes debían reunirse todos los años y debían convocarse obligatoriamente en un plazo máximo de tres meses tras su disolución, o bien cuando vacara la Corona o el rey estuviera imposibilitado para gobernar. La obligación de reunión anual se reforzaba por la obligación del gobierno de presentar todos los años ante las Cortes el presupuesto, pero se dejaba abierta la posibilidad de que, en caso de no aprobarse antes del primero de año, se prorrogasen los del año anterior. El recurso a esta posibilidad se utilizó durante estos años desde 1915 hasta 1919.

<sup>10</sup> Los datos exactos son imposibles pues el reglamento del Congreso no contemplaba la existencia de grupos parlamentarios. Los diputados declaraban su filiación política en sus credenciales, pero no todos lo hacían ni lo que declaraban encajaba siempre con el nombre de uno de los partidos. Las cifras que manejaré están sacadas de una base de datos elaborada a partir de esa información en las credenciales, complementada con la que brindan anuarios de la época. Para un cuadro resumen véase I. ARRANZ y M. CABRERA: "El parlamento de la Restauración", *Hispania*, Vol. LV/189, 1995, pág., aunque se han deslizado erratas en las cifras referentes a los escaños del nacio-

afirmar que se produjeron cambios sustanciales. Las grandes mayorías dejaron de existir, la cámara se fragmentó y dejó de existir un partido en el gobierno y una oposición solidaria. Eso descoyuntó el funcionamiento habitual de la cámara y los contemporáneos fueron perfectamente conscientes. Los presidentes del Congreso de los Diputados aludieron repetidamente a las dificultades que aquel cambio introducía en el funcionamiento de la cámara. Unos se felicitaron porque entendieron que aquello suponía la incorporación al parlamento de fuerzas políticas que antes permanecían fuera, “en rebeldía perenne”; ahora toda la opinión nacional estaba presente en la cámara y la vida política podía transcurrir por vías constitucionales y legales<sup>11</sup>. Otros, resignados, echaron de menos las épocas en que existían los grandes partidos porque el parlamento era más soberano y “las determinaciones del poder moderador más sencillas”. Del protagonismo del parlamento fue buena muestra la propuesta de uno de los presidentes de la cámara que abogó por la introducción del voto de censura “constructivo” para evitar el recurso a la suspensión y la disolución<sup>12</sup>.

Esta fragmentación creciente de la cámara ha sido considerado como síntoma de descomposición del sistema, incapaz de abrirse a la participación de otras fuerzas sociales y organizaciones políticas. Sin embargo, también podría contemplarse como síntoma de cambio en el sistema de partidos, con todas las limitaciones que se quiera, y de su impacto en el parlamento y en las prácticas hasta entonces habituales de su relación con el gobierno y la Corona. Los partidos dinásticos habían dejado de ser tales partidos homogéneos capaces de producir mayorías estables y, de hecho, se habían convertido en una suma de fracciones con grados de autonomía importantes. La reforma del reglamento del Congreso de los Diputados bajo el gobierno nacional presidido por Maura en 1918, trató de salir al paso de esa situación. El objetivo de Maura —y de Sánchez Guerra— era posibilitar la actuación de los gobiernos frente a la fiscalización de la cámara, única vía, en su opinión, de respetar el régimen de mayorías, dotarle de eficacia y permitir el juego entre los poderes. La reforma fue considerada por las oposiciones —y por bastantes políticos dinásticos—, como un intento de limitar los derechos de las

nalismo vasco y del partido reformista. Las correctas son:

|             | 1914 | 1916 | 1918 | 1919 | 1920 | 1923 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Nac. vasco  | .    | .    | 7    | 2    | 1    | 1    |
| Reformistas | 12   | 13   | 9    | 7    | 8    | 18   |

de las Sesiones del Congreso (DSC) nº2, 11 de mayo de 1916, pág. 15.

<sup>12</sup> Así lo sugirió, aunque sin utilizar el término de “voto de censura constructivo”, el conservador Gabino Bugallal al tomar posesión de la presidencia de la cámara en 1922 (DSC 1922, nº6, 15 marzo 1922, pág. 127).

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el discurso de toma de posesión de Miguel Villanueva en *Diario*

minorías y de subordinar definitivamente el parlamento a los dictados de los gobiernos. En realidad no era sino una adaptación a un nuevo sistema de partidos, tendente al pluralismo, en proceso de formación. Prueba de ello es que la II República no sólo no abolió las reformas incorporadas al reglamento en 1918, sino que las incorporó al reglamento provisional de 1931 y las reforzó aun más en el de 1934, justificándolas por exigirles un sistema de partidos como el que apuntaba en los años treinta<sup>13</sup>.

Que el Congreso de los Diputados resultara más “eficaz” después de 1918 pudo tener que ver con aquella reforma del reglamento. Que no se presentaran grandes proyectos de reforma política no debe ocultar que aquel parlamento fue capaz de sacar adelante reformas de carácter económico y social —reformas fiscales, bases arancelarias, la ley de ordenación bancaria, la ley de bases de funcionarios del Estado— que o tuvieron una prolongada vigencia o marcaron una tendencia que perduró en medidas posteriores. Todos los grandes problemas pendientes —desde el estatuto de autonomía para Cataluña hasta el encauzamiento de la conflictividad social y las reformas militares— fueron objeto de debate parlamentario, y algunas de ellas dieron lugar a la creación de comisiones especiales con representación de todos los partidos. Esa labor debe ser objeto de análisis antes de descalificar el papel del parlamento o de atribuir responsabilidades equivocadas en la frustración de ciertos proyectos.

La fragmentación de los partidos dinásticos era un hecho. Las mayorías de 1914 y 1916 (conservadora con Eduardo Dato, la primera; liberal con el conde de Romanones, la segunda) fueron más aparentes que reales, como demostró la necesidad de recurrir a la reiterada suspensión de las sesiones, y el intento de volver al turno entre quienes pretendían presentarse como herederos de antiguas tradiciones se desbarató con rapidez. El resultado fue la necesidad de recurrir, ya en 1917, a la formación de gobiernos de concentración. Las elecciones de 1918 (las “Cortes de la renovación”), y las de 1919 (las “Cortes facciosas”), arrojaron los índices más elevados de fragmentación, y los gobiernos de concentración se sucedieron en distintas combinaciones. Las presiones de las Juntas de Defensa, la intervención del Rey, el

13 Esta afirmación necesitará una contrastación con la aplicación del nuevo reglamento, pero sí es cierto que los últimos tiempos de la Monarquía, pese a la imagen que se tiene en contra, mostraron una actividad legislativa más fructífera, sobre todo en la legislación económica y social. Hay un estudio sobre los reglamentos parlamentarios, el de M<sup>º</sup> DEL CORO CILLÁN, *Historia de los regla-*

*mentos parlamentarios en España 1810-1936*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985. Sobre la reforma del reglamento de 1918 presenté una ponencia en las Jornadas sobre parlamentarismo organizadas por el profesor Manuel Pérez Ledesma en la Universidad Autónoma de Madrid, en noviembre de 1994, y que será publicada próximamente.

conflicto entre autoridad civil y militar en Barcelona, la campaña autonomista catalana, fueron otros tantos motivos de la inestabilidad gubernamental, pero el parlamento fue un elemento activo, no un mero espectador pasivo. Cuando Sánchez de Toca presentó su gobierno, tras la crisis que hizo en plena cámara el gobierno Maura de 1919, el nuevo jefe de gobierno conservador afirmó que aquella última crisis había tenido la fortuna de una “ejemplaridad” que debía ser la norma a partir de entonces: “que las crisis fueran parlamentarias, que se liquidaran por actos públicos discutidos en el Parlamento, eso es lo que vamos a hacer, y eso es lo que les hacía falta a las crisis anteriores y a la disolución de las Cortes”<sup>14</sup>. Que eso no ocurriera siempre así no resta relevancia a la voluntad expresa de la mayoría de la clase política.

Aquellos difíciles años presenciaron cambios que normalmente se han menospreciado. Por ejemplo, la incorporación a las responsabilidades de gobierno de nuevas fuerzas políticas, como el regionalismo catalán liderado por Francisco Cambó, o el partido reformista de Melquíades Álvarez. La crisis de los partidos dinásticos y las dificultades para obtener mayorías parlamentarias, obligaba necesariamente a esas aperturas. Los distintos grupos liberales coaligados en las elecciones de 1923, no alcanzaban mayoría en la cámara sin la suma de los diputados reformistas. Frente a ello, los republicanos permanecieron encastillados en un discurso de oposición frontal que, vaciado de contenidos, se refugiaba estérilmente en una afirmación del cambio de régimen como única salida a la situación. Ya lo había dicho el republicano Salvatella en 1914: el republicanismo en España podía ser una fuerza social importante, pero no se había convertido en “una gran fuerza política” porque se le había dado como única idea “la destrucción del régimen”<sup>15</sup>.

Ese “bloqueo”<sup>16</sup> republicano pareció aun mayor cuando los socialistas vieron aumentar su representación en la cámara, aunque su número nunca pudiera compararse ni de lejos con los numerosos grupos parlamentarios socialistas en otros países europeos. La irrupción en la cámara de Indalecio Prieto trajo consigo un cambio significativo. Sin abandonar las premisas ideológicas del programa socialista ni la oposición radical al régimen, Prieto estuvo dispuesto, sin embargo, a entrar en el debate y aprovechar los márgenes de

<sup>14</sup> DSC nº 19, 28 de julio de 1919, pág. 587.

<sup>15</sup> De la intervención de Salvatella en el debate de contestación al discurso de la Corona en la legislatura de 1914 (DSC nº 43, 4 junio 1914, págs. 116-7).

<sup>16</sup> Sobre este concepto de “bloqueo” aplicado a las diferentes fuerzas políticas, véase I. ARRANZ, “El bloqueo de legitimidades”, en *La crisis de la Restauración: España entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República*, GARCÍA DELGADO, J.L. (ed.), Madrid, Siglo XXI, 1987.

actuación que su posición le permitía. En 1919, por ejemplo, y frente al partido conservador en el gobierno, el diputado socialista apeló a la necesidad de gobiernos que efectivamente gobernaran, para impedir que los cambios que estaban ocurriendo en todos los países se convirtieran en España en “revoluciones motinescas”, arcaicas y sin dirección, a las que él se oponía. Llegó incluso a afirmar que si la Corona se mostraba dispuesta a “gobernar en liberal”, no habría obstáculo alguno por su parte. Afirmaciones como esa llevaron a algún diputado maurista a preguntarse por las razones de aquel súbito “gubernamentalismo” de las extremas izquierdas, mientras que destacados liberales y conservadores mostraban su agrado por el acercamiento, que sería tanto mayor —dijo Burgos y Mazo—, cuando incluyera la aceptación de las “altas instituciones”<sup>17</sup>.

No cabe duda de que el parlamento de la Monarquía se puso definitivamente a prueba con el asunto de las responsabilidades por el desastre de Annual. La política española en Marruecos fue objeto de repetidos y agitados debates parlamentarios y, desde muy pronto, el protagonismo del Rey en la política africana fue esgrimido en la cámara. Para evitar que aquella “leyenda” siguiera circulando, Francisco Cambó había apoyado ya en 1914 la propuesta de Gabriel Maura de que se creara una comisión parlamentaria encargada de asesorar —y fiscalizar— la política gubernamental sobre Marruecos. La propuesta fue retirada, ya que se levantaron numerosas voces contrarias a lo que se consideraba un atentado contra la división de poderes: el parlamento no podía ni debía inmiscuirse en la definición de políticas que correspondían al gobierno, aunque sí exigir las responsabilidades políticas que de ella pudieran derivarse. Las oposiciones consideraron aquella renuncia una muestra más de la debilidad de la cámara.

La cuestión marroquí envenenó a partir de entonces muchos momentos difíciles y deterioró aún más el problema militar. Fueron varias las proposiciones e interpelaciones que en el Congreso de los Diputados reclamaban sistemáticamente de los gobiernos información sobre la política en Marruecos. La exigencia de abandonar Marruecos que la izquierda había sostenido, sufrió alguna baja sorprendente como la de Alejandro Lerroux cuando, en 1919, se declaró partidario de permanecer en el protectorado.

El asunto terminó por estallar en 1921 al producirse el desastre de Annual. Inmediatamente surgió la petición de una comisión parlamentaria que interviniera en el asunto. Por fin, en julio de 1922, el presidente del

17 Todo ello en el debate de contestación al discurso de la Corona en la plegislatura de

1919 [DSC nº 31 y 32, 12 y 13 de agosto de 1919].

gobierno, José Sánchez Guerra, anunció la llegada a la cámara del expediente Picasso y propuso la formación de una comisión parlamentaria especial que abordara la cuestión. El asunto de las responsabilidades, dijo, quedaba entregado “enteramente a la iniciativa parlamentaria”<sup>18</sup> La discusión de los tres dictámenes que surgieron de aquella comisión, en la que estuvieron representadas todas las fuerzas políticas desde los tradicionalistas a los socialistas, provocó la dimisión del presidente de la cámara y la crisis del propio gobierno conservador en plena sesión, en medio de un escándalo parlamentario. Las nuevas Cortes, elegidas en abril de 1923 bajo el gobierno liberal presidido por García Prieto, tuvieron que asumir inmediatamente el asunto de las responsabilidades. El gobierno, por boca de su ministro de Estado, Santiago Alba, y del propio presidente, aseguró su firme decisión de buscar los medios para el estudio y depuración de las responsabilidades porque era aquella “una gran obra de saneamiento para la política de nuestro país y de impulso para el renacimiento de España”<sup>19</sup>. El debate de contestación al discurso de la Corona estuvo presidido por la prioridad de aquel tema. Quizá fueran sólidas las razones que hacían desconfiar a los socialistas de la efectiva voluntad del gobierno de afrontar inmediatamente la cuestión, y también es cierto que no hubo unanimidad en la vía adoptada para proceder a la exigencia de las responsabilidades. Pero no cabe duda de que la presión de la cámara fue tal que el debate se liquidó con rapidez y, sin que se interrumpiera la sesión, se procedió a elegir una nueva comisión parlamentaria que asumió el compromiso de presentar su dictamen en la primera sesión tras las vacaciones de verano. No fue posible porque el golpe de estado de Primo de Rivera lo impidió.

Las razones de aquel golpe de Estado han sido objeto de interpretaciones contrapuestas entre los historiadores. Dejando al margen las explicaciones que han remitido aquella interrupción política a causas profundas de intereses sociales amenazados, la oposición básica se ha producido entre quienes han considerado que el golpe sólo vino a rematar un régimen moribundo y quienes lo han visto como el estrangulamiento de un recién nacido<sup>20</sup>. Entre éstos últimos, uno de los más contundentes ha sido Shlomo Ben Ami: “el pronunciamiento de Primo de Rivera —ha escrito— tuvo lugar precisamente en un momento en que el sistema parlamentario daba muestras de volverse auténtico, con lo que la política parlamentaria se convertía en una verdadera amenaza

18 DSC nº 97, 19 de julio de 1919, págs. 3.953-3.973.

20 Así lo expresó hace ya tiempo R. CARR, *España 1808-1975* (7ª reimpresión), Barcelona, Ariel, 1982, pág. 505.

19 Palabras de García Prieto en DSC nº 9, 8 de junio de 1923, pág. 344.

para la posición, hasta entonces indiscutible, de la monarquía y las prerrogativas de los militares”. Las Cortes de 1923, continúa, ejercieron sus funciones más concienzudamente y con mayor energía que en cualquier tiempo anterior desde la Restauración. El mismo Indalecio Prieto lo reconoció, al afirmar que el parlamento estaba a punto de poner en vigor el doble principio de publicidad y responsabilidad. El republicano Eduardo Ortega y Gasset lo ratificó al día siguiente del golpe militar, al afirmar que el debate sobre las responsabilidades era un síntoma de madurez y de “profunda purificación”, impedido por los militares<sup>21</sup>.

En el análisis político de aquella crisis han tendido a primarse los factores “peculiares” del régimen de la Restauración y se ha solido menospreciar —o ni siquiera considerar— lo que la crisis tuvo de similar con otros procesos europeos. Como apunté más arriba, la crisis —o las dificultades— del liberalismo y del parlamentarismo fueron fenómenos comunes a casi todos los países, y si se contempla el caso español en esa clave, la perspectiva cambia y lo que se ha visto como síntomas irrecuperables de hundimiento del régimen, podrían considerarse parte de un proceso de cambio que fue interrumpido por un pronunciamiento militar.

Los procesos de transición del liberalismo a la democracia fueron posibles allí donde confluyeron en un espacio de acuerdo básico fuerzas políticas liberales y/o conservadoras decimonónicas, sacudidas por los cambios y dispuestas a transitar hacia situaciones de creciente participación en la vida política, con aquellas otras fuerzas políticas nuevas, esencialmente la izquierda obrera, que traían consigo ya la movilización y las nuevas formas de organización de la vida política, pero se mostraban dispuestas a aceptar las reglas del juego pluralista. Esta confluencia pudo ser el fruto de una evolución paulatina de incorporación de las masas a la vida política —como en el caso inglés—; pudo ser el resultado de un proceso político más traumático que, tras rupturas radicales acabó encontrando el espacio común, templado, entre fuerzas hasta entonces antagónicas —como ocurrió en Francia a lo largo de la III República—; o pudo precipitarse al calor de una coyuntura concreta que obligó a un esfuerzo de acomodación extraordinario —como ocurrió en el imperio alemán en los últimos momentos de la primera guerra mundial. Ese proceso fue tanto más consistente y sólido cuanto mayor carga de legitimidad disfrutaron las instituciones políticas centrales. Así ocurrió en Gran Bretaña tanto con la Corona como con el parlamento y los partidos políticos, y así se logró, por fin, con la III República francesa. Sin embargo, allí donde ni la forma del régimen ni sus instituciones

gozaban de legitimidad similar, como en la Alemania y la Italia de la posguerra, su democratización ocultó elementos de debilidad básicos y acabó quebrando.

Es necesario detenerse en analizar si, en el caso español, había dificultades insalvables que impidieron, desde dentro del propio régimen y del sistema de partidos, una evolución en ese sentido. De haberlas, habrá que repartir responsabilidades e insistir en los acontecimientos concretos que llevaron a Primo de Rivera y a un sector del ejército a protagonizar aquella iniciativa. La Dictadura interrumpió un proceso político abierto, sin que hubiera lamentaciones por el constitucionalismo perdido. La Dictadura se convirtió en objeto de abominación general bastante más tarde; lo que primó en su momento fue la expectación pasiva o incluso la aceptación entusiasta de quien llegaba para acabar con la “vieja política” y los “profesionales de la política”. Las pocas voces que se levantaron para lamentar la interrupción de la normalidad constitucional y parlamentaria fueron las de algunos dinásticos, y se entendió que lo hacían porque les iba en ello su propia supervivencia. Nadie quiso pensar que se defendía la legitimidad de un orden liberal y parlamentario. Y eso siguió siendo así después, en los años treinta, con la República. Se hizo masa común con los dinásticos y la Dictadura, y se tiró todo junto al cesto de los papeles, mientras se corría un tupido velo sobre la responsabilidad de ciertas colaboraciones, como la socialista. La democracia que iba a nacer en 1931 no quiso asentarse sobre la experiencia parlamentaria anterior, salvo para deslegitimarla de raíz.

## II. Las Cortes en la II República

### 1. La República, el parlamento y los partidos

El orden político republicano respondió, por un lado, a esta voluntad de ruptura abierta, a lo que se consideraron lecciones en negativo del pasado inmediato, y, por otro, a la afirmación de una “democracia de derecho” que respondía a muchas de las características del constitucionalismo de posguerra señaladas más arriba. La Constitución de 1931 incorporó decisiones políticas, derechos sociales y mecanismos de democracia directa. Sometió a derecho las relaciones entre los poderes, incluyendo la responsabilidad del gobierno ante las Cortes y regulando el ejercicio del derecho de disolución por el jefe del Estado. Afirmó la preeminencia del parlamento adoptando el monocameralismo, la fijación constitucional de los periodos parlamentarios y la

existencia de una Diputación permanente de las Cortes que asumiera sus tareas en los interregnos parlamentarios; pero quiso al mismo tiempo asegurar un gobierno eficaz. El texto de la Constitución fue mucho más minucioso que el de cualquier Constitución anterior, y el reglamento de la Cortes, no tanto el provisional aprobado en 1931 para las Constituyentes, sino el de 1934, reflejó en detalle aquel propósito de someter a derecho la vida política. Los partidos políticos adquirieron carta de naturaleza como elementos de mediación imprescindibles entre el parlamento y el gobierno. No se incorporó su reconocimiento como tales en la Constitución —salvo en la Diputación permanente de las Cortes—, pero sí en los reglamentos de las Cortes al desaparecer las antiguas secciones formadas por sorteo, y ser sustituidas por los grupos parlamentarios.

Con la República llegó la democracia y la movilización política. La ley electoral eliminó los antiguos distritos uninominales y los sustituyó por circunscripciones provinciales, para evitar “la coacción caciquil, la compra de votos y todas las corruptelas conocidas” y “asegurar la libre emisión del voto y conseguir que éste sea representación de la voluntad nacional”<sup>22</sup>. Se mantuvo, sin embargo y no sin discusión, el criterio mayoritario, que fue reafirmado, pese a las críticas, en la reforma de julio de 1933. El argumento decisivo esgrimido por sus defensores fue que dicho criterio constituía una garantía para la formación de mayorías sólidas que permitieran una acción de gobierno eficaz. Las implicaciones que ésta decisión tuvo sobre la configuración del sistema de partidos y su presencia en las Cortes, han sido objeto de controversia. Se ha llegado a afirmar que las características de la normativa electoral y el empeño en reforzar el papel de los grupos parlamentarios, contribuyeron a distanciar los resultados electorales y la fisonomía de las Cortes<sup>23</sup>.

Tal como ha sostenido recientemente Santos Juliá, hoy está plenamente aceptado que el marco constitucional, la forma de gobierno, la legislación electoral o los sistemas de partidos tienen un peso decisivo en la diferente suerte que espera a los nuevos regímenes democráticos en su proceso de instauración y consolidación<sup>24</sup>. En el caso de la República, todo era nuevo: la

22 Así rezaba el preámbulo del decreto de 8 de mayo de 1931.

23 S. VARELA, *Partidos y parlamento en la Segunda República*, Madrid, Ariel-Fundación March, 1978, pág. 68. Sobre la ley electoral y sus proyectos de reforma, véase F. de CARRERAS,

“Los intentos de reforma electoral durante la II República”, *Revista de Estudios Políticos* nº 31/32, enero-abril 1983, págs. 165-197.

24 S. JULIÁ, “Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia”, *Ayer* nº 20, 1995, págs. 111-139.

Constitución, la forma de gobierno, la legislación electoral, y también el sistema de partidos. Nueva fue también, en términos generales, la clase parlamentaria. Entre la Monarquía de la Restauración y la II República se produjo, como señaló J.J. Linz hace años, una radical discontinuidad en la clase parlamentaria; mayor incluso que la que se produjo en Alemania en el paso del imperio guillermino a la República de Weimar. Todavía más, también fue radical la discontinuidad entre los parlamentarios de las tres legislaturas republicanas<sup>25</sup>. Salvo excepciones, algunas significativas (el propio presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora; o el jefe del republicanismo radical, Alejandro Lerroux; o Indalecio Prieto), los líderes políticos surgidos al calor de la evolución del régimen carecían de experiencia política y parlamentaria; no la tenía Manuel Azaña; tampoco José M<sup>a</sup> Gil Robles. No tenían costumbre de discutir para convencer, ni de transigir para llegar a acuerdos; tampoco habían tenido responsabilidades de gobierno. Todavía más, las referencias que traían consigo eran la negación tajante de las prácticas parlamentarias bajo la Monarquía. Muy pocas voces, habitualmente silenciadas, osaron reivindicar su pasado parlamentario.

No solamente eran nuevos los líderes, también lo eran los partidos. Ninguno de los dos que representaban mayor continuidad y que formaron dos de las minorías más numerosas en las Constituyentes —el partido radical y el partido socialista—, habían tenido una representación parlamentaria sólida con anterioridad, ni mucho menos habían estado cerca de asumir responsabilidades de gobierno. Incluso sería difícil afirmar que esos dos partidos guardaban algún parecido con lo que habían sido antes de 1923<sup>26</sup>. Todo esto cabría afirmarlo, en términos aún más radicales, para el resto de las fuerzas políticas. El sistema de partidos comenzó a fraguar paralelamente al proceso de instauración de la República, y pareció presentar también una profunda

25 J. J. LINZ, "Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la restauración al régimen actual", en *Estudios de ciencia política y sociología. Homenaje al profesor Carlos OLLERO*, Madrid, 1972, págs. 361-423.

26 Sobre el partido radical no ha habido apenas nuevos estudios tras el de O. RUIZ MANJÓN, *El partido radical 1908-1936*, Madrid, Tebas, 1976. El libro de J. B. CULLA I CUARÀ (*El republicanisme lerrouxista a Catalunya (1901-1923)*, Barcelona, Curial, 1986) se detuvo en 1923. N. Townson no

nos ha ofrecido más que un breve apunte de su tesis en "Una República para todos los españoles": el partido radical en el poder", en N. TOWNSON (ed.): *El republicanismo en España (1830-1977)*, Madrid, Alianza, 1994, págs. 193-222. Sigue conservando vigencia la línea de trabajo que dejó abierta A. DE BLAS en "El partido radical en la política española de la II República", *Revista de Estudios Políticos*, nº 31-32, Madrid, 1983, págs. 137-164. El partido socialista ha sido objeto de mucha mayor atención y, entre la bibliografía existente destacan las obras de S. Juliá.

discontinuidad: una mayoría de republicanismo de izquierdas y socialismo en el primer bienio; una mayoría de republicanismo de centro y de una nueva derecha católica en el segundo; un aparente retorno a la primera situación en 1936.

Los partidos políticos habían sido transportados al máximo protagonismo, como ineludible enlace entre el gobierno, las Cortes y la opinión pública. Pero no se trataba de partidos fuertes, ya consolidados, sino de partidos nuevos o de partidos empujados a asumir protagonismos diferentes. La tarea prometida de poner en pie un régimen democrático, y, a la vez, afrontar los problemas históricos acumulados pero no resueltos (desde las relaciones Iglesia-Estado hasta la reforma del ejército y la reforma agraria, pasando por la redefinición territorial del Estado), no era tarea fácil, y menos para partidos y líderes sin experiencia política. El parlamento, las Cortes, consagradas como pieza central y suma de las diferentes fuerzas políticas, hubieron de asumir la tarea de legitimación del nuevo régimen ante una opinión pública movilizada, con elevadas expectativas pero carente de una cultura política parlamentaria y democrática. En el contexto de los años treinta en España, se ha escrito<sup>27</sup>, casi no había opciones políticas que no viesan la fuerza como una alternativa aceptable a las urnas. Quizá esta afirmación peca de exageración, y debería matizarse para evitar equívocos, pero sí es cierta en lo que se refiere a la persistencia de una cultura política en la que los resultados de las urnas no tenían por qué prevalecer frente a la movilización fuera de las instituciones.

## 2. Sesiones, suspensiones y disoluciones

Las Cortes republicanas, constituyentes y ordinarias, estuvieron reunidas casi ininterrumpidamente desde julio de 1931 a julio de 1936<sup>28</sup>. Las Constituyentes no suspendieron las sesiones en ningún momento y las ordinarias lo hicieron en muy escasas ocasiones. Hubo momentos, sin embargo, en que se sintió la necesidad de hacerlo porque la intensidad de la vida parlamentaria ataba de pies y manos a los gobiernos. Así ocurrió, por ejemplo, durante los meses de obstrucción tras los acontecimientos de Casas Viejas en 1933,

27 E. UCÉLAY DA CAL, "Buscando el levantamiento plebiscitario: insurreccionalismo y elecciones", *Ayer* nº 20, Madrid, 1995, págs. 49-80.

28 Lo que sigue es fruto del trabajo realiza-

do hasta ahora sobre la lectura de algunos de los debates más significativos en el *Diario de las Sesiones de las Cortes*, sobre lo que publiqué un avance en M. CABRERA, "Las Cortes republicanas", *Ayer* nº 20, 1995, págs. 13-47.

cuando el propio presidente de la cámara, Julián Besteiro, se lo sugirió a Azaña, sin que éste aceptara.

En el segundo bienio republicano las Cortes ordinarias se cerraron en más de una ocasión, pero siempre por breve tiempo. La primera vez fue a comienzos de julio de 1934 cuando el gobierno radical presidido por Ricardo Samper se hallaba inmerso en la crisis planteada por el parlamento de Cataluña en torno a la ley de contratos de cultivo. Para justificarlo se aludió a las sesiones agotadoras, a la necesidad que la cámara tenía de vacaciones y el gobierno de la tranquilidad necesaria para dedicarse al estudio del presupuesto, de los problemas económicos y sociales, y del caso catalán. El propio Samper criticó aquella costumbre tan española de tener al gobierno sometido a las reclamaciones y exigencias continuas del parlamento, y a dedicar “la mayor parte de su tiempo solamente a detener los empujes que tienden a derribarlo”<sup>29</sup>. Las sesiones se suspendieron hasta el 1 de octubre, y se abrieron para presenciar la crisis del gobierno Samper. La presentación del nuevo gobierno presidido por Alejandro Lerroux que incorporaba tres ministros de la CEDA, coincidió con el anuncio de la huelga general, la paralización de Madrid y el comienzo de la revolución. El 9 de octubre, en una proposición incidental que defendió el líder católico, la cámara aprobó la suspensión de las sesiones y la plena confianza al gobierno para hacer frente a la situación. El hemiciclo permaneció cerrado hasta el 5 de noviembre. Las Cortes volvieron a suspenderse el 4 de abril de 1935, un día después de que Alejandro Lerroux, tras su ruptura con la CEDA por la cuestión de los indultos para los condenados por los acontecimientos de octubre de 1934, formara un gobierno exclusivamente de radicales e independientes en el que, además, ocho ministros no eran diputados. Durante el mes que estuvieron cerradas se reconstruyeron los compromisos entre las fuerzas políticas —cedistas, radicales, melquiadistas y agrarios— que habían de formar el bloque del nuevo gobierno el 6 de mayo.

La disolución de aquellas primeras Cortes ordinarias fue un trámite penoso. Fueron primeramente suspendidas el 10 de diciembre, nuevamente el 16 y el 1 de enero, para ser formalmente disueltas el día 7. Aquella segunda disolución, como es bien sabido, le costó a Alcalá Zamora la jefatura del Estado. Las nuevas Cortes ordinarias, en su corta vida, sólo estuvieron suspendidas durante una semana, a mediados de mayo de 1936, mientras se resolvía la crisis abierta por la elección de Manuel Azaña para ocupar la presidencia de la República.

<sup>29</sup> DSC nº 112, 4 de julio de 1934, pág. 4435.

Esta casi permanente sesión parlamentaria a lo largo del período republicano se vió complementada con las reuniones de la Diputación permanente en los momentos de suspensión o de disolución. En su primera convocatoria, en octubre de 1933 tras la disolución de las Constituyentes, la Diputación no se hallaba aun regulada más que por lo que la Constitución decía, a la espera de que se aprobara un nuevo reglamento de las Cortes en que se contemplara con mayor detenimiento sus atribuciones, cosa que se hizo en el de 1934. Aun así, su ámbito de competencia estuvo siempre sujeto a debate entre quienes la consideraron como una prolongación de la cámara en su pleno sentido, y quienes pretendieron restringir sus atribuciones para evitar su manipulación en caso de que los gobiernos tuvieran dificultades para sostener mayorías estables en el pleno. La Diputación cumplió, sin embargo, funciones decisivas en algunos momentos, especialmente en el interregno entre la formación del gobierno Azaña tras las elecciones de febrero de 1936 y la reunión de la nueva cámara y, en un contexto excepcional, en los últimos momentos de la guerra civil.

Pese a esta intensa vida parlamentaria, o precisamente por ella, ninguno de los parlamentos republicanos agotó los cuatro años de vida que preveía el art. 53 de la Constitución. El caso de las Constituyentes fue, evidentemente, peculiar. En el preámbulo del decreto de 3 de junio en que se convocaban las elecciones para las Constituyentes se afirmaba que a ellas habría de someterse, con la obra esencial de la Constitución, el Estatuto de Cataluña, la ratificación o enmienda de la obra legislativa del gobierno provisional, las leyes orgánicas complementarias de la fundamental, el juicio definitivo sobre las “magnas responsabilidades del régimen caído, y “todas las reformas que, por respeto, se presentarán a las Cortes; pero en que, por la armonía de los partidos republicanos, existe ya la coincidencia capital”. Ningún plazo fijo, pues, para sus tareas, y un amplio e indefinido objetivo.

Cuando, en diciembre de 1931, se aprobó la Constitución, hubo ya quien consideró que aquellas Cortes habían cumplido sus tareas esenciales y convenía la convocatoria de nuevas elecciones. La opinión de quienes por entonces ocupaban el gobierno, coincidió en que sus objetivos no se habían satisfecho. Se reajustó el gobierno, pero las Constituyentes continuaron con las tareas que se consideraban pendientes: el Estatuto de Cataluña, la reforma agraria y, después, la ley de congregaciones, el Tribunal de Garantías Constitucionales, la ley de orden público. Aun después de todo ello, siguió pensándose que aquellas Cortes no debían disolverse y fue la intervención decisiva del presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, la que provocó la crisis del gobierno Azaña, primero, y la disolución de las Cortes

después. En el decreto de disolución, como imponía la Constitución, Alcalá Zamora hubo de explicar los motivos que le habían llevado a semejante decisión. Las Constituyentes habían estado reunidas dos años y dos meses.

La vida de las primera Cortes ordinarias no cumplió los cuatro años que la Constitución preveía, y su disolución fue, otra vez complicada. Las presiones de quienes nunca aceptaron su legitimidad, sumadas, de nuevo, a las maniobras del presidente de la República y a la inviabilidad del bloque de gobierno de radicales y cedistas, forzaron una disolución dilatada en el tiempo, que, otra vez, tuvo que justificar el jefe del Estado. Hubo, como en 1933, intentos desesperados para evitarla, pero estaba claro que el eje de la vida política se había trasladado fuera de la cámara. Aquella decisión le costó a Alcalá Zamora la presidencia de la República. De las últimas Cortes republicanas, no hace falta recordar que sucumbieron a los pocos meses de vida, como aquellas de 1923, como consecuencia de un golpe de estado militar que se tornó en sublevación pero que, a diferencia de lo ocurrido en los años veinte, desembocó en guerra civil.

La intensidad de la vida parlamentaria durante el primer bienio republicano obedeció, en primer lugar, a la necesidad de dotar a la República de una Constitución, y, después, tras su promulgación en diciembre de 1931, a la existencia de una mayoría sólida fruto de la alianza entre el republicanismo de izquierdas y los socialistas, y al liderazgo de Manuel Azaña. Mientras aquella mayoría se sostuviera, había afirmado Azaña insistentemente, no había razón alguna para el cambio<sup>30</sup>. Incluso debía haber la posibilidad de gobiernos de distinta composición con aquellas mismas Cortes. Todo menos los viejos hábitos del recurso al decreto de disolución: "que en España ya no hay rey —llegó a afirmar rotundo Azaña—, cosa que algunos olvidan"<sup>31</sup>.

Azaña no perdió ninguna votación. Aunque el número de votos obtenidos en las mociones de confianza fue disminuyendo, no creció paralelamente en la cámara un bloque de oposición alternativo. Aquella firme mayoría no consiguió incorporar al régimen ni al sindicalismo cenetista ni al catolicismo en expansión; el primero rompió repetidamente la legalidad y el segundo se convirtió en una fuerza política organizada fuera de la cámara. Mientras tanto, la extensa coalición gubernamental inicial fue perdiendo elementos: primero la Derecha republicana, después el partido radical y, más adelante, quienes acabaron rompiendo el radical-socialismo. No cabía seguir reduciendo el

**30** Para el empeño de Manuel Azaña de "enseñar a gobernar en democracia", véase S. JUJÁ, *Manuel Azaña. Una biografía política*, Madrid, Alianza, 1990, Cap. 4.

**31** DSC nº 202, 9 de julio de 1932, págs. 7.145-7.157.

problema a una cuestión de orden público o a impedir la entrada de quienes supuestamente negaban su adhesión al régimen. En la medida en que la República se identificaba con la coalición gobernante y ésta con las Constituyentes, se extendió la afirmación del “divorcio” entre el parlamento y la opinión, y las elecciones parciales que tuvieron lugar —municipales y a vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales—, parecieron confirmarlo. El último intento, en la primavera de 1933, de formar un gobierno sobre bases más amplias, fracasó, y fue el presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, quien sancionó la situación nombrando a Alejandro Lerroux presidente del gobierno. El episodio de la presentación del nuevo gobierno ante la cámara selló el dramatismo de la situación. Las Constituyentes le negaron su confianza, como era de prever, y con ello firmaron su defunción.

Las elecciones de noviembre de 1933 pusieron de manifiesto, en primer lugar, las debilidades de la coalición que había impreso su sello sobre el régimen republicano. La ruptura de la coalición supuso el colapso del republicanismo de izquierdas, que quedó reducido a su mínima expresión en la nueva cámara, desapareciendo incluso partidos que, como el radical socialista, habían gozado de una importante minoría en los dos años anteriores. Supuso también, aunque en menor medida, una pérdida de posiciones para los socialistas. Por el contrario, los radicales se mantuvieron e irrumpió en la cámara como grupo más numeroso, el popular agrario, la CEDA. El catolicismo se había convertido en un corto espacio de tiempo en una fuerza política de primer orden, en un partido de masas, organizado y con un liderazgo, el de José M<sup>a</sup> Gil Robles, surgido en parte de su labor en la cámara durante el primer bienio, pero también del empeño personal en el fatigoso trabajo de poner en pie una maquinaria política eficaz<sup>32</sup>.

Los aplastantes resultados electorales fueron para muchos una sorpresa. Como explicación se barajaron los efectos de la ley electoral, en cuya reforma de julio fue el propio Azaña quien se empeñó en mantener el criterio mayoritario, frente a las opiniones de radicales y cedistas favorables a la proporcionalidad. También se aludió al impacto del voto femenino. Entre los derrotados no fueron muchos los que se pararon a pensar en los efectos que había tenido la ruptura de la coalición republicano-socialista. Entre los socialistas se prefirió interpretar los resultados como la consecuencia de alianzas espúreas entre los radicales y la derecha con el objetivo prioritario de

32 Sobre la CEDA sigue siendo decisivo el exhaustivo trabajo de J. R. MONTERO GIBERT. *El catolicismo social y político en la II*

*República*, 2 vols., ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1977.

eliminarles a ellos. Fueron varios los que, entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones, recurrieron al presidente de la República para que se diera marcha atrás y se convocaran nuevas elecciones que garantizaran la fidelidad a aquella República que se había identificado con las Constituyentes.

No nacían, pues, con buen pie, las primeras Cortes ordinarias republicanas. Los celos expresados por las izquierdas respecto a su legitimidad han contagiado parte de la historiografía sobre la República, y ello ha conducido a que se haya prestado una atención mucho menor a los avatares políticos de aquel segundo bienio republicano y sus protagonistas, y mucho mayor a quienes claramente decidieron trasladar su acción fuera de las instituciones.

Sin embargo, la experiencia política de estos años merece un análisis por varios motivos. En primer lugar, porque en una primera etapa los gobiernos radicales trataron de ensayar, por primera vez en la República, un gobierno en minoría en las Cortes, y en una segunda etapa se optó, en buena lógica parlamentaria, por el gobierno de coalición de radicales y cedistas. En segundo lugar, porque es necesario precisar el significado de la “revisión” que las nuevas fuerzas políticas mayoritarias traían consigo respecto a la República del primer bienio y, por tanto, la justeza de las denuncias desde la izquierda. En tercer lugar, y en relación con lo anterior, porque es muy conveniente medir el alcance de los obstáculos de toda índole y de muy distintos orígenes —desde la izquierda a la misma presidencia de la República, pasando por parte de sus propias bases—, que la derecha tuvo para incorporarse al régimen republicano.

Si una de las pruebas decisivas para entender por consolidada una democracia es la aceptación del primer relevo significativo en el gobierno, está claro que la República no la superó. En este sentido, la revolución de octubre de 1934 fue una verdadera bomba de relojería contra la supervivencia de la República, incomparable en sus dimensiones con aquella intentona de golpe de estado de 1932. No sólo por la débil apoyatura que éste mostró, sino porque lo de 1934 vino apadrinado y protagonizado por quienes habían gobernado hasta un año antes y habían querido identificarse con el nuevo régimen que ahora deslegitimaban. La revolución dejó en manos de los considerados enemigos del régimen la defensa de éste.

Las Cortes dejaron de ser definitivamente el espacio en el que debían contrastarse las opiniones y concertarse los problemas. Cuando se discutió el nuevo reglamento de la cámara, en noviembre de 1934, las izquierdas estaban ausentes. Entre los presentes en aquel debate, sólo algunos agrarios que habían sido diputados con la Monarquía alzaron sus voces en defensa del

parlamento. A Gil Robles le preocupaba fundamentalmente hacerlo eficaz reforzando el papel y la disciplina de los partidos y los grupos parlamentarios, y eliminado el obstáculo del quórum que cada vez se mostraba más difícil. El debate derivó enseguida hacia los acuciantes problemas políticos y, en concreto, en un ataque contra quienes sin haber aclarado suficientemente su actitud en los pasados acontecimientos de octubre, pretendían seguir ocupando sus escaños.

El año 1935, pródigo en crisis de gobierno y testigo de la quiebra de la siempre difícil coalición entre radicales y católicos, merece mayor atención de la que se le ha prestado. Es cierto que fue el año que alumbró el camino de la nueva coalición política que habría de ganar las elecciones en 1936, y la historiografía ha solido inclinar su atención en esa dirección. Pero en el gobierno y en las Cortes también ocurrieron cosas decisivas para el futuro del régimen. Por un lado, la crisis progresiva del partido radical que las propias Cortes accedieron a rematar con aquellas dos comisiones parlamentarias que airearon los escándalos Strauss y Nombela. Era todo lo que el parlamento parecía dar de sí a aquellas alturas, mientras se negaba vía libre a los proyectos que trajo consigo el independiente Joaquín Chapaprieta. Por otro lado, la CEDA, con dificultades cada vez mayores para justificar su vía de integración en el régimen republicano, se vio desbordada en la cámara por el discurso radical y antiparlamentario de Calvo Sotelo. Aquella situación era campo abonado para la intervención creciente del presidente de la República, que se sintió asistido de toda la razón para imponer gobiernos sin apoyo parlamentario e, incluso, para promover la creación de una fuerza política de centro. Aquel régimen que había querido negar la capacidad de intervención del "poder moderador", acababa dejándole espacio para hacer lo que la Corona en la vieja Monarquía nunca se había atrevido a hacer. Y en esa actuación, que condujo finalmente a la disolución de las Cortes ordinarias, contó con el beneplácito de las izquierdas.

### III. Las últimas Cortes republicanas y la guerra

La Diputación permanente de aquellas Cortes tan vituperadas tuvo, sin embargo, una conducta ejemplar cuando le llegó el turno de sancionar las primeras medidas que le propuso el gobierno republicano de Manuel Azaña surgido de las elecciones de febrero de 1936. La amnistía, la devolución de la normalidad a Cataluña, la readmisión de los obreros despedidos con ocasión de los acontecimientos de octubre, todo eso fue aprobado por la Diputación

permanente de las Cortes antes de que se reuniera el nuevo parlamento. Tampoco las nuevas Cortes han sido objeto de atención preferente para los historiadores. Por primera vez los dos grupos más numerosos de la cámara, casi con el mismo número de escaños, eran socialistas y católicos, izquierda y derecha. Les seguía muy de cerca la Izquierda Republicana y, a distancia, la Unión Republicana y la Esquerra. Con número suficiente como para constituir grupo parlamentario (es decir, por encima de diez diputados), los comunistas obtuvieron el mismo número de escaños que el partido del Centro; Renovación Española y la Lliga empataron, seguidos muy de cerca por agrarios, nacionalistas vascos y tradicionalistas<sup>33</sup>. Podía pensarse en una mayoría de izquierdas, capaz de sostener un gobierno, con una oposición parlamentaria encabezada por la CEDA. Era el momento, tras las difíciles experiencias anteriores, de medir las lealtades al régimen y la capacidad de desarrollar una política negociada. ¿Pudo ser? El desarrollo de los acontecimientos demostró que no. La ruptura interna por la que atravesaban los dos partidos mayoritarios, socialistas y católicos, y el desbordamiento de la violencia en la calle fueron decisivos. Las relaciones entre los partidos y sus minorías parlamentarias se convierte en tema prioritario de análisis.

La corta vida de aquella Cortes y su final trágico, han ensombrecido y caricaturizado su significado, trasladándose hacia atrás la ruptura abierta por la sublevación militar. No cabe duda del dramatismo de muchas de sus sesiones, e incluso podría afirmarse que la radicalidad de ciertos discursos contribuyeron a crear el clima de enfrentamiento maniqueo. Pero, de nuevo, se hace necesaria una atención más detenida a las actitudes y relaciones entre las diferentes fuerzas políticas, y a la sucesión de determinadas decisiones que contribuyeron, y quizá pudieron evitar, ciertos resultados. Como ocurrió con el golpe de estado de Primo de Rivera en 1923, ha habido quienes han entendido que el desenlace republicano no pudo ser más que el que fue; que los antagonismos sociales irreconciliables y un sistema de partidos polarizado hacían inviable la convivencia e inevitable el conflicto armado: que la guerra civil existía desde antes de que estallara. Pero también cabe pensar que una nueva intervención militar interrumpió otra vez un proceso político abierto, truncó la consolidación posible de la democracia en España y, esta vez, como consecuencia de las divisiones internas dentro del ejército y de la movilización política que se había producido en los años anteriores, el golpe fracasó y se con-

33 Los historiadores manejan distintas cifras sobre el número de escaños atribuible a cada grupo parlamentario en las Cortes. Yo

he seguido las cifras ofrecidas por S. VARELA (*Partidos y parlamento en la Segunda República*, op.cit., págs. 69, 72 y 74).

virtió en guerra civil. Una mayor atención a cómo se desarrollaron los acontecimientos políticos podría arrojar nuevas luces sobre ello. No se trataría tanto de volver a salir a la búsqueda de culpables, sino de desentrañar el proceso político. Aunque la conspiración militar se coció, por supuesto, fuera de las instituciones, ello no es óbice para dedicarles la atención que merecen.

Las Cortes de 1936 iniciaron su andadura poniendo a prueba uno de los instrumentos más drásticos que la Constitución les brindaba: la destitución del Presidente de la República. Nadie, salvo testimonialmente los escasos diputados del Centro, se opusieron a la propuesta defendida por Indalecio Prieto. Cuando, inmediatamente después, Azaña presentó su gobierno ante la cámara, planteó la necesidad de una nueva reforma del reglamento de las Cortes: “Se trata, Sres. Diputados —dijo—, de dar a la institución parlamentaria eficacia, celeridad y autoridad máximas, cuya disminución en las Cortes vienen produciendo los desgastes naturales del régimen”. “Nosotros —dijo más adelante— no hemos venido a presidir una guerra civil; más bien hemos venido con la intención de evitarla”<sup>34</sup>. El desplazamiento de Azaña a la presidencia de la República eliminó uno de los elementos que podía haber templado los ánimos en la cámara. La división interna del partido socialista —o el descoyuntamiento del Frente popular como coalición de gobierno—, y la presión sobre la CEDA desde la extrema derecha fueron elementos decisivos en el deterioro de la situación. Fue en la fragmentación de las dos fuerzas políticas decisivas, se ha escrito<sup>35</sup>, más que en la polarización o ascenso de los extremos, donde radicó la “parálisis política” que sirvió de caldo de cultivo para el auge de opciones situadas fuera del sistema de partidos, como las presiones militares y sindicales. Las Cortes fueron el escenario en el que se puso de manifiesto dicha parálisis, pero también en ellas cabe percibir las lecciones aprendidas por algunos en las experiencias de los últimos años, desde el mismo Manuel Azaña e Indalecio Prieto, hasta los sectores más templados del catolicismo. Cuando el 18 de julio comenzaron a llegar las noticias de la sublevación militar, las Cortes llevaban suspendidas más de dos semanas, y la última reunión había sido una tormentosa sesión de la Diputación permanente, el 15 de julio, tras el asesinato de Calvo Sotelo.

Comenzada la guerra, y pasados los primeros momentos de hundimiento del Estado republicano, hubo un empeño especial en recuperar la legitimidad de las instituciones republicanas. Las Cortes trataron de mantener su

<sup>34</sup> DSC nº 17, 15 de abril de 1936, pág. 284.

<sup>35</sup> Así concluye S. JULIÀ: “Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia”, *op.cit.*, pág. 139.

presencia. No cabe ni siquiera sospechar que en aquellas circunstancias representaran un poder decisorio. Pero sí es significativo que los sucesivos gobiernos republicanos buscaran la ratificación de la confianza de la cámara. Ésta se reunió en pleno en siete ocasiones, pero las reuniones de la Diputación permanente fueron más frecuentes. Largo Caballero, tras asumir la presidencia del gobierno, se presentó ante la Diputación permanente primero, y ante la cámara el 1 de octubre de 1936. “Somos la representación auténtica, legítima del pueblo español”, dijo el presidente de las Cortes, Diego Martínez Barrio. Aquellas Cortes no eran “el conciliábulo de unos partidos por elección caprichosa y tornadiza de unos grupos políticos o sociales”, sino la “representación legítima del pueblo español”<sup>36</sup>. La guerra había concedido a las Cortes la legitimidad que se le había negado con anterioridad.

El 1 de diciembre volvió a presentarse ante las Cortes, trasladadas a Valencia, el nuevo gobierno presidido por Largo Caballero en el que había entrado la CNT. Todas las fuerzas políticas presentes, desde los republicanos a los comunistas, mostraron su adhesión plena al gobierno. De todos ellos, fue el representante comunista el único que afirmó un programa claro: la necesidad de un “dirección única y férrea” que, mediante un mando militar único permitiera afrontar el objetivo prioritario, “ganar la guerra”<sup>37</sup>. El presidente de la cámara, poniéndose de pie al final de la sesión, quiso dejar “pública constancia de la identificación que existe entre el Parlamento español y el Gobierno que representa el poder ejecutivo”<sup>38</sup>. El 1 de febrero de 1937 fue Largo Caballero quien, ante una nueva reunión de las Cortes, apeló a todos los partidos y organizaciones sindicales a que hicieran una tregua en sus “afanes” y objetivos políticos y aceptaran disciplinadamente las órdenes del gobierno legítimo, en aras del objetivo común: la victoria en la guerra. Su propuesta fue seguida de la votación unánime de la suspensión de las sesiones para que el gobierno pudiera dedicarse enteramente a la dirección de la guerra. Cuando las Cortes volvieron a reunirse, el 1 y 2 de octubre de aquel mismo año, las sesiones fueron más largas. Se presentaba ante ellas el gobierno formado por Negrín después de la crisis de mayo. La exposición del gobierno fue mucho más pormenorizada, y también lo fueron las de los representantes de las distintas fuerzas políticas; pero se ratificó la confianza en el gobierno.

**36** DSC de 1 de octubre de 1936, pág. 14.

**38** *Ibidem*, pág. 17.

**37** DSC de 1 de diciembre de 1936, pág. 12.

En 1938 las Cortes se reunieron también en dos ocasiones, cumpliendo así el precepto constitucional. En la segunda de ellas, celebrada el 30 de septiembre en San Cugat del Vallés, se vislumbró claramente el deterioro de las relaciones entre el Presidente de la República, las Cortes y el gobierno, que ya se había manifestado en reuniones intermedias, y secretas, de la Diputación permanente<sup>39</sup>. La dimisión de los ministros nacionalistas vasco y catalán, el 9 de agosto, obligó a un reajuste de gobierno que Negrín presentó ante el pleno del día 30 como una “minicrisis”. Las intervenciones de los representantes de la Esquerra y del Partido Nacionalista Vasco pusieron de manifiesto unos recelos que fueron recogidos también por el representante de Izquierda Republicana. Sólo una intervención final de Indalecio Prieto permitió salvar la situación creada por Negrín al afirmar que no estaba dispuesto a aceptar un voto de confianza condicionado.

La última reunión del pleno de las Cortes se celebró en difíciles condiciones, y en un clima bélico de derrota, el 1 de febrero de 1939 en Figueras. “Lo hubiera hecho en la última peña de la última aldea española —dijo Martínez Barrio—, para que el Parlamento, legítima y auténtica representación del pueblo, al cumplir su compromiso constitucional dijera al pueblo español y al mundo cuál era su pensamiento político en este instante dramático de la Historia de España”. En aquel “severo ambiente de guerra”, Negrín planteó las tres garantías imprescindibles para que su gobierno aceptase la paz: la independencia del país y la libertad contra toda influencia extranjera; que fuera el pueblo español mismo el que señalara cuál había de ser su régimen y su destino; que, liquidada la guerra, cesara toda repercusión y toda represalia. Sin discusión, los sesenta y dos diputados presentes votaron su confianza en el gobierno.

El pleno no volvió a reunirse, pero sí lo hizo, en París, la Diputación permanente los días 3, 7 y 31 de marzo de 1939. En la primera, los diecisiete diputados presentes bajo la presidencia de Diego Martínez Barrio, conocieron el comunicado de Manuel Azaña de 27 de febrero de 1939, en el que dimitía de la presidencia de la República: el reconocimiento del gobierno de Burgos por Francia e Inglaterra, la desaparición del aparato político del Estado, del parlamento y de los partidos, la carencia de instrumentos para cualquier función presidencial, le habían decidido a abandonar un cargo que sólo había conservado al salir de España pensando en aprovechar aquel tiempo en defensa de

**39** Véase para ello M. TUÑÓN DE LARA, “Los mecanismos del Estado en la zona republicana”, en *Socialismo y guerra civil*, Vol. 2,

Anales de Historia, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1987, págs. 123-143.

la paz. Suspendida la reunión durante unos minutos, el diputado nacionalista vasco Manuel Jaúregui propuso que Martínez Barrio asumiera la presidencia interina, para “liquidar con el menor daño y sacrificio posibles y en función de un servicio humanitario, la situación de los españoles”.

Cuatro días más tarde la situación se complicó definitivamente. Se había producido en Madrid el golpe del general Casado y la Diputación Permanente se reunió para conocer sobre los acontecimientos. La disparidad de opiniones se manifestó al presentarse tres propuestas diferentes. Fue derrotada la del comunista Mije, que planteaba el reconocimiento del gobierno Negrín, mientras se aprobaba la de dos miembros de Unión Republicana en la que se decía que la Diputación Permanente, ante la salida del gobierno Negrín de Madrid y la formación de otro gobierno presidido por el general Miaja, se reservaba el derecho a reclamar de todas las autoridades republicanas, dimitidas y no dimitidas, la información necesaria. Votaron a favor los representantes de Izquierda Republicana, Unión Republicana, la Esquerra y Araquistáin, que rompió la disciplina del grupo socialista, que se había unido a las tesis comunistas de Mije.

El grado de ruptura y enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas se puso abiertamente de manifiesto unas semanas más tarde, el 31 de marzo. La Diputación celebró su última reunión, a la que asistió Negrín para explicar lo ocurrido en Madrid. Los diputados de Izquierda y de Unión Republicana, comenzando por el propio presidente, se dolieron de que Negrín pusiera en cuestión la legitimidad de aquella Diputación permanente, al mismo tiempo que afirmaba la suya propia y se negaba a abandonarla mientras no pudiera hacer dejación de sus poderes ante un nuevo gobierno formado constitucionalmente. Las acusaciones de Negrín contra Azaña por su negativa a volver a Madrid tras su salida, o las de Dolores Ibarruri a la propia Diputación permanente, que tampoco habría hecho nada para volver a la capital, salpicaron de violencia verbal el debate. Mientras el socialista Lamonedá llamaba a dejar de lado por absurdas las cuestiones jurídicas y constitucionales, y buscar caminos de concordia entre las diferentes fuerzas políticas, la dirigente comunista, tras acusar a la Diputación de no haber cumplido con sus obligaciones, le exigió una condena tajante del golpe faccioso de Casado. Los intentos de Martínez Barrio de hallar un terreno de coincidencia no tuvieron éxito; no había manera de conciliar la opinión de quienes, por encima de todo, querían asegurar la legitimidad del gobierno presidido por Negrín y que la sancionara la Diputación sin reticencias, y quienes —los republicanos esencialmente, aunque no todos—, dada la pérdida definitiva del territorio nacional y la imposibilidad de que el gobierno renunciara o se sometiera a la

confianza de un parlamento que ya no existía, querían dejar a la responsabilidad personal y política de cada uno “la línea de conducta en relación a los españoles crean que deben seguir”. Triunfaron por un estrecho margen de votos los primeros, y Martínez Barrio presentó su dimisión irrevocable; el presidente del gobierno sabía que contaba con el apoyo y colaboración de su partido, pero él tenía confiada a su custodia la representación del país, del que era expresión el parlamento, y un reglamento que no podía atropellarse ni modificarse<sup>40</sup>. Las Cortes republicanas habían dejado de existir.

**40** DPC, sesión de 31 de marzo de 1939, París.

documentación

