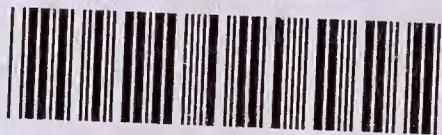




En este libro se trata de establecer la relación entre la crisis de un sistema político —el de la Segunda República española (1931-1936)— y algunos de sus elementos internos: su sistema de partidos y la definición constitucional de su régimen parlamentario. Para ello, tras analizar ambos factores y su interdependencia, se estudia en qué medida influyeron sobre la adopción de tres tipos de decisiones políticas de importancia capital para la suerte de la República: las referentes a la cuestión regional, al problema religioso y a la reforma agraria.

1032500



Biblioteca FJM

SANTIAGO VARELA DÍAZ es doctor en Derecho por la Universidad Complutense, donde recibió, en 1976, el premio extraordinario del doctorado por una tesis en la que se basa el presente libro. Ha sido profesor en varios centros universitarios y ha publicado diversos trabajos de Derecho Constitucional y de Ciencia Política. En la actualidad, está contratado como profesor titular de Teoría del Estado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y de Derecho Político en el Colegio Universitario San Pablo (CEU).

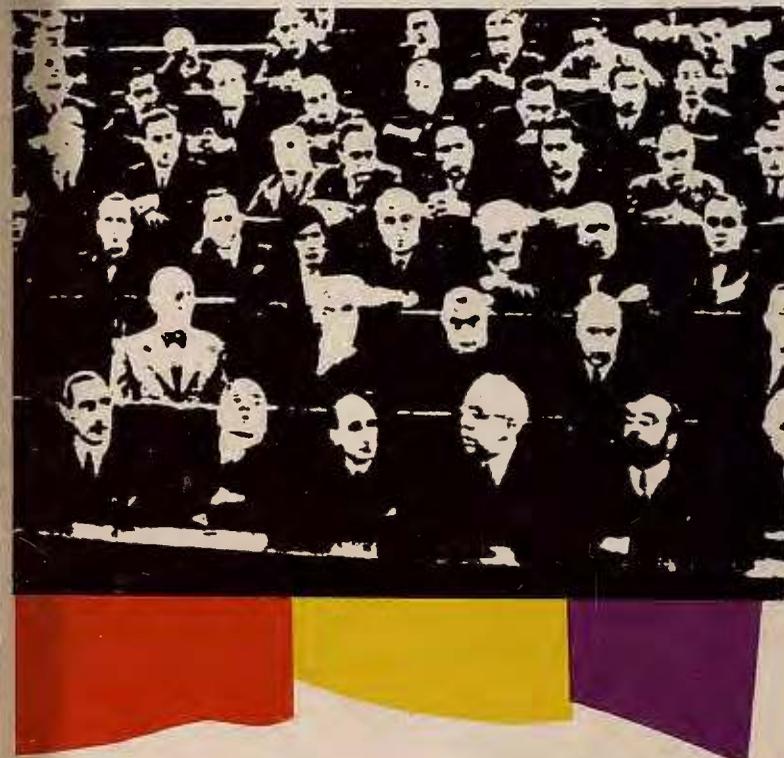
SANTIAGO VARELA

PARTIDOS Y PARLAMENTO EN LA SEGUNDA REPUBLICA

FJM
Mon
Vare

PARTIDOS Y PARLAMENTO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

SANTIAGO VARELA



FUNDACIÓN JUAN MARCH
COLECCION MONOGRAFÍAS
EDITORIAL ARIEL



PARTIDOS Y PARLAMENTO
EN LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 6.^a
DERECHO, ECONOMÍA,
CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL .

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 1. ^a	FILOSOFÍA Y TEOLOGÍA	Azul
Sección 2. ^a	HISTORIA, LITERATURA Y FILOLOGÍA	Rosa
Sección 3. ^a	ARTES PLÁSTICAS Y MÚSICA	Verde
Sección 4. ^a	MATEMÁTICAS, FÍSICA, QUÍMICA Y GEOLOGÍA	Naranja
Sección 5. ^a	BIOLOGÍA, MEDICINA, FARMACIA, VETERINARIA Y CIENCIAS AGRARIAS	Amarillo
Sección 6. ^a	DERECHO, ECONOMÍA, CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL	Beige
Sección 7. ^a	ARQUITECTURA, URBANISMO E INGENIERÍA	Rojo

FJM - Mon 6 - Var

SANTIAGO VARELA DÍAZ

**PARTIDOS Y PARLAMENTO
EN LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA**



**FUNDACIÓN JUAN MARCH
EDITORIAL ARIEL**

Estudio patrocinado por la Fundación Juan March.

La Fundación Juan March no se solidariza necesariamente con las opiniones de los autores cuyas obras publica.

Doscientos ejemplares de esta obra han sido donados por la Fundación Juan March a centros culturales y docentes.

1.ª edición: Marzo de 1978

Cubierta: Diego Lara

© 1978: Santiago Varela Díaz, Madrid

Derechos exclusivos de la edición en castellano:

© 1978: Fundación Juan March y Editorial Ariel

Depósito legal: B. 7.962 - 1978

ISBN: 84 344 7809 9

Impreso en España - Printed in Spain

1978. — I. G. Seix y Barral Hnos., S. A.

Avda. J. Antonio, 134, Esplugues de Llobregat (Barcelona)

AGRADECIMIENTOS

El contenido de este libro fue, con algunas variaciones, la tesis doctoral de su autor. Con el título "El sistema de partidos en las Cortes de la II República española" fue presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, en la primavera de 1976, ante un tribunal formado por los profesores Luis Sánchez Agesta, presidente, Joaquín Ruiz-Giménez, Juan Díez Nicolás, Jorge de Esteban Alonso y Francisco Rubio Llorente. Todos ellos acogieron la tesis con interés y benevolencia y sus juicios han servido para que, a lo largo de estas páginas, se hayan salvado algunos defectos e iluminado algunas sombras. Así, por ejemplo, la mayor liviandad de la Introducción, tras haber suprimido en ella ciertas consideraciones metodológicas sobre la teoría de los sistemas, es algo que los lectores deben agradecer a los consejos del profesor Rubio.

Mi mayor gratitud es para la ayuda recibida del profesor Jorge de Esteban, maestro y amigo, que ha cumplido de verdad, con todo lo que ello supone, sus funciones de director de un trabajo universitario. A él debo, además, haber tenido, a lo largo de estos años, como compañeros de dificultades, de ilusión y de tantos trabajos en común a Eduardo Espín, Javier García Fernández, José Luis García Ruiz, Luis López Guerra y Miguel Satrustegui.

La Fundación Juan March me concedió una beca para emprender la tarea, abusé de su paciencia durante meses y a ello tengo que añadir ahora su decisión de publicar lo que ha resultado finalmente de esa beca.

Mi hermano Ignacio dedicó muchas horas a perseguir errores en la mecanografía del trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

Aquí se trata de España, de esa turbera de detritus históricos que es inminente organizar en nación.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

A. OBJETO DEL LIBRO: EL FRACASO DE LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

El fracaso de la Segunda República española ha supuesto, para la historia de nuestro país, el fracaso de una determinada fórmula política —la democracia parlamentaria— para llevar a cabo un objetivo secular: la modernización de la sociedad española.¹

La definición del fracaso republicano en tales términos revela, desde luego, una previa posición ideológica, como sucede siempre que se emplaza un sistema político a la realización de determinados objetivos históricos. A lo que sigue que, cuando el sistema no haga realidad esos objetivos, el intérprete declarará su fracaso.

Difícilmente, la idea del fracaso político puede perfilarse desde una estricta neutralidad científica. Se afirma con frecuencia que el objetivo primario de cualquier sistema político es lograr su propia supervivencia² y así, aparentemente, se traza una línea fronteriza entre el ser y el no ser del sistema que señala a partir de qué punto puede afirmarse con toda objetividad su fracaso. No obstante, también bajo esa actitud pueden latir los prejuicios ideológicos. La insistencia sobre la permanencia o la estabilidad del sistema, no sólo puede suponer una cierta complacencia hacia el mismo, sino que conduce a menudo a la valoración negativa de las tensiones y conflictos como elementos del cambio político.³

En lo que se refiere a la Segunda República española, qué duda cabe que su radical y violenta liquidación a través de la Guerra Civil es el síntoma más significativo de su fracaso. En la

interpretación de ese fracaso es, sin embargo, donde se dan cita las diferencias ideológicas. En efecto: partir de que la República pereció, *ante todo*, por su impotencia en procesar el cambio histórico, con todas las situaciones conflictivas que éste implicaba, supone una perspectiva bien distinta a la de quienes colocan el acento, *en primer término*, sobre el despertar de los antagonismos latentes, el desorden público o, en definitiva, los peligros para la estabilidad de situaciones anteriores al 14 de abril de 1931.⁴

Esta aclaración previa, aunque breve, era necesaria, pues, como ha señalado Duverger, en el estado actual de las ciencias sociales, el investigador “debe ser consciente de la imposibilidad de prescindir de las ideologías, con el fin de limitar la deformación que resulta de ello. Esto implica, primeramente, que sea consciente de su propia ideología y la confiese”.⁵ En el caso presente, la necesidad de la confesión previa es aún mayor, pues no se intenta llevar a cabo un trabajo sociológico o histórico, sino más bien de ciencia política, de tal forma que lo que constituye un “problema” para la sociología o la historia de la Segunda República española, se convierte aquí en “supuesto” o dato.⁶ Quiere decirse que no es propósito de este libro profundizar en las relaciones entre el sistema político y el medio social ambiente, y que se da por “supuesto” que en la sociedad española de los años 30 existían determinados problemas, que esos problemas debían ser resueltos mediante una serie de cambios que hoy agrupamos bajo el término amplio de “modernización” y que, por último, el sistema político republicano fracasó en su tentativa de realizar tales cambios. Con esos datos, el “problema” consistirá aquí en dotar de autonomía al sistema político para desentrañar las causas de su fracaso en el interior del propio sistema. Se trata de estudiar cómo las decisiones políticas y, en última instancia, el mantenimiento de un sistema político dependieron en buena medida de sus elementos internos.

Cualquier trabajo de ciencia política debería tener presente esa perspectiva, pues difícilmente puede sostenerse la autonomía de una rama científica sin afirmar previamente la autonomía, no sólo de sus métodos de investigación, sino, muy principalmente, de su objeto: “si se trata la política como un epifenómeno, como una variable dependiente, explicable por factores existenciales del propio sistema político, no hay una justificación real para una ciencia política independiente”.⁷ La reducción sociológica de la

política, la consideración y el estudio de los sistemas políticos como reflejos de los sistemas sociales conducen en todo caso a una cierta especialización dentro del ámbito general de la sociología.⁸

El enfoque que aquí se escoge para el análisis de un determinado sistema político —el de la Segunda República española— no obedece, sin embargo, a un prurito de especialización científica, de acotar campos para la investigación o de afirmar la personalidad de la disciplina desde la que se realiza el estudio. Se trata, sobre todo, de la convicción —y entramos otra vez en el terreno de los condicionamientos ideológicos— de que el fenómeno político se presenta con una notable autonomía frente a los condicionamientos sociales, de tal forma que el enfoque sociológico resultaría, por sí solo, insuficiente para el análisis de los sistemas políticos.

Afirmar la autonomía del sistema político basada sobre la existencia de leyes que le son propias no supone, sin embargo, el desconocimiento de su situación de interdependencia hacia el sistema social o económico, aunque sí la negativa de que la comunicación se produzca en una dirección unívoca o dominante. Igualmente, está fuera de duda la conveniencia de la colaboración entre las distintas ciencias sociales, fundada sobre esa interdependencia. Nada más estéril que el provincialismo científico. Pero, como ha señalado Sartori, la “integración” entre las diversas ciencias sociales debe suponer su previa “especialización”.⁹

Soy consciente, por otra parte, de lo mucho que ha influido en la orientación de este libro la formación jurídica que he recibido y mi interés hacia los temas constitucionales. Pienso, precisamente, que primar la autonomía de los elementos estructurales y formales del sistema político, su influencia sobre los procesos políticos y sociales, o, lo que es lo mismo, “el valor de fondo de la forma”, supone un apoyo para superar también muchas de las “frustraciones sociológicas” que laten en estudios que se dicen de Derecho constitucional.

Tras todas estas consideraciones, puede parecer que el error, para lo que se pretende, está en el periodo histórico elegido. En efecto, la cantidad, variedad e intensidad de los conflictos sociales que se dieron cita en España durante la Segunda República crearon una situación en la que hablar de “autonomía del sistema po-

lítico” resulta *prima facie* una especulación teórica sin fundamentos reales. Y esta impresión puede adquirir mayor peso tras una consulta a la bibliografía española y extranjera sobre el período republicano. Pues por encima de las diferencias, a menudo abismales, que puedan existir entre los autores hay una idea que, presentada bajo ropajes distintos, constituye un nexo común entre un sector importante y mayoritario de ellos: partiendo de que el fracaso de la Segunda República debe entenderse en términos de incapacidad para desarrollar el cambio político y social, la clave de dicho fracaso se sitúa frecuentemente en una inadecuación entre el sistema político —democrático, liberal y parlamentario— y las exigencias y necesidades de la sociedad española, es decir, en que el sistema social y económico no encontró correspondencia en un sistema político “conveniente”. Valga aquí, como botón de muestra de esta actitud, la opinión del profesor Murillo Ferrol:

[...], con guerra civil o sin ella, la República había fracasado. Y fracasó por no ser una auténtica revolución, por no ser suficientemente de izquierdas, diríamos hoy[...]

A la postre, la explicación habría que buscarla en la infraestructura económica y cultural de aquella España que sufría agudamente todavía las dificultades de la gran depresión económica de 1929. Pero la depresión refractada en un país precapitalista y sin industrializar, lo cual altera cualitativamente los términos de la situación.¹⁰

El sistema político de la Segunda República es enfocado así *en función* del sistema social. No se trata, en suma, más que de un enfoque sociológico aplicado a los fenómenos políticos, de una sociología de la política, que conduce, en la interpretación histórica, a prestar mayor atención al análisis de las estructuras sociales que al de las estructuras políticas.

Ése es el punto de vista predominante entre los autores que se han enfrentado con la Segunda República española, apreciación que también puede hacerse extensible con carácter general a los estudios recientes sobre la historia de la España contemporánea. Son escasos quienes, en sus trabajos históricos, han prestado atención especial al funcionamiento del sistema político, pese a que algún historiador, como Carr, sostenga, cara a nuestra histo-

ria contemporánea en general, “la presunción de que el fracaso principal fue un fracaso político”.¹¹

Hay, por otra parte, valiosos estudios monográficos sobre elementos aislados del proceso político tan importantes como los grupos de presión, los partidos políticos y, sobre todo, las elecciones; pero tales elementos acostumbran a presentarse en esos trabajos como canales de comunicación entre el sistema social y el sistema político en una de las dos direcciones en que esta comunicación es posible —la que va del primero al segundo— pero sin profundizar en la inversa, de forma que dichos estudios pueden ser calificados como fundamentalmente sociológicos (sociología de los grupos de presión, de los partidos políticos o sociología electoral).

Bajo esa óptica, hay que insistir en ello, el diagnóstico no deja lugar a dudas: el fracaso republicano obedeció a un problema de “representación”,¹² esto es, a que el sistema social no encontró el sistema político que precisaba y, consiguientemente, las decisiones de este último no fueron las adecuadas a las demandas sociales. Dicho en otros términos, se intentó la vía reformista, legal y parlamentaria cuando no existían las condiciones sociales y económicas que aconsejaran dicha vía para emprender un proceso de modernización.

Sin embargo, en mi opinión, con la Segunda República española no estamos tanto ante un problema de “representación” o de adecuación entre el sistema político y el social —lo que obedecería, entre otras cosas, a la pretensión intelectual de que existen unas relaciones objetivas entre ambos— como ante un problema de eficacia del sistema político, o, si se refiere, ante la incapacidad del reformismo para engendrar medidas reformistas coherentes con sus propios presupuestos básicos. Dicho con otras palabras, no se condenan aquí de antemano, como se seguiría de sostener la existencia de esas relaciones objetivas, las posibilidades de un régimen parlamentario, democrático y constitucional para llevar a cabo la modernización social y económica de un país subdesarrollado, pues no se trata de que las decisiones republicanas fueran poco radicales, insuficientes o inadecuadas para la sociedad a que iban dirigidas. Su mayor deficiencia radicó en sus contrasentidos, su complejidad, la lentitud de su elaboración y puesta en práctica, sus autoanulaciones y, a veces, en su inexistencia.

A un nivel comparativo, no puede desconocerse además, ni explicarse de un modo simplista, el hecho de que el régimen parlamentario se hundiera también en otros países —piénsese en la República de Weimar, en la Cuarta República francesa o en la Italia prefascista— en los que, junto a una situación social y económica bien diferente a la de la Segunda República española, encontramos unas semejanzas en cuanto al sistema político, que, por lo menos, debieran impulsarnos a la investigación de elementos comunes en ese hundimiento.¹³

B. MÉTODO EMPLEADO

Acaba de señalarse como hipótesis de trabajo que la Segunda República fracasó primordialmente en su intento de modernizar la sociedad española, siendo posible encontrar las raíces de ese fracaso en el interior del propio sistema político. De esta forma, es evidente que la investigación deberá orientarse hacia el estudio de los procesos de elaboración de aquellas decisiones políticas que estuvieron destinadas a realizar dicha modernización, tratando de discernir hasta qué punto influyeron los rasgos estructurales del sistema en el contenido y en las limitaciones de las decisiones.

La Constitución de 1931, al establecer un régimen parlamentario y las relaciones de poder consiguientes, ya nos está indicando que las Cortes deben ser consideradas, al menos desde una perspectiva formalista, como el principal foco de decisiones del sistema político. Y por si fuera poco, debe tenerse en cuenta que el carácter esencialmente público y abierto del funcionamiento de la institución parlamentaria suministra para la investigación un número de datos infinitamente mayor que cualquier otra. Dificilmente se encontrará una cuestión relevante que, entre 1931 y 1936, no fuera discutida en la Cámara. Son, por tanto, estos dos motivos —uno de orden normativo y otro de orden utilitario— los que determinan la elección de las Cortes como centro de nuestra atención.

Pero, adviértase una vez más: lo que se busca no son los nexos causales entre una sociología de las Cortes republicanas y las decisiones parlamentarias. Ello supondría partir del supuesto de

que esas decisiones dependieron de cómo las Cortes y la existencia de un régimen parlamentario en España se correspondieron con la sociedad circundante, o, lo que es lo mismo, del grado en que las Cortes lograron la adecuación de sus decisiones a las demandas y a los apoyos sociales. Por el contrario, la relación de causalidad que se intentará analizar es la que vinculaba las decisiones al aspecto normativo o a las formas propias del parlamentarismo de la Segunda República. Ello justifica que se vaya a prescindir de algunos ingredientes ya clásicos en los trabajos de sociología parlamentaria: extracción social y “representatividad” de los diputados, relaciones de éstos con sus bases electorales o papel de los grupos de presión sobre la actividad del Parlamento.

Sin embargo, tampoco la estructura formal de un Parlamento se limita a las normas de funcionamiento establecidas por la Constitución y desarrolladas por los usos políticos. La puesta en marcha de ese esqueleto normativo dependerá de los sujetos de la acción parlamentaria, los partidos políticos, cuyo conjunto de relaciones representa algo así como el sistema muscular para la vida de un Parlamento. De esta forma, cuando hablemos de la influencia de las formas parlamentarias sobre las decisiones, nos referiremos tanto a las reglas del juego parlamentario como al sistema de partidos que las activa. El propósito del presente trabajo es mostrar cómo un sistema multipartidista, en sus primeras etapas de consolidación, no fue apto para introducir, en el marco de un régimen parlamentario, los cambios que hoy agrupamos bajo el concepto amplio de modernización, y cómo, por el contrario, condujo con frecuencia a la fragmentación y al inmovilismo.

Partiendo de ese propósito de estudiar las relaciones entre el sistema de partidos que actúa en un marco parlamentario y las decisiones producidas en dicho marco, nos queda por seleccionar un conjunto de decisiones suficientemente relevantes para nuestro objetivo, esto es, aquellas que representen lo esencial del esfuerzo modernizador realizado durante los años de la Segunda República española.

Para realizar esa selección, me he limitado a recoger como *datos* las conclusiones de los trabajos de los historiadores. No se entrará en el estudio del sistema social tratando de descubrir cuáles fueron realmente las cuestiones básicas que debieron ser resueltas, ni, mucho menos, se intentará establecer un orden

de prioridad o dependencia entre ellas. No se trata de estudiar aquí las cuestiones en sí, sino la forma en que fueron abordadas. Por ello, simplemente se aceptarán como tales cuestiones básicas aquellas que, prácticamente con unanimidad, han centrado la atención de los estudiosos del período republicano.

Raymond Carr ha hecho brevemente un balance de esos problemas:

[...] la misión del republicanismo consistía en la liquidación de los obstáculos institucionales que hacían difícil la existencia de una sociedad progresiva y democrática, es decir, especialmente, una Iglesia estatal influyente, un Ejército poderoso y el latifundismo. La República debía resolver también los problemas del nacionalismo catalán y vasco. Este programa convertiría el nuevo régimen en algo más que un cambio en la terminología política [...].¹⁴

Y, por su parte, también la opinión de un protagonista destacado de la Segunda República, Luis Jiménez de Asúa, refrenda el juicio del historiador:

Era necesario rehacer toda la vetusta estructura de España. Para que la República pudiera marchar en franquía se precisaba poner atención en cuatro problemas previos: la cuestión militar, la religiosa, la agraria y la regional. Las cuatro afectaban a la esencia de España y, en última instancia, imponían la necesidad de acabar con sus cuatro enemigos multiseculares: el militarismo, el clericalismo, el retardado feudalismo y el separatismo.¹⁵

Valgan estas dos citas como muestra de una opinión bastante generalizada, pues, efectivamente, un repaso de la bibliografía existente sobre la República nos ofrecerá una coincidencia notable al señalar la cuestión religiosa, la reforma del Ejército, la reforma agraria y los problemas regionales como los principales retos que, en aquella época, se plantearon a las instancias políticas.¹⁶ Aquí, únicamente se prescindirá del análisis de las decisiones sobre temas militares, pues, en su mayoría, quedaron confinadas en el área de la decisión gubernamental y tan sólo de forma muy esporádica y restringida llegarían a ser objeto de la actividad parlamentaria.¹⁷

C. ORDEN DE LA EXPOSICIÓN

De acuerdo con la orientación escogida, el trabajo comenzará por establecer las coordenadas formales dentro de las cuales se produjeron las decisiones objeto de nuestra consideración (*Primera parte*). Esto es, se empezará por el análisis del sistema de partidos de la Segunda República (orígenes y características), así como de su inserción en el Parlamento. En segundo término, serán las propias Cortes y, en general, las relaciones de poder diseñadas por la Constitución de 1931, quienes, en cuanto marco de las decisiones, ocuparán nuestra atención.

El paso siguiente será ya el estudio de las decisiones políticas que surgieron entre dichas coordenadas: sobre la cuestión regional, sobre la cuestión religiosa y sobre la reforma agraria (*Segunda parte*). Pero, como venimos insistiendo, lo que nos interesará primordialmente de esas decisiones no será tanto su contenido sustantivo, ni sus repercusiones en la sociedad española, como los procesos a través de los cuales vieron la luz, es decir, la medida en que el sistema de partidos y los mecanismos parlamentarios condicionaron su elaboración en cada caso.

NOTAS

1. El concepto de "modernización" ha sido objeto de numerosos estudios de ciencia política. Su enumeración sería interminable. Baste señalar aquí el trabajo de Manuel Aragón Reyes, "Manuel Azaña: un intento de modernización política", *Sistema*, n.º 2, Madrid (1973), pp. 101-114. En él se contiene una interesante consideración del concepto, en su dimensión política, aplicado al caso concreto de la Segunda República. También, en el mismo número de la revista *Sistema*, se encuentra un artículo de Jorge de Esteban con una completa bibliografía de los autores españoles que se han ocupado del tema: "Desarrollo político y régimen constitucional español", pp. 77-99. Entre dichos autores debe mencionarse al profesor Manuel Ramírez Jiménez por su artículo "La modernización política en España: Hipótesis para su estudio", en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 5 (mayo-junio 1972), pp. 107-132.

2. Ésta es una idea motriz del funcionalismo político. Según los autores de esta corriente, una función política es "la contribución de un elemento del sistema a la conservación del sistema en un estado determinado" (Eugen J. Meehan, en *Contemporary Political Thought*, Dorsey Press, Illinois, 1967, p. 113). Según David Easton, "el problema número uno se refiere al modo como están salvaguardadas en una sociedad las funciones fundamentales necesarias para que los sistemas subsistan..." (*Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p. 125). Para este mismo autor, "el problema central" de

la ciencia política empírica es el conocimiento de "cómo un tipo de sistema puede persistir, incluso bajo la presión de crisis frecuentes o constantes" (*A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1965, p. 11).

3. Una crítica al conservadurismo que late bajo estas actitudes teóricas puede encontrarse en el libro de Jean-William Lapierre, *L'analyse des systèmes politiques*, PUF, Paris, 1973, pp. 269-273. También, en el mismo sentido, véase Roger-Gérard Schwartzberg, *Sociologie Politique*, Éditions Montchrestien, Paris, 1971, pp. 32-37.

4. Un nitido ejemplo de esta forma de enjuiciar el fracaso de la República puede encontrarse en el enfoque de la obra de Joaquín Arrarás, *Historia de la Segunda República española*, 4 volúmenes, Editora Nacional, Madrid, 1970³.

5. *Sociologie de la politique*, PUF, Paris, 1973, p. 22. Entre nosotros, se ha manifestado en idéntico sentido Francisco Murillo, en sus *Estudios de Sociología política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, pp. 20-22.

6. Sobre la utilización de los "supuestos" y de los "problemas" para la ciencia política, véase el trabajo de Giovanni Sartori: "De la sociología de la política a la sociología política", en el libro de Seymour M. Lipset (ed.), *Política y ciencias sociales*, Guadiana, Madrid, 1971, pp. 139-194.

7. Seymour M. Lipset, "Introducción: la política y las ciencias sociales", *ibidem*, p. 23.

8. Cfr. Giovanni Sartori, "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., p. 131.

9. *Ibidem*, p. 144.

10. En su "Prólogo" a *Los grupos de presión en la Segunda República española* de Manuel Ramírez Jiménez, Tecnos, Madrid, 1969, pp. 10-12.

11. *España. (1808-1936)*, Ariel, Barcelona, 1970², p. 9. También Gabriel Jackson, concretando en la Segunda República, afirma que "todas las pruebas de que disponemos tienden a demostrar que la agitación social de la época republicana tuvo más bien motivos políticos que económicos" (*La República española y la Guerra Civil*, Grijalbo, México, 1967, p. 90).

12. Empleo aquí "representación" en el sentido sociológico, y no jurídico, del término.

13. Sobre el enfoque de este trabajo han influido el libro de Duncan Mac Rae, *Parliament, parties and society in France (1946-1958)*, St. Martin's Press, Nueva York, 1967, y, sobre todo, los artículos de Giovanni Sartori, "European political parties: The case of polarized pluralism", en Joseph La Palombara y Myron Weyner (eds.), *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1966, pp. 137-176, donde se tratan comparativamente los casos de la República de Weimar, de la IV República francesa y de la República italiana actual, insinuando que la Segunda República española pudiera introducirse en el mismo esquema (de este trabajo existe traducción castellana: "El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 147-148), y "The typology of party systems: proposals for improvement", en S. Rokkan y E. Allardt (eds.), *Mass politics. Studies in political sociology*, Free Press, Nueva York, 1970, pp. 322-352. Por la fecha de su publicación, no pude servirme, desgraciadamente, del libro del mismo autor, *Parties and party systems*, Cambridge University Press, Londres, New York, 1976. J. J. Linz ha tratado de los elementos comunes en la crisis de la democracia en varios países europeos en "La caduta dei regimi democratici", en *Revista Italiana di Scienza Politica*, n.º 1, V (abril 1975), pp. 7-43.

14. *España*, p. 578.

15. *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Editorial Lozada, Buenos Aires, 1946, p. 15.

16. Manuel Ramírez Jiménez también ha aceptado esta selección de problemas para su trabajo sobre los grupos de presión: cfr. *Los grupos de presión en la Segunda República española*.

17. Véase *ibidem*, pp. 263-278: “La reforma del Ejército que España conoce a partir de 1931 es obra de un hombre: Azaña. En el pensamiento de Azaña el Ejército ocupaba el primer lugar y a él es imputable lo que de acierto o fracaso hubo en la empresa. Por supuesto que existía una conciencia tácita de la necesidad de reformar el Ejército, según se desprende de la extensa bibliografía al respecto. Pero faltaba la expresión oficial de esa conciencia. Azaña se propuso serlo.

Es por lo que preferimos confesar el papel muy secundario que los grupos de presión jugaron en este apartado. Cuando constatemos su aparición en un punto concreto, será posible advertir lo minimizados que se muestran frente a la labor personal de Azaña” (p. 263).

Por otra parte, de un trabajo que dirigí en la Escuela de Sociología de Madrid, en el curso 1972-73, sobre las reformas militares durante la República y que fue elaborado por un grupo de alumnos, se deduce la escasa incidencia que, en las Cortes, tuvieron dichas reformas. No puedo asegurarlo, debido a la vida “agitada” de dicha Escuela, pero es posible que en su biblioteca se encuentre una copia del trabajo.

Primera parte

EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS CORTES

II. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

Vestigia nulla retrorsum
OLIVER CROMWELL

Los sistemas de partidos son *formas políticas*, compuestas por la *relación* entre varios elementos o sujetos políticos: los distintos partidos de un régimen pluralista. Así, Maurice Duverger, en su obra ya clásica sobre los partidos políticos, ha definido dichos sistemas como “las formas y las modalidades” de la coexistencia entre los distintos partidos de un mismo país.¹ Esa coexistencia o relación origina, por tanto, una forma o estructura política diferenciada de la forma o estructura de los partidos que la integran. Dicho en palabras de Fred W. Riggs, el sistema de partidos viene a ser una “variable intermedia” entre el partido y el sistema político.²

Por todo ello, cuando tratemos a continuación de encontrar en el sistema de partidos de la Segunda República española aquellas características que pudieron tener una mayor influencia sobre las decisiones políticas, no se irán analizando aislada y sucesivamente los distintos partidos que lo compusieron, sino más bien la relación o coexistencia entre ellos en su conjunto.³

En este sentido, las dos principales características del sistema republicano de partidos, ineludibles para comprender su funcionamiento en los procesos de toma de decisiones, fueron: su aparición repentina, *ex nihilo*, sin apenas el antecedente de una previa decantación histórica, y su enorme fraccionamiento que le califica como un sistema de extremo multipartidismo. En efecto, las dificultades para la elaboración de decisiones en cada grupo de problemas y, concretamente, la inestabilidad y debilidad de los Gobiernos en sus relaciones con el Parlamento, fueron, como vere-

mos, en buena medida originados por la escasa consolidación, de un lado, y por la atomización y multidimensionalidad, de otro, del sistema de partidos de la Segunda República.

A. EL VACÍO QUE ABRE PASO A LA SEGUNDA REPÚBLICA: A NUEVO SISTEMA POLÍTICO, NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

Reducir a una unidad de análisis el periodo histórico que va desde 1876 hasta 1931 puede resultar un procedimiento discutible y arbitrario, y los historiadores se resisten a englobar bajo la rúbrica de la Restauración la totalidad de dicho periodo.⁴ Todo, sin embargo, depende del objetivo que se persiga. Y la génesis de la Segunda República es difícilmente comprensible si se concibe su advenimiento como una reacción parcial frente a los últimos Gobiernos —Berenguer y Aznar— de la Monarquía, frente a la Dictadura de 1923 o frente a cualquier otra parcela concreta de la historia inmediatamente anterior. Por el contrario, la luz se hace cuando proyectamos el sistema político de la Segunda República sobre el conjunto, más o menos ideal, más o menos real, del periodo mencionado.

La Segunda República vino a llenar un vacío y fue la consecuencia de una profunda y prolongada crisis política. Y lo que, en definitiva, padeció la crisis y se quebró fue la totalidad del sistema de vida política ideado por Cánovas y los constituyentes de 1876 para alumbrar otro radicalmente nuevo.⁵ Con esta perspectiva, no sólo resulta justificable, sino incluso conveniente, plantear el enfrentamiento República *versus* Restauración, considerando esta última en su significado más amplio.

Simplificando, puede realizarse una primera aproximación a la cuestión del cambio político afirmando que el régimen parlamentario-oligárquico de la Restauración fue sustituido en 1931, tras el paréntesis de la Dictadura, por un régimen parlamentario-democrático, dando lugar a un súbito e intenso proceso de politización que afectaría a amplios sectores de la sociedad española.

· Prescindiendo por ahora de la forma monárquica o republicana de gobierno, el cambio así planteado gravita, por tanto, en torno a esos dos calificativos —oligárquico y democrático— que pue-

den resultar imprecisos a causa del desgaste que han sufrido tras una utilización constante y no siempre justa. Aquí se emplearán para referirse a las dos dimensiones, una reducida y otra extensa, que el campo de juego político tuvo antes y después de 1931. Por democratización del régimen parlamentario se entenderá así el fenómeno del acceso de las masas al protagonismo político. Y ese, precisamente, fue el rasgo más sobresaliente de la Segunda República comparada con la situación política anterior. Como ha escrito Carr:

La atribución de la “culpa” de la Guerra Civil ha ocupado tanto a los historiadores que ha sido descuidada una importante cuestión: ¿Qué significó la experiencia republicana para los españoles? La respuesta simple es que la República representó un enorme proceso de politización: durante cinco años se incorporó, para bien o para mal, la masa de españoles a la vida política.⁶

A sensu contrario, quiere decirse que el antecedente histórico de la República —la Monarquía de la Restauración— se caracterizó fundamentalmente por el fenómeno inverso: una reducida presencia de las masas en la vida política. Hasta tal punto fue así, que todo el sistema de la Restauración descansó justamente sobre el supuesto de esa desmovilización política. Basta un breve repaso al pensamiento de Cánovas del Castillo, en su calidad de principal artífice del sistema, para percibir con claridad su intento de estabilizar las prácticas parlamentarias y un régimen de libertades públicas sobre un país predominantemente agrario y despolitizado. El problema consistía en establecer la comunicación entre el sistema político y esa desmovilización general imperante en la sociedad española. Fueron los llamados “artificios” de la Restauración y, en primer término, el caciquismo, los que salvaron el abismo entre ambos.

El caciquismo —muy criticado, pero poco y frecuentemente mal estudiado—⁷ fue, en efecto, un mecanismo asombrosamente funcional a la hora de canalizar la comunicación entre el régimen parlamentario y una sociedad despolitizada. Y si alguna de sus características es específicamente española, su significación general no lo es tanto, ya que es posible encontrar mecanismos similares o equivalentes en otros países, cuando se ha producido el in-

tento de desarrollar el Estado liberal sobre unas bases sociales que, en gran medida, permanecen ajenas al juego político de las alturas.⁸

El caciquismo fue el principal soporte de un régimen parlamentario inmerso en un clima general de anemia política, donde los intereses estrictamente locales predominaban sobre los políticos, los de clase o las concepciones ideológicas. La desmovilización política fue, al mismo tiempo, la condición imprescindible para la actividad de los caciques. Según Javier Tusell:

[...] el sistema caciquil debe ser definido no como una corrupción de la democracia, sino más bien, como un nivel anterior a ella [...].

Como sistema de vida política y como herencia de un pasado, el caciquismo estaba condenado a una evolución muy lenta, cuyo término final, para los contemporáneos y también para el estudio de ciencia política, debía ser la democracia.⁹

Pero todo el artificio político de la Restauración, caciquismo incluido, comenzó a hacer agua en la medida que fueron disolviéndose los vínculos locales sobre los que se fundaba y que aumentó la sensibilidad política del país. Las grandes frustraciones de la guerra del 98 y, más tarde, de la marroquí; la creciente industrialización en torno a los núcleos urbanos; las dificultades para aplicar el caciquismo o sus sucedáneos en las grandes ciudades y la consiguiente pérdida del control sobre ellas de los partidos dinásticos; un resurgimiento cultural sin precedentes siglos atrás, ...: todo ello motivó que sectores cada vez más amplios fueran sintiendo la llamada de la actividad o de las preocupaciones políticas. De esta forma, el principal problema a que el sistema debió hacer frente desde los comienzos del siglo xx, y sobre todo, a partir de la crisis de 1909, fue el de abrir sus murallas a los nuevos y crecientes movimientos de opinión. El fracaso en solucionarlo se repitió en cuantas ocasiones se presentaron. Y ese fracaso no sólo incrementó la presión exterior sobre el sistema, sino que motivaría asimismo la desintegración progresiva de las fuerzas políticas que desde dentro lo sustentaban.

Efectivamente, la Monarquía restaurada en 1876 descansaba en unas fuerzas políticas concretas y, sobre todo, en unos modos peculiares de relación entre ellas: el llamado "turno pacífico" de

liberales y conservadores, cuyos inicios se remontaban al célebre Pacto de El Pardo.¹⁰ La estabilidad de la Restauración era la estabilidad de la vida interna de dichas fuerzas y de sus relaciones mutuas. La crisis de la Restauración fue paralela a la crisis de los partidos dinásticos y a sus dificultades crecientes para encauzar el juego político. Y, finalmente, la Monarquía desapareció cuando no existían ya ni los elementos políticos, ni los mecanismos que la sustentaron durante medio siglo.¹¹ El resultado fue la Segunda República.

El nuevo régimen republicano se levantó así sobre un vacío político casi absoluto. Cuando, tras la Dictadura, el general Berenguer y el almirante Aznar —otra dimensión del vacío: curiosamente la política oficial volvía a ser cosa de militares, después del esfuerzo canovista por “civilizarla”— intentaron retornar a la normalidad constitucional, lo que no lograron fue encontrar las fuerzas políticas que dieran vida a la operación.¹² El sistema de partidos de la Restauración había quebrado y en el trance no pudo reponerse otro.

Pero a pesar de la crisis que los partidos dinásticos arrastraban en su seno, de sus cada vez mayores dificultades para proveer al país de gobiernos homogéneos y estables y de la presión exterior de nuevas fuerzas políticas, nunca dejarían hasta 1923 de monopolizar el poder. El análisis de los resultados electorales revela, en efecto, que la oposición marginada del turno alcanzó su máxima cota en las elecciones parlamentarias de 1918, pocos meses más tarde de que la renovación del sistema hubiera tenido su mayor oportunidad, obteniendo un 21 por ciento de los escaños (el porcentaje electoral de esta oposición normalmente oscilaba, sin embargo, entre 1891 y 1923, en torno al 15 por ciento).¹³ Como ha indicado Juan Linz, se presenta así el interesante problema de cómo un sistema de partidos se vuelve menos y menos eficaz como canal para el descontento y la participación sin que, al mismo tiempo, a pesar de las condiciones de considerable libertad política, vayan afirmándose otros nuevos partidos.¹⁴

El mismo Linz buscará la explicación del fenómeno *en el exterior* del sistema, apuntando hacia cuatro factores: la quiebra de la oposición republicana, la importancia del regionalismo, el crecimiento lento del partido socialista y la ausencia política del catolicismo.¹⁵ Sin embargo, una explicación de este tipo describe un

círculo vicioso, pues, en definitiva, la debilidad de las organizaciones republicanas, socialistas o católicas podría ser también considerada como una consecuencia de su marginación del sistema. La prueba de que esa debilidad no era “congénita”, ni venía inexorablemente determinada por factores sociales, está en el vertiginoso crecimiento que experimentaron dichas organizaciones a partir de 1931, dentro de un nuevo sistema de partidos. Y otro tanto podría decirse de las dificultades del regionalismo, las cuales fueron ante todo dificultades de integración en un sistema de partidos centralistas.

No resulta, por tanto, muy convincente argumentar que la ausencia, debilidad o fragmentación de la presión exterior hizo posible la subsistencia del sistema de partidos a pesar de su crisis interna. Además, si el sistema de partidos estaba hasta tal punto *en función* de aquellos factores externos, ¿cómo explicar entonces la existencia de la crisis, dada la debilidad de dichos factores?

En realidad, este caso no es tan singular como parece. Puede englobarse, por el contrario, en una tendencia general a la “congelación” que, por encima de intensos cambios sociales, se advierte en los sistemas de partidos.¹⁶ Siguiendo esa tendencia, pueden encontrarse en otras latitudes y épocas situaciones en las que también un sistema de partidos va alcanzando el máximo de su descomposición interna, sin que, pese a la existencia de libertades políticas, puedan introducirse elementos de renovación en dicho sistema, hasta llegar al hundimiento de la totalidad del sistema político. Este fenómeno, que sería inexplicable, o al menos sorprendente, a la luz de un enfoque “sociológico”, es decir, mientras que los sistemas de partidos sean considerados fundamentalmente *dependientes* del cambio social y económico, sería más comprensible si fueran valorados como sistemas *autónomos*. Como ha escrito Sartori sobre dicha “congelación”, ésta “sólo nos puede intrigar mientras queramos comprender los sistemas de partidos como variables dependientes. No resulta intrigante, si nos damos cuenta que un sistema de partidos congelado es, simplemente, un sistema que interviene en el proceso político como *sistema de canalización* independiente impulsado y mantenido por sus propias leyes de inercia”.¹⁷ Más adelante volveremos sobre el tema, a propósito ya del sistema de partidos en la Segunda República.

El caso es que los partidos dinásticos de la Restauración fue-

ron disolviéndose lentamente sin abandonar el poder en ningún momento y sin que fructificasen los intentos de regeneración del sistema, bien mediante la integración en él de nuevos sectores políticos, bien a través de la modernización, reajustes o ensanchamiento de sus propios elementos. Ni los movimientos de opinión que se encontraban extramuros —el socialismo, los movimientos regionalistas y el republicanismo— pudieron incorporarse a la reforma del sistema, ni los esfuerzos internos, como el de Maura o el de Canalejas, fructificaron.¹⁸ Las soluciones evolucionistas o reformistas fracasaron y, entre otras dificultades, debe tenerse en cuenta, como ha escrito Joaquín Romero, que:

[...] el papel de la Corona en todo este mecanismo aparecía, y era, muy descollante. No hubo, o no se encontró, forma de librarla de ejercitar sus prerrogativas políticas cruciales; y este ejercicio, si protegía a los españoles contra la eventual avidez exclusivista de uno de los dos partidos dinásticos, también cobraba aspecto de perpetuador del sistema tal y como era, y por ende, de un obstáculo eminente a cualquier reforma sustancial de la vida política y de partido.¹⁹

Esto es: el sistema de partidos de la Restauración se identificaba con el conjunto del sistema político personalizado en la Corona.²⁰

El golpe de gracia lo prestó la Dictadura de Primo de Rivera al desmochar completamente la clase política y los cuadros políticos tradicionales, sin aportar tampoco una solución de respuesta. El fracaso político de la Dictadura fue evidente. Lo puede simbolizar la reacción de Sánchez Guerra cuando, a comienzos de 1931, recibe el encargo de formar Gobierno y acude a la cárcel Modelo de Madrid, para ofrecer las carteras a los miembros del Comité Revolucionario que allí se encontraban.²¹ Y es que:

[...] el único saldo que en el orden político dejó, como rasgo irreplicable, el gobierno de Primo de Rivera, fue de carácter negativo. Había destrozado el antiguo *instrumental* de la Restauración y no había logrado facilitar uno nuevo.²²

A partir de la Dictadura, sí que comenzó a ser cierto por completo el diagnóstico de Joaquín Costa, formulado varios años atrás, de “no hay Parlamento ni partidos; hay sólo oligarquias”.²³

Llegó así el momento en que se produjo el cambio de todo el régimen político y, simultáneamente, la renovación absoluta del sistema de partidos. Como puede apreciarse en el cuadro que se acompaña sobre el origen y desarrollo de los partidos de la Segunda República, algunos de ellos surgieron pocos meses antes del 14 de abril, otros lo harían después, pero, en cualquier caso, parece evidente la dependencia entre el cambio de régimen y el cambio en el sistema de partidos. Destaca también que, durante los primeros años republicanos, el sistema tuviera un gran movimiento: las líneas de evolución de los partidos se cruzan con frecuencia, dando lugar a la desaparición de algunas formaciones y al nacimiento de otras nuevas. Sin embargo, a partir de 1934 aproximadamente, va decreciendo la efervescencia inicial, los cambios van siendo menos frecuentes, o, lo que es lo mismo, el sistema tiende a “congelarse” en su desarrollo, de tal forma que el juego político a nivel nacional se va resumiendo, cada vez más, en las relaciones entre un número limitado y estable de organizaciones. Y es que, en la Segunda República, el sistema comenzó careciendo de lo que se ha llamado *consolidación estructural*, término con el que se indica aquel punto en el desarrollo de las organizaciones en que, alcanzada su estabilidad interna, empieza a manifestarse su autonomía en relación a los procesos sociales y en el que son más bien los partidos, y el sistema de relaciones que se traza entre ellos, los que canalizan esos procesos.²⁴

En la Segunda República, el sistema de partidos comenzó siendo una página en blanco, haciendo tabla rasa del sistema anterior. Únicamente hubo dos partidos de extensión nacional —socialistas y radicales— que, habiendo tenido una presencia de cierta importancia en los tiempos de la Monarquía, aunque por supuesto bien alejados del poder, consiguieron franquear la frontera de 1931 y jugar un papel relevante en la nueva situación. Sin embargo, ninguno de los dos, como veremos, pudo eludir tampoco, ni una profunda transformación interna, ni cambios de sus posiciones relativas en el sistema.

El socialismo que llega a 1931 gozaba de una organización política y de unos soportes sindicales sólidos que habían ido formándose a lo largo de más de cincuenta años. No obstante, considerando en conjunto las distintas fases de su evolución durante este período,²⁵ se aprecia, en primer lugar, que su crecimiento ha-

bía sido de una lentitud pasmosa, incomparablemente mayor a la del socialismo en otros países europeos. Únicamente de modo muy restringido había conseguido penetrar en las áreas rurales, que encerraban la mayor parte de la población activa, y tampoco había conseguido siquiera una pequeña clientela en Cataluña, la zona más industrializada del país. Sus mayores éxitos electorales los obtuvo unido a los republicanos cuando en 1910 alcanzó 45.000 votos y su máxima representación parlamentaria fue de 7 diputados.²⁶ No es ahora el momento para extenderse sobre los motivos de este raquitismo del socialismo español. Los más utilizados han sido las enormes proporciones de su principal competidor —el anarquismo—, la desmovilización política y el escaso grado de industrialización del país. No estaría de más, sin embargo, que alguna vez se profundizase en la influencia que pudieron tener las actitudes tácticas del propio socialismo, pues parece haber una relación más que casual entre los periodos de mayor expansión y aquellos en los que el partido se inclinó por actitudes más decididamente políticas y reformistas.²⁷

La segunda característica del socialismo durante la Restauración fue su sentido de la moderación que se acentuó a lo largo de los años. En este aspecto y salvo ciertas radicalizaciones muy limitadas y esporádicas, su evolución fue muy similar a la que experimentaron otros partidos socialistas europeos, especialmente desde las fechas en que segregaron por su izquierda a los partidos comunistas. El pensamiento marxista tuvo escasa importancia en los perfiles ideológicos del partido;²⁸ la idea de la revolución social fue progresivamente abandonada, o al menos aplazada, en beneficio del gradualismo y del apuntalamiento de la democracia liberal; su acción política, cuando la tuvo, se orientó claramente hacia los cauces parlamentarios; y su plataforma reivindicativa fue escasamente revolucionaria, estando dirigida preferentemente a la obtención de mejoras parciales y escalonadas en las condiciones de trabajo.

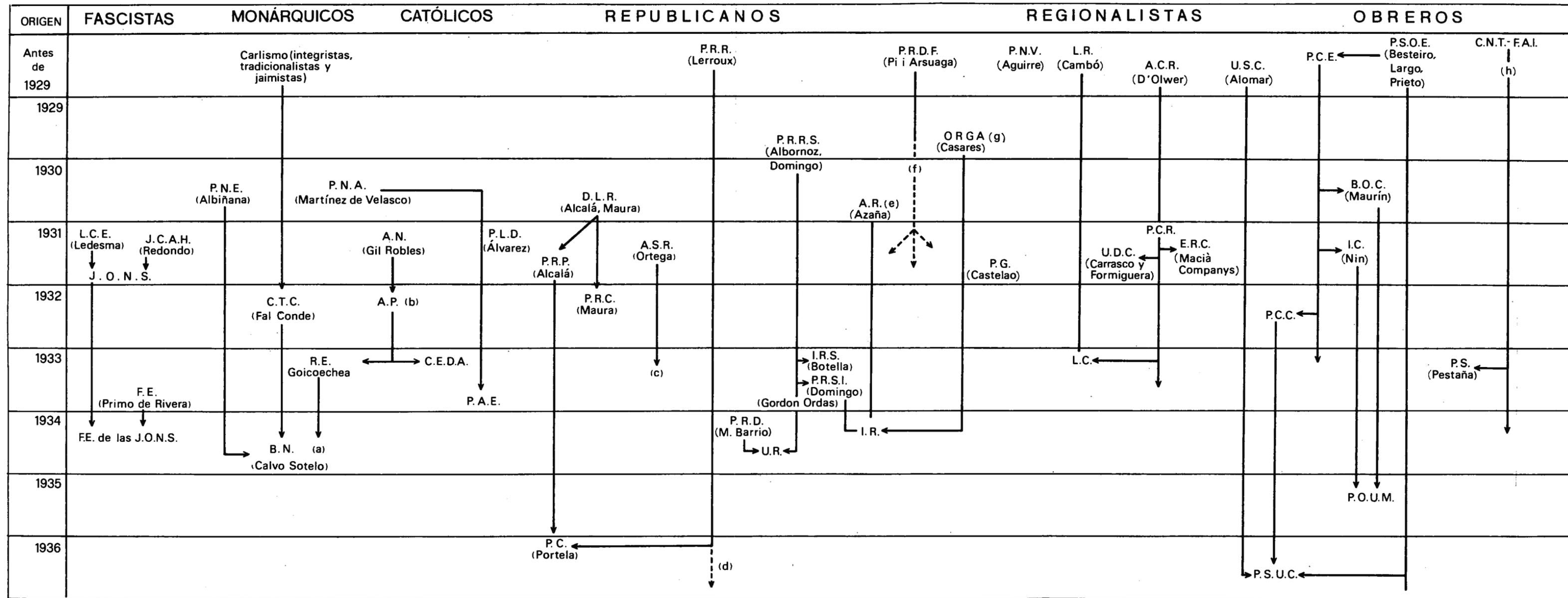
Así era el socialismo que llegó a 1931: una organización muy limitada, aunque afianzada sobre todo en comparación con el resto de las fuerzas republicanas, y una tradición de moderación, de "seriedad" y de escasa atracción por el aventurerismo político. Sin embargo, estas dos características se vieron alteradas brusca y súbitamente tras el cambio simultáneo en el régimen político y

en el sistema de partidos. De una parte, el crecimiento numérico del PSOE y de la UGT fue espectacular: el PSOE pasó de 16.878 afiliados en junio de 1930 a 75.000 en 1932-1933, y la UGT de 287.333 miembros en diciembre de 1930 a 1.054.559 en junio de 1933. Y, lo que es más importante, esa expansión consiguió alcanzar de pleno al mundo agrario. La Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT) pasó de 27.334 afiliados y 157 comités locales en abril de 1930 a unos 450.000 en junio de 1933, con 3.319 comités.²⁹

Por otra parte, la expansión acarrearía cambios sustanciales, no solamente de organización, sino también de orientación política. Efectivamente, los años de la República constituyeron una pendiente ininterrumpida hacia una mayor radicalización del socialismo que, a pesar de una considerable oposición interna a esa tendencia muy notoria en los días anteriores a la Guerra Civil, contrasta claramente con las actitudes mantenidas durante el régimen monárquico. El socialismo se vio sometido, en definitiva, a una transformación extraordinariamente amplia y rápida, en comparación con el lento proceso evolutivo del período de la Restauración. No parece exagerado, de esta forma, que se hable de un partido socialista anterior y de otro posterior a la Segunda República.

En cuanto al partido radical, la escasa atención que, por el momento, se ha prestado a su turbulenta historia, dificulta la extracción de unas conclusiones generales válidas sobre los cambios que sufriría con el nuevo régimen.³⁰ No obstante, la palabra "descomposición" sugiere mejor que ninguna otra lo que fue el paso del radicalismo por la Segunda República, acelerándose una asombrosa evolución comenzada en los primeros años del siglo.

El partido radical dio cuerpo inicial y polarizó las características del obrerismo anárquico. Surge en la ciudad de Barcelona,³¹ en torno a un romanticismo revolucionario, de larga tradición ibérica, con su correspondiente carga de anticlericalismo y de violencia especialmente verbal. Lerroix tendría su clientela inicial en los estratos sociales inferiores y no se recatará de pronunciar vagas promesas de revolución social. En este sentido, la Semana Trágica supondría un punto de inflexión decisivo en la evolución del partido. Será entonces cuando ese obrerismo anárquico rompa los lazos con los cuadros radicales para adquirir autonomía propia.



- ABREVIATURAS**
- A.C.R.: Acció Catalana Republicana
 - A.N.: Acción Nacional
 - A.P.: Acción Popular
 - A.S.R.: Agrupación al Servicio de la República
 - A.R.: Acción Republicana
 - B.O.C.: Bloc Obrer i Camperol
 - B.N.: Bloque Nacional
 - C.E.D.A.: Confederación Española de Derechas Autónomas
 - C.N.T.: Confederación Nacional del Trabajo
 - C.T.C.: Comunión Tradicionalista Carlista
 - D.L.R.: Derecha Liberal Republicana
 - E.R.C.: Esquerra Republicana de Catalunya
 - F.A.I.: Federación Anarquista Ibérica
 - F.E.: Falange Española
 - I.C.: Izquierda Comunista
 - I.R.: Izquierda Republicana
 - I.R.S.: Izquierda Radical-socialista
 - J.C.A.H.: Juntas Castellanas de Afirmación Hispánica
 - J.O.N.S.: Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista
 - L.C.: Lliga Catalana
 - L.C.E.: La Conquista del Estado
 - L.R.: Lliga Regionalista
 - O.R.G.A.: Organización Republicana Gallega Autónoma
 - P.A.E.: Partido Agrario Español
 - P.C.: Partido del Centro
 - P.C.C.: Partit Comunista de Catalunya
 - P.C.E.: Partido Comunista de España
 - P.C.R.: Partit Catalanista Republicà
 - P.G.: Partido Galeguista
 - P.L.D.: Partido Liberal-Demócrata
 - P.N.A.: Partido Nacional Agrario
 - P.N.E.: Partido Nacionalista Español
 - P.N.V.: Partido Nacionalista Vasco
 - P.O.U.M.: Partido Obrero de Unificación Marxista
 - P.R.C.: Partido Republicano Conservador
 - P.R.D.: Partido Radical-Demócrata
 - P.R.D.F.: Partido Republicano Democrático Federal
 - P.R.P.: Partido Republicano Progresista
 - P.R.R.: Partido Republicano Radical
 - P.R.S.I.: Partido Radical-Socialista Independiente
 - P.R.R.S.: Partido Republicano Radical-Socialista
 - P.S.: Partido Sindicalista
 - P.S.O.E.: Partido Socialista Obrero Español
 - P.S.U.C.: Partit Socialista Unificat de Catalunya
 - R.E.: Renovación Española
 - U.D.C.: Unió Democràtica de Catalunya
 - U.R.: Unión Republicana
 - U.S.C.: Unió Socialista de Catalunya

(a) Fue más bien un pacto a efectos electorales y parlamentarios que un nuevo partido. No supuso por ello la desaparición de las distintas organizaciones que lo integraron.
 (b) Se trató de un simple cambio de nombre (ver sus motivos en *infra*, nota 25 p. ///).
 (c) Fue disuelta.

(d) En vías de extinción.
 (e) Aunque fue fundada en 1925, no celebró su primera reunión pública hasta marzo de 1930.
 (f) Seguir la pista al proceso de fragmentación, en minúsculos grupos, del viejo partido federal a partir de 1930, casi exigiría, para él sólo, otro esquema de la misma amplitud que éste.

(g) En unión de las sucursales en Galicia de otros partidos republicanos formó, en marzo de 1930, la llamada Federación Republicana Gallega. Bajo esta denominación, como veremos, se presentarían los diputados republicanos de la región en las Cortes de 1931.

(h) Que se incluyan las organizaciones anarcosindicalistas, no supone que sean consideradas como integrantes del sistema de partidos. No obstante, parece preferible el error metodológico a olvidar aquí donde militaba la mitad del proletariado español.

Según Brenan:

Uno de los efectos de los acontecimientos sangrientos de Barcelona fue la ruina del partido radical. Los trabajadores que habían seguido a Lerroux, cuando vieron que éste abandonaba el terreno sin sostener lo que había sido su obra, creyeron que se había vendido a Madrid y abandonaron su partido para pasar al anarquismo. Los radicales se volvieron gente dócil y respetable y el propio "emperador del Paralelo" cambió sin gran pesar su tribuna de madera y su camisa abierta por el comfortable sillón y la pechera almidonada de la plutocracia.³²

La evolución del radicalismo, a partir de entonces, se hará en la línea del abandono progresivo de los cambios profundos en materias económicas y sociales, de la sustitución de la calle por el ayuntamiento o el parlamento, en cuanto escenarios de su actividad política, y del paso de la inicial "revolución sin límites" a las reformas moderadas. Otra alteración importante será su expansión geográfica, sobre todo hacia Levante y Andalucía, paralela a una creciente pérdida de influencia en Cataluña. Seguirá manteniendo, no obstante, su primitivo anticlericalismo, su repugnancia hacia las fórmulas regionalistas, una cierta ambigüedad ideológica, producto del escaso porte intelectual de sus miembros, y su tradición de corrupción política y administrativa que retrata al radical-tipo como un "pícaro" de la vida política.

Con este bagaje, aun con su prestigio muy deteriorado,³³ el partido radical se presentó en la Segunda República como la fuerza numéricamente más importante y mejor organizada de todas las republicanas y como el representante genuino del republicanismo histórico. Tanto por su peso electoral como por su situación política, sería un partido de permanente vocación gubernamental e ineludible a la hora de las grandes decisiones. Sin embargo, de la noche a la mañana, el partido que fue la columna vertebral del segundo bienio republicano, el que participó en todos los Gobiernos de este período, el que tenía más de cien diputados en las Cortes de 1933, se desplomaría alcanzando una mínima representación en las elecciones del Frente Popular.

El argumento de que los escándalos de 1935 fueron la causa de ese rápido hundimiento del partido radical, es muy pobre si se utiliza exclusivamente, prescindiendo de otros motivos. Difícil-

mente, por sí solos, podrían afectar hasta ese punto a un partido que acababa de controlar el poder y cuya existencia de treinta años había sido precisamente escandalosa. El *straperlo* y similares fueron más bien la puntilla para un condenado a muerte, y el partido radical lo estaba.

El problema de fondo era otro. Desde los primeros días de la República, acentuando su conservadurismo social, el partido radical cumplió una función, que Bécarrud ha llamado “de refugio”, para muchos elementos conservadores que le prefirieron a una derecha todavía desorganizada y con actitudes excesivamente hostiles hacia el nuevo régimen.³⁴ Así, pese al anticlericalismo del partido, algunos clérigos llevaron su representación hasta las Cortes y, pese a su tradicional republicanismo, Santiago Alba pudo convertirse en la segunda figura del partido. No deja de ser significativo que Sanjurjo, para encabezar el hipotético triunfo de su levantamiento en 1932, hubiera pensado en Lerroux.³⁵ Pero, por otra parte, para complicar aún más las cosas, parece comprobado que los anarquistas, quizás en recuerdo de antiguas familiaridades, no tuvieron reparos, en ocasiones y en algunas zonas, en reforzar con sus votos la posición del partido radical.³⁶

De esta forma, la heterogeneidad interna del partido radical se acentuó durante la Segunda República como consecuencia de la posición centrista en que se vio colocado dentro del sistema de partidos. Sus contradicciones internas aumentaron, sus orientaciones programáticas pasaron a ser una serie de reflejos puramente negativos y en su participación en las decisiones políticas predominó, como veremos más adelante, la inercia sobre la actividad creadora. No es raro por ello que el resultado último fuera la desintegración. Es evidente que, para la suerte final del partido, fue mucho más decisiva, por ejemplo, la separación de Martínez Barrio, arrastrando consigo al sector más coherente, capaz e “incontaminado” del radicalismo que los escándalos de 1935.

Y si en la izquierda, por medio de los socialistas, y en el centro, por medio de los radicales, existió, a pesar de todo y aunque mínima, cierta continuidad, los cambios en la organización política de la derecha española fueron en 1931 absolutos. Tras el hundimiento de los partidos que vertebraron la Restauración, habrá que esperar a las elecciones de 1933 para que entre en escena, de nuevo cuño, un gran partido de ese sector. La continuidad de la

tradicón monárquica, en sus distintas variedades, tuvo pequeñas proporciones en sus nuevos moldes organizativos. Por otra parte, siguiendo la estela de otros países europeos aparecieron los primeros movimientos parafascistas.

Mayor perennidad tuvo la organización política del regionalismo, a través del Partido Nacionalista Vasco y de la Lliga. Sin embargo, también en este nivel del sistema de partidos se produjeron cambios sorprendentes, como el de la aparición de la Esquerra Catalana, que fundada apenas veinte días antes de las elecciones de 1931 barrió electoralmente a la Lliga y a sus treinta años de monopolio del regionalismo catalán.³⁷ Para que la Lliga Regionalista recuperase su capacidad competitiva, fue necesaria su puesta al día en los nuevos planteamientos del juego político mediante la creación de una nueva organización: la Lliga Catalana.³⁸

Que el sistema de partidos sufrió en 1931 una ruptura radical con el pasado, paralelamente al cambio de sistema político, parece pues evidente. Pero esta ruptura tuvo lugar no solamente en lo que se refiere a las nuevas nomenclaturas y a los reajustes de viejas fuerzas políticas, sino, además, en cuanto que el sentido general de la organización y de las actividades de los nuevos partidos fue sustancialmente distinto al período anterior. En efecto, el sistema de partidos de la Segunda República se caracterizó por la aparición y desarrollo en España de los llamados "partidos de masas". El escenario propio de estos partidos ya no se limitó al Parlamento o a las combinaciones gubernamentales, sino que se extendió a la búsqueda y al encuadramiento de la opinión pública. Dichos partidos fueron, en suma, consecuencia del paso, ya señalado, de un régimen oligárquico a un régimen democrático.

La CEDA y el PSOE fueron el paradigma español de este tipo de partidos. Sin embargo, el fenómeno tenía una mayor amplitud, de forma que puede señalarse una *tendencia general* del sistema *hacia* ese modelo del partido de masas. Ya en 1917 Max Weber fue capaz de adelantar los cambios que, en tal sentido, se aproximaban para España:

El conocido sistema español de dos partidos, fundado en la firme convención de los *honoriatos* de éstos de que las elecciones se resuelvan en la alternativa periódica en el poder de los aspirantes a cargos de ambos lados, parece en este momento que ha de su-

cumbir al primer intento de elecciones verdaderas. Sin embargo, ¿eliminarán semejantes cambios el parlamentarismo? La subsistencia y el poder formal de los Parlamentos no resultan amenazados por la democracia del derecho electoral en sí.

Es decir: lo verdaderamente relevante del cambio político no iba a ser la pérdida de su cualidad parlamentaria para las relaciones de poder, sino:

[...] esa democratización creciente de los medios y las organizaciones de lucha políticos...

Y, más adelante, continuaba Max Weber describiendo los rasgos principales que tendrían esos partidos “democratizados”:

[...] el poder de los *honorarios* no es posible fuera de regiones agrarias apartadas de latifundios patriarcales, porque la *propaganda* moderna de masas convierte la racionalización del partido —el funcionario, la disciplina, la caja, la prensa y la propaganda del partido— en fundamento de los éxitos electorales [...].

La importancia de la *organización de las masas* está en que el jefe político ya no es proclamado candidato en virtud del reconocimiento de sus méritos en el círculo de una capa de *honorarios*, para convertirse luego en jefe, por el hecho de destacar en el Parlamento, sino que consigue la fe y la confianza de las mismas masas, y su poder, en consecuencia, con medios de la demagogia de masas. Por su carácter, esto representa un cambio *cesarístico* en la selección de los jefes.³⁹

Todo este fenómeno comenzó a producirse en el sistema de partidos de la Segunda República. Pero ello no quiere decir que de la noche a la mañana desaparecieran los partidos de notables y sus hábitos característicos. ni tampoco que la aparición de los partidos de masas fuera un hecho firme y acabado sin contradicción alguna. Lo que se produjo, y rápidamente, fue un profundo *cambio en la orientación y en la organización* de los partidos políticos que comenzó a marcar una línea evolutiva hacia los partidos de masas, despegándose del sistema de los *honorarios*. Fue, en definitiva, más un cambio general del sistema de partidos, a raíz de la democratización del sistema político, que un cambio en partidos concretos y aislados.

B. EL MULTIPARTIDISMO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

Teniendo en cuenta que durante las primeras fases de formación de un sistema de partidos coexisten partidos con un mínimo de organización y de estabilidad con grupos inorgánicos e inestables, no son pocas, en ocasiones, las dificultades para trazar la línea de separación entre el multipartidismo y la ausencia de partidos. La formación *ex novo* de un sistema de partidos se caracterizaría, de este modo, por la aparición de numerosos grupos, muchos de los cuales no merecerían aún la consideración de partidos organizados.⁴⁰ Éste parece haber sido el caso de la Segunda República española, donde, como vimos anteriormente, una ruptura radical con el sistema de la Restauración fue seguida de una enorme fragmentación del espectro político.

En realidad, el estudio del multipartidismo durante la Segunda República plantea el problema de la dependencia entre un sistema de partidos —forma política— y la infraestructura social. Efectivamente, la consideración del sistema de partidos como reflejo superestructural de las divisiones sociales es un modo de explicar cómodamente ese multipartidismo republicano: la Segunda República supuso el estallido de un proceso de politización, o, lo que es lo mismo, aumentó la sensibilidad política hacia los problemas reales de la sociedad española camuflados bajo el turno ficticio de los partidos anteriores; los nuevos partidos se fragmentarían, de esta forma, siguiendo la pauta de las numerosas escisiones sociales que, en 1931, afloraron conjuntamente a la superficie. Un razonamiento de este tipo puede olvidar, sin embargo, la otra cara de la moneda, es decir, la posibilidad de que las divisiones de las organizaciones políticas agudicen, a su vez, las divisiones sociales así como el grado de autonomía en la formación y desarrollo de un sistema de partidos. Según ha planteado Riggs, es frecuente el argumento de que la falta de *consensus* y la heterogeneidad cultural de algunas sociedades son las responsables de la extrema polarización y el inmovilismo que se encuentran en sus sistemas de partidos y, sin embargo, es igualmente “plausible”, en el sentido inverso, que el sistema de partidos produzca heterogeneidad y *disensus*, reforzando y exagerando las diferencias naturales entre las subculturas.⁴¹ Y, en términos similares, escribe Sartori:

Mientras demos por supuesto que las segmentaciones (sociales) se reflejan en y no son *originadas por* el sistema político mismo, necesariamente despreciamos el preguntarnos hasta qué límite los conflictos y las escisiones podrían, o bien ser canalizados, desviados o reprimidos, o, por el contrario, activados y reforzados, precisamente por las manipulaciones de los que actúan en el sistema político.⁴²

Es bajo esta perspectiva donde aparece el conflicto político entre partidos como causa, y no efecto, del conflicto social. En el caso de la Segunda República, el multipartidismo ciertamente fue paralelo al avivamiento de profundas fisuras en la sociedad española. Pero el primer motivo de esta correspondencia estuvo en el propio sistema de partidos, concretamente en el hecho, antes señalado, de su escasa afirmación estructural tras la ruptura con el sistema anterior.

El caso de conflictos similares en número e intensidad a los de la Segunda República ha afectado a otras sociedades, en las que, sin embargo, no se encuentra la misma fragmentación partidista. Y es que la influencia de las escisiones sociales es mucho menor sobre sistemas de partidos estables y “congelados”, donde más bien son éstos quienes tienden a canalizar esas escisiones. Por el contrario, un sistema de partidos en las primeras fases de su evolución *necesitará* de los conflictos sociales. En él, los partidos no han alcanzado todavía el grado de consolidación y concentración suficientes que les permita actuar como un factor de reducción de los conflictos sociales, mediante la combinación de los intereses resultantes en fórmulas de gobierno. Y si, como han señalado Almond y Powell, los sistemas multipartidistas encuentran serias dificultades para cumplir la función de agregar o combinar los diferentes intereses sociales, sintetizándoles en alternativas políticas de carácter general,⁴³ tanto más, en un sistema de extrema fragmentación y de escasa consolidación, no sólo no se realizará esa combinación, sino que los propios partidos provocarán la acentuación de los intereses particulares y locales. Los partidos recién creados, todavía débiles, en el afán de garantizar su propia supervivencia y de fortalecer su organización, se encontrarán abocados a resaltar matices diferenciales que justifiquen su presencia política. Como advierte oportunamente Linz:

En el intento de comprender las divisiones políticas durante la República, es importante destacar que varias, entre ellas algunas de las más profundas, no estaban basadas en conflictos de clase, en conflictos de intereses instrumentales o incluso en conflictos de intereses sublimados en conflictos ideológicos, sino en conflictos de estilo y culturales.⁴⁴

Aquí debe abrirse un paréntesis para eludir posibles interpretaciones de lo que se viene exponiendo. Ciertamente, nos movemos sobre un terreno resbaladizo, donde puede caerse fácilmente en lo que ha sido una de las justificaciones de la Guerra Civil y, más tarde, del régimen de Franco: la inculpación de los partidos políticos como causa de dolencias históricas de España. Nada más lejos, sin embargo, de lo que se trata de mostrar. Hemos comenzado a poner de manifiesto la influencia combinada de un sistema de partidos y de las relaciones de poder de un sistema político concreto para la solución de ciertos problemas. Que esa influencia no arrojará un balance positivo tras los cinco años de la Segunda República, indica tan sólo que aquel sistema de partidos no fue "idóneo" y no que los partidos políticos sean por naturaleza "intrínsecamente perversos". En todo caso, el sistema de partidos de la República fue el resultado de los fracasos sucesivos en transformar el turno anterior dando cabida en el régimen parlamentario a nuevas fuerzas políticas. Ya en 1931 todo fue brusco: la aparición de un nuevo régimen político, la disolución de los grupos tradicionales y la organización de partidos modernos, la movilización política del país y la presencia viva y urgente de sus problemas más hondos. La fragmentación partidista fue inevitable y, aun así, queda flotando la pregunta de si la Guerra Civil y la liquidación del régimen republicano eran las únicas soluciones válidas en aquel momento, si el trauma histórico de la Guerra Civil ha sido menor de lo que hubieran sido algunos años tensos en los que las organizaciones y el sistema político en general fueran sedimentándose. Existen indicios de que la fragmentación iba reduciéndose en 1936, de que los grupos fluidos e inestables desaparecían, abriendo paso a organizaciones más racionales y modernas y de que, finalmente, los partidos iban agrupándose en torno a las grandes alternativas políticas que hoy se encuentran en las democracias occidentales.

Volviendo al hilo de nuestro análisis sobre las relaciones entre el sistema de partidos y las fisuras sociales, cuatro fueron los factores más relevantes en las divisiones de los partidos durante la República: el conflicto en torno a la legitimidad del nuevo régimen y de su forma republicana de gobierno, la cuestión regional, la cuestión religiosa y los problemas socio-económicos. Esos cuatro problemas nos servirán de guía para una primera alineación de los partidos políticos. Como veremos más adelante, la posición de cada partido y las relaciones entre todos ellos variarán según sea el problema ante el cual se les enfrente. Y, en este sentido, un fenómeno notable será el de los partidos “especialistas”, es decir, aquellos que limitaron la mayor parte de su actividad a alguna cuestión concreta que representaba así su principal razón de ser. La presencia y la importancia de este tipo de partidos —en definitiva todos lo eran en mayor o menor grado— fue precisamente una consecuencia de esa *asunción* y *explotación* de los conflictos que, como vimos, tiene lugar dentro de un sistema multipartidista en sus primeros pasos, esto es, cuando los partidos buscan su cohesión interna y consolidar su presencia en el sistema, para lo cual necesitan *motivos* que los afirmen y diferencien políticamente en sus relaciones con las demás fuerzas del sistema.

Puesto que más adelante nos ocuparemos con extensión de las posturas que los distintos partidos mantuvieron en el Parlamento ante esas cuestiones, nos limitaremos a continuación a tratar brevemente las líneas generales de separación entre los partidos, observando cómo el multipartidismo de la Segunda República se superpuso a una serie de rupturas multidimensionales de la sociedad española; cómo, en definitiva, la fragmentación política, reflejada en el sistema de partidos, se correspondió con las fragmentaciones sociales.

a. *La forma de gobierno*

Lejos de representar un *supuesto* comúnmente aceptado para el juego político, la forma de gobierno, y todo el simbolismo consiguiente, fue, durante la Segunda República, como venía ocurriendo desde finales del siglo XIX, un importante motivo de división política, y las posturas mantenidas ante él un factor que permite distinguir a los partidos entre sí. Las fuerzas *específicamente*

monárquicas y republicanas fueron los extremos entre los que se tendía una línea de división política, a lo largo de la cual puede situarse al resto de los partidos según su proximidad o lejanía a cada uno de los polos, creándose así una de las dimensiones en que se desarrolló el sistema de partidos.

Podríamos permitirnos la simplificación y mostrar cómo, tras el advenimiento de la República, el conflicto en torno a la aceptación del nuevo régimen se resumía entre los grupos políticos, entonces mayoritarios, que lo sustentaban y aquellos otros que, negando su legitimidad, mantenían en pie sus pretensiones monárquicas. No obstante, es necesario resignarse, aun sin el ánimo de agotar todos los matices posibles, a una mayor complejidad.

Por una parte, hay que señalar que el antirrepublicanismo no se limitó exclusivamente a los partidos que negaban de raíz la legitimidad republicana, patrocinando el retorno hacia alguna de las modalidades —alfonsina o tradicionalista— de la Monarquía. Junto a este antirrepublicanismo de la derecha, en el que también podríamos incluir a los grupos de inspiración fascista que con el tiempo fueron apareciendo, encontramos asimismo un antirrepublicanismo de izquierdas, de mayor entidad numérica, para el cual la destrucción de la República parlamentaria se convirtió en condición inexcusable para el logro de sus objetivos revolucionarios. Esta actitud se localizaba sobre todo en el anarquismo, aunque también pueda encontrarse, muy limitadamente y con grandes contradicciones, en pequeños núcleos de inspiración marxista e, incluso, en algún sector del partido socialista a partir de 1933.

Pero, además, entre esa negación de la República y su aceptación sin reservas, se vislumbra, por otra parte, la actitud intermedia y ambigua que se conoció bajo el término escolástico de “accidentalismo”, identificado habitualmente con la CEDA, que acrió constantemente el concepto.⁴⁵ Y también, junto a ese accidentalismo derechista, existió otro tipo de accidentalismo en la izquierda, el cual se desarrolló especialmente entre las filas del partido socialista, tanto en las vísperas republicanas, como a partir de las jornadas revolucionarias. Únicamente, durante los dos primeros años en que los socialistas participaron en los gobiernos republicanos, el PSOE evidenció su cohesión para la defensa de la República.⁴⁶

Así pues, la primera ordenación posible del sistema de partidos en la Segunda República habrá de hacerse siguiendo esa quintuple separación de actitudes: antirrepublicanos (de izquierdas y de derechas), accidentalistas (de izquierdas y de derechas) y, como núcleo del sistema, los republicanos “puros”.

b. *La cuestión regional*

Las mayores complicaciones para el sistema de partidos de la República provinieron, sin duda, de los problemas diferenciales planteados por algunas regiones españolas. Estos problemas supusieron un doble carácter o dimensión de las fisuras en dicho sistema. Si por una parte podemos alinear los partidos siguiendo sus actitudes ante la distribución territorial del poder, por otra, la cuestión regional determinó la imposibilidad de un sistema de partidos homogéneo en todo el territorio nacional; más bien se trata de una *suma* de diferentes sistemas existentes en varias zonas geográficas del país.⁴⁷

En Cataluña, el País Vasco y Galicia —también en otras regiones del país, aunque con mucha menor importancia— se desarrolló un tipo de partido caracterizado por su entrega primordial a las aspiraciones autonómicas: los partidos nacionalistas o regionalistas. Y, así, dentro del sistema general de partidos, los nacionalistas, a los que podría añadirse el decadente y ya mínimo partido federal, polarizaron un extremo del conflicto planteado en torno a la cuestión regional: el de las actitudes favorables a la autonomía de las regiones. El otro polo del conflicto, el centralista, el de “la defensa de la unidad inmovible de la Patria” se halló entre los partidarios de la monarquía centralizada, es decir, los monárquicos alfonosinos, el partido mesetario de los agrarios y el nacionalismo fascista.

Entre ambos, se desarrollaron, en otros partidos de alcance nacional, un regionalismo y un centralismo “coyunturales”, esto es, determinados por las necesidades y los objetivos políticos del momento y por sus relaciones con los partidos de las regiones. Como veremos, bajo esta perspectiva ha de entenderse, por ejemplo, el regionalismo de los partidos de la izquierda republicana en relación a Cataluña y el centralismo de esos mismos partidos en relación al País Vasco.

También en una situación flotante estuvieron, como veremos, las actitudes cargadas de contradicciones del PSOE y de la CEDA. En el interior de ambos partidos entraron en conflicto una teoría o programa regionalista y una práctica centralista. Sus alianzas naturales —el socialismo con la izquierda republicana, la CEDA con los radicales y la derecha nacional— determinaron, no obstante, una mayor benevolencia de los primeros, en términos generales, hacia el autonomismo. Y mientras la Constitución de 1931, que hizo posible los estatutos de autonomía, y el Estatuto de Cataluña fueron la obra compartida de los socialistas, la suspensión de ese mismo Estatuto en 1934 hay que cargarla en el bagaje de realizaciones de la CEDA.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los partidos regionalistas prácticamente monopolizaron, durante la República, el juego político que se desarrollaba en sus áreas vitales. En Cataluña, la Lliga y, sobre todo, la Esquerra, partido casi dominante en el período, redujeron a proporciones ínfimas la clientela de otros partidos; sin olvidar tampoco las “peculiaridades” catalanas que alimentaban al anarquismo, la enorme fuerza automarginada del proceso político. El Partido Nacionalista Vasco tuvo la competencia del socialismo, afirmado en torno a la zona industrial de Bilbao, y del tradicionalismo, hegemónico en Navarra, el cual, en ciertos aspectos, cumplía en la atmósfera rural vasco-navarra una función semejante a la del anarquismo entre el proletariado industrial de Cataluña.⁴⁸ La penetración de los partidos nacionales fue mayor en Galicia, a consecuencia del menor arraigo de los sentimientos regionalistas, especialmente en las provincias de Lugo y Orense, y ORGA, que hacía menos hincapié en sus reivindicaciones autonómicas que sus equivalentes vascos o navarros, acabó integrándose en el Partido de Izquierda Republicana.⁴⁹

Nos hallamos, pues, ante tres sistemas regionales de partidos que, superponiéndose al sistema del resto de España, proporcionaron una especial complejidad al multipartidismo republicano. Esta situación fue más apreciable en los primeros meses de la República. La tendencia general era hacia la creación de grandes partidos de masas, de forma que ya en 1936 parecía existir un claro predominio de partidos con alcance y dimensión nacionales que iban adquiriendo, cada vez más, el carácter de federaciones de grupos locales o regionales afines.⁵⁰ En la izquierda, ese proce-

so se hizo evidente tras la incorporación de los republicanos gallegos a Izquierda Republicana y, sobre todo, por el estrechamiento paulatino de los lazos entre este partido y Esquerra Catalana. En la derecha, las dificultades iniciales fueron mayores a causa del tradicional desfase entre los conservadores catalanes o vascos y el resto de la derecha española. En cualquier caso, este proceso de agrupamiento alrededor de los grandes partidos quedó interrumpido por la Guerra Civil. Lo que hubiera sido su definitivo desarrollo corresponde ya al terreno de las especulaciones mejor o peor fundadas. La realidad histórica que nos ha quedado es la de la superposición partidista señalada.

c. *La cuestión religiosa*

Posiblemente, ninguna otra cuestión alcanzó el grado de polarización conflictiva que la religiosa tuvo durante la Segunda República. Hasta el punto que actualmente es, quizá, la que mejor sirve para definir a cada uno de los bloques enfrentados en la Guerra Civil, haciendo la salvedad del nacionalismo vasco. Como ha escrito Brenan:

De entre los muchos antagonismos que durante los últimos años se han sucedido en España ninguno fue más encarnizado ni más envenenado que el que oponía a la Iglesia católica y sus enemigos.⁵¹

El conflicto político en la República, lejos de secularizarse, se impregnó de “religiosidad”, y el sistema de partidos fue adquiriendo una dimensión o plano religioso al que ningún grupo, en mayor o menor medida, pudo ser ajeno. Más adelante se contemplará con extensión este fenómeno. Sin embargo, también aquí deben introducirse brevemente algunos matices sobre el enfrentamiento en el sistema de partidos entre la Iglesia católica y sus enemigos, entre clericales y anticlericales o, si se prefiere, entre confesionales y laicos.

Así, en primer término, dentro de las actitudes hostiles a la Iglesia, puede distinguirse entre aquellas con una raíz predominantemente socio-económica y las que obedecieron a unos su-

puestos de índole más bien histórico-cultural.⁵² En las primeras, adoptadas especialmente por el anarquismo y por el socialismo, la atención se dirigió sobre todo a la vinculación entre la Iglesia y las clases económicamente dominantes y a la cualidad de potencia social y económica que la propia Iglesia había adquirido tras reponerse de los golpes recibidos de los liberales en el siglo XIX; la cuestión religiosa tenía para ellas un cierto carácter secundario o accesorio. Por el contrario, las segundas, trasunto del republicanismo histórico, consideraban a la Iglesia como el principal obstáculo para la “europeización” de España, esto es, para la incorporación del país a las modernas corrientes ideológicas, culturales y científicas. Para este anticlericalismo cultural, que acabaría por imponerse e inspirar básicamente la legislación republicana en la materia, la cuestión religiosa era el principal ingrediente de sus posiciones políticas.

Por otra parte, en el “frente de defensa eclesiástica”, debe distinguirse también entre los partidos, como la CEDA, que, al menos en su origen, tuvieron en el problema religioso su principal razón de ser, y aquellos otros en los que sus actitudes en materia religiosa venían a ser una consecuencia de sus planteamientos ante otros problemas: el de la autonomía para el PNV o el de la forma de gobierno para los monárquicos. Para los primeros, el catolicismo era un rasgo diferencial más del pueblo vasco. Para los segundos, la República era “esencialmente” irreligiosa.

Por último, si la defensa de la Iglesia fue, obviamente, patrimonio de los creyentes y la hostilidad a ella de los no creyentes (no creyentes, al menos, en la Iglesia como institución, pues muchos de ellos hicieron gala, como veremos, de profundos sentimientos religiosos), entre posturas tan antagónicas se oyeron también las voces, tanto de creyentes como de no creyentes, favorables a las soluciones intermedias o conciliatorias. Estos abanderados de la conciliación son difícilmente reductibles a uno o varios partidos en concreto, pues, en realidad se encontraban dispersos a lo largo de todo el alineamiento político. Quizás estuvieran más presentes en el centro y en la derecha del republicanismo, como en el pequeño grupo de la Derecha Liberal Republicana, partidario de un régimen no confesional y de la separación entre la Iglesia y el Estado, pero respetuoso con el sentimiento católico popular y con la actividad pastoral de la Iglesia,⁵³ o como en el partido

radical que, a causa de su posición en el sistema de partidos, especialmente durante el período de su alianza con la CEDA, tuvo que aguar su tradicional anticlericalismo y adoptar posturas de mayor moderación.

c. *Los problemas socio-económicos*

Sobre ellos, y especialmente sobre la cuestión agraria, algunos autores han centrado el conflicto básico de la Segunda República, al que sería posible reconducir todos los demás. Consiguientemente, además de la explicación a una larga serie de circunstancias políticas, tales como las enormes proporciones del anarquismo español o la debilidad del republicanismo burgués, en el fracaso en resolver los problemas de ese tipo acostumbra a situarse la raíz última de la Guerra Civil. Así, ésta se ha presentado por esos autores como el último episodio de una lucha de clases exacerbada durante la República.

Sin quitarles un ápice de su importancia, es preciso, sin embargo, moverse con cautela a la hora de calibrar la importancia de tales cuestiones como factores determinantes de la polarización política. Más adelante, cuando analicemos el comportamiento de los diferentes partidos en la elaboración de decisiones, comprobaremos que la polarización de las actitudes en las Cortes fue menos intensa aquí que la que se produjo ante la cuestión religiosa, la regional o en la del *consensus* sobre la legitimidad republicana.

En efecto, entre las posturas claramente antagónicas de quienes postulaban un cambio radical de las estructuras socio-económicas y las de quienes pretendían preservar a ultranza los intereses privilegiados que representaban, lo que salta a la vista es que la zona política intermedia, la de los compromisos, era incomparablemente mayor aquí que en otros problemas, abarcando desde las actitudes reformistas en el interior del PSOE hasta la izquierda del partido católico. No puede escapársenos, por ejemplo, la enorme moderación del programa social y económico del Frente Popular en 1936.³⁴

Por supuesto que existieron diferencias apreciables dentro de esa extensa franja central, pero estas diferencias sucedían en el

marco de una coincidencia sustancial en no alterar radical y velozmente los supuestos socio-económicos del país. En los sucesivos intentos de reforma agraria es claramente perceptible que las diferencias estaban, sobre todo, en la ubicación del problema dentro de una escala de prioridades y en cuestiones de orden técnico, mientras que las resistencias a la reforma se mostraban mucho más compactas. Estas diferencias, en todo caso hubieran sido fácilmente reductibles si el sistema de partidos hubiera permitido la agregación o combinación de intereses a que antes aludíamos.

El fracaso del reformismo social y económico se debió antes a su fragmentación política que al empuje de las posiciones extremas. Y los que operaban con fuerza, como motivos de esa fragmentación y de la multidimensionalidad en que se desarrollaba el sistema de partidos, eran, precisamente, problemas de otro tipo.

Sería aventurado tratar de definir aquí una psicología política del 18 de julio. Pero, seguramente, junto al conflicto de clases socio-económicas, fueron también estímulos eficaces la defensa de la religión, del ejército, de la integridad nacional y del orden público, la atmósfera de inseguridad inherente a un régimen político joven que, en plena convulsión europea, había trastocado todos los supuestos de la vida política anterior y, especialmente, una cultura política de tradición secular que obstaculizaba el reconocimiento del triunfo del adversario. Así, al 14 de abril sucede el levantamiento de Sanjurjo, a las elecciones de 1933 la actitud revolucionaria de los socialistas y de la izquierda catalana y al triunfo del Frente Popular el 18 de julio.⁵⁵ Pero, posiblemente, los peligros que acechaban a la propiedad fueron con frecuencia más un pretexto que una realidad. Como relata Sender, sobre la reacción de tres milicianos recorriendo un palacio de Madrid, ocupado en las primeras jornadas de la Guerra Civil, “los tres estaban de acuerdo en no comprender cómo, poseyendo todo aquello, los duques querían más todavía y se sublevaban”.⁵⁶

* * *

Un sistema multipartidista de este tipo determinaría grandes dificultades para la toma de decisiones políticas, como analizaremos más adelante para cada uno de los problemas básicos, y, concretamente, una inestabilidad y debilidad crónicas de los Go-

biernos. Junto a la escasa consolidación de la mayor parte de los grupos, el mayor problema estuvo en el *carácter multidimensional del sistema*, esto es, en que el sistema de partidos adquirió dimensiones distintas al fragmentarse siguiendo la estela de una pluralidad de cuestiones y, al mismo tiempo, en que cada una de estas cuestiones tuvo una ubicación diferente o punto de equilibrio distinto en el sistema de partidos.⁵⁷

La formación y la crisis de las coaliciones gubernamentales durante la República habrán de explicarse a la luz de ese *carácter multidimensional* del sistema de partidos. Por el contrario, una teoría de las coaliciones, como la construida por algunos autores sobre la base de considerar al sistema de partidos en un plano único, suponiendo que dicho sistema permanece idéntico para todo tipo de decisiones políticas,⁵⁸ haría de muy difícil explicación el fenómeno observado en algunos sistemas multipartidistas, según el cual coaliciones numéricamente suficientes, para gobernar y para mantenerse confortablemente en el Parlamento, son, sin embargo, muy inestables, conduciendo a crisis frecuentes.⁵⁹ Ese, precisamente, es el caso de la Segunda República española, donde las tres coaliciones que se formaron en 1931, 1933 y 1936 gozaron, en principio, de unos márgenes numéricos frente a la oposición que las hacía prácticamente invencibles en el Parlamento y donde, a pesar de ello, se sucedieron diecisiete crisis de Gobierno a lo largo de sesenta y tres meses.

Como puede apreciarse en el cuadro que se adjunta sobre las crisis de Gobierno y sus causas,⁶⁰ tan sólo dos de ellas se produjeron en las Cortes, es decir, mediante una negativa de la confianza o una censura parlamentaria siguiendo el procedimiento constitucionalmente previsto que más adelante analizaremos; otras tres tuvieron su origen inmediato en el Presidente de la República, al retirar su confianza en el Gobierno; tres más fueron con ocasión de haberse celebrado elecciones parlamentarias o para la Presidencia de la República;⁶¹ y, por último, nueve crisis se abrieron a raíz de la dimisión de todo el equipo ministerial o de alguno de sus miembros por disensiones internas en el Gobierno o en su mayoría parlamentaria, y eso sin contabilizar los ceses ministeriales que fueron cubiertos sin abrir un periodo de consultas o, lo que es lo mismo, que no provocaron crisis del Gobierno en su conjunto.⁶² Parece claro, en definitiva, que debiera ser en el sistema de

partidos, más que en el régimen parlamentario, donde haya de buscarse la causa última de la inestabilidad gubernamental durante la Segunda República.

*Crisis gubernamentales
durante la Segunda República española*

	<i>Duración de los gobiernos (a)</i>	<i>Causas de la crisis (b)</i>			
		A	B	C	D
1.	ALCALÁ-ZAMORA (14.IV-14.X.31)				x
2.	AZAÑA (I) (14.X-15.XII.31)				x
3.	AZAÑA (II) (15.XII.31-12.VI.33)		x		
4.	AZAÑA (III) (12.VI-12.IX.33)		x		
5.	LERROUX (I) (12.IX-9.X.33)	x			
6.	MARTÍNEZ-BARRIO (9.X-19.XII.33)			x	
7.	LERROUX (II) (19.XII.33-3.III.34)				x
8.	LERROUX (III) (3.III-28.IV.34)		x		
9.	SAMPER (28.IV-4.X.34)	x			
10.	LERROUX (IV) (4.X.34-3.IV.35)				x
11.	LERROUX (V) (3.IV-6.V.35)				x
12.	LERROUX (VI) (6.V-25.IX.35)				x

	<i>Duración de los gobiernos (a)</i>	<i>Causas de la crisis (b)</i>			
		A	B	C	D
13.	CHAPAPRIETA (I) (25.IX-29.X.35)				×
14.	CHAPAPRIETA (II) (29.X-14.XII.35)				×
15.	PORTELA (I) (14.XII-30.XII.35)				×
16.	PORTELA (II) (30.XII.35-19.II.36)			×	
17.	AZAÑA (IV) (19.II-13.V.36)			×	
18.	CASARES QUIROGA (13.V-20.VII.36)				

- (a) Se identifican por su presidente. En cuanto a su duración, se supone que no cesan en sus funciones hasta que se constituye un nuevo Gobierno, aunque la dimisión, se, etc. se hubiera producido antes.
- (b) A. Censura o negativa de la investidura al Gobierno por parte del Parlamento.
 B. Retirada de la confianza del presidente de la República que abre un nuevo período de consultas.
 C. Elecciones legislativas o para la Presidencia de la República.
 D. Dimisión por disensiones internas en el Gobierno o en su mayoría.

Efectivamente, la clave de esa frecuencia de las crisis estaba en que las coaliciones gobernantes tenían que establecerse y mantenerse sobre los distintos planos y dimensiones en que se movía el sistema de partidos, y no sobre uno solo de ellos. De esta forma, siguiendo el esquema de las cuatro cuestiones que antes señalábamos como principales pautas de la fragmentación del sistema, la fortaleza y posibilidades de subsistencia de una coalición no estaban en función de *una* mayoría numérica, sino más bien de *cuatro* mayorías distintas y casi nunca coincidentes: una mayoría "política" (legitimidad de la forma republicana de gobierno), una mayoría "regional", una mayoría "religiosa" y una mayoría "económica".⁶³ La crisis, por tanto, podía ser muy bien la consecuen-

cia de una quiebra en cualquiera de ellas. La dificultad de mantener una coalición, como ha apreciado Sartori en los sistemas multipartidistas por él estudiados, estaba en que si “cada coalición puede establecer una base de acuerdo en un sector determinado difícilmente llevará a cabo ese acuerdo en los demás sectores, y por tanto, será incapaz de llevar adelante una política general...”.⁶⁴

En la Segunda República, la formación de una coalición, si quería tener un mínimo de estabilidad, daba lugar así a un entrecruzamiento de cuestiones sobre el que se fundaba el acuerdo político: cada uno de los componentes de la coalición recababa el apoyo de los demás para aquella cuestión que constituía su principal razón de ser y su máxima preocupación, a cambio de su refuerzo para la formación de una mayoría en el resto de los problemas. En la coalición presidida por Azaña durante el primer bienio, que coincidió justamente con el período de mayor estabilidad gubernamental de toda la República, es donde mejor se consiguió ese *do ut des*. Para llegar al punto de acuerdo, previamente se había prescindido de la derecha republicana (octubre de 1931), cuya presencia en el Gobierno quebraba la mayoría religiosa, y de los radicales (diciembre del mismo año), reticentes ante los cambios en materia socio-económica. Tras este proceso de “depuración”, quedaron en la mayoría los socialistas, a la búsqueda de la reforma agraria, los nacionalistas catalanes, que pretendían la autonomía de su región, y los republicanos de izquierdas, deseosos de consolidar el Estado republicano y de cambios en materias religiosas y culturales. Sin embargo, ninguno de ellos contaba, por sí solo, con la fuerza suficiente para lograr sus objetivos, de tal forma que la coalición se establecería sobre la base de esa triple necesidad de apoyo así como de disponibilidad para prestarlo a los demás. Y fue a mediados de 1933, cuando los radical-socialistas manifestaron su oposición a secundar la reforma agraria impulsada por los socialistas, el momento a partir del cual se inició la crisis de la coalición.

No obstante, aún en el mejor de los casos, es decir, cuando se consiguió una coalición estable mediante la articulación de esas necesidades y apoyos complementarios, los procesos de decisión política no estuvieron exentos de dificultades, muchos mayores desde luego que si en un nivel o dimensión única del sistema de

partidos, hubieran coincidido las distintas mayorías necesarias para cada uno de los problemas. Pero ya es materia de otro capítulo analizar en concreto cómo el sistema de partidos influyó sobre los distintos grupos de decisiones parlamentarias.

NOTAS

1. *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México. 1969, p. 231.
2. "Comparative politics and the study of political parties: A structural approach", en William J. Crotty (ed.), *Approaches to the Study of Party Organization*, Allyn and Bacon. Boston, 1968, p. 70.
3. Ésa es la diferencia, por ejemplo, entre el enfoque de Miguel Artola, en *Partidos y programas políticos*, y el de Juan J. Linz, en "The party system of Spain: Past and future", art. cit.
4. "Entre nosotros... la época de la Restauración comienza en 1875 para concluir, ya entrado el siglo xx, en una fecha que suele colocarse, con cierta indecisión, bien en 1902 (comienzo del reinado de Alfonso XIII en su mayoría de edad), bien en 1917 (crisis del orden constitucional vigente desde 1876)". (José M.^a Jover, "Edad contemporánea", en A. Ubieto, J. Reglá, J. M. Jover y C. Seco, *Introducción a la Historia de España*, Editorial Teide, Barcelona, 1970², p. 693.)
5. En las antipodas de ese enfoque está el de Emiliano Aguado en *La República, último disfraz de la Restauración*, Editora Nacional, Madrid, 1972. Su título exime de una cita más extensa para percibir su idea central. Igualmente, Carlos Seco Serrano opina que "a medida que avanzamos en el tiempo —a medida que ensancha sus perspectivas la historia contemporánea—, se nos va haciendo evidente que la Segunda República no supone un corte violento con todo el proceso anterior, sino que se enmarca, como una nueva etapa, en el ciclo regeneracionista que, a partir del 98, jalona, con sucesivos ensayos revisionistas del Estado creado por Cánovas, el primer tercio de nuestro siglo" ("Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia", estudio preliminar de *La paz fue posible* de Joaquín Chapaprieta, Ariel, Barcelona, 1971, p. 17).
6. "Editor's Introduction" a R. Carr (ed.), *The Republic and the Civil War in Spain*, MacMillan, Londres, 1971, pp. 13 y 14.
7. Un número de la *Revista de Occidente*, dirigido por José Varela Ortega, se ha dedicado íntegramente al caciquismo. En él se contienen interesantes artículos de Joaquín Romero Maura, José Varela Ortega, Javier Tusell Gómez, N. A. O. Lyttelton y Malcolm Deas (n.º 127, Madrid, octubre de 1973). Véase también, el trabajo de José Varela Ortega "Funcionamiento del sistema caciquista", en *Rivista Storica Italiana*, año LXXXV, fascículo IV, Nápoles (1973), pp. 932-983. Es notable, asimismo, el artículo de Juan del Pino, "Aspectos sociológico-políticos del caciquismo español", en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 15, Madrid (1969), pp. 211-227.
8. En ese mismo número de la *Revista de Occidente*. cfr., N. A. O. Lyttelton, "El patronazgo en la Italia de Giolitti (1892-1924)", pp. 94-117; y Malcolm Deas, "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", pp. 118-140. Luis López Guerra, en su tesis doctoral, ha analizado el sistema de la "máquina" norteamericana, como "mezcla de organización y corrupción que hizo posible el funcionamiento de todo el sistema político americano por más de cien años". La lectura de las páginas correspondientes evoca muchos aspectos del caciquismo español (véase *Las campañas electorales en Occidente*, Ariel, Barcelona, 1977, pp. 51-69, y "Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas", en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 45,

Madrid [1976], pp. 95-96). También Gerald Brenan ha señalado las similitudes y diferencias entre la España de la Restauración y el régimen parlamentario inglés del siglo XVIII, partiendo de que "España no es el único país que haya atravesado periodos de corrupción política y social. En una u otra época, todas las naciones de Europa han pasado por experiencias similares" (*El laberinto español*, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1962, pp. 9 y 10).

9. "La descomposición del sistema caciquil español", en *Revista de Occidente*, n.º cit., p. 76.

10. Parece, sin embargo, muy dudosa la existencia real de un pacto político celebrado en El Pardo a la muerte de Alfonso XII entre Cánovas y Sagasta. Véase al respecto Melchor Fernández Almagro: *Historia política de la España Contemporánea*. vol. I. Alianza Editorial, Madrid, 1969², p. 444.

11. La supervivencia, en algunas zonas del país, de los vínculos caciquiles durante la Segunda República parece, sin embargo, fuera de duda, a pesar de la ausencia de estudios sobre el tema. A la afirmación de que con la Dictadura de Primo de Rivera desapareció el caciquismo no se le puede conceder un valor absoluto y universal. La extraordinaria trilogía de Gonzalo Torrente Ballester, *Los gozos y las sombras*, Alianza Editorial, Madrid, 1971-1972, aparte de otros méritos literarios, constituye un interesante relato sobre el funcionamiento del caciquismo en un pueblo gallego durante la República.

12. Existe una amplia bibliografía sobre los últimos meses de la Monarquía. En cuanto al vacío político con que tropezaron Berenguer y Aznar, son de utilidad las obras de Jesús Pabón, *Cambó*, Ed. Alpha, volumen III, Barcelona, 1969, pp. 1-164; de Carlos Seco, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Ariel, Barcelona, 1969, pp. 169-186, y de Raymond Carr: *España*, pp. 567-577. Entre los protagonistas del periodo, puede recurrirse a Miguel Maura, *Así cayó Alfonso XIII*, Ariel, Barcelona, 1966; a Niceto Alcalá-Zamora, *Memorias*, Planeta, Barcelona, 1977; a Dámaso Berenguer, *De la Dictadura a la República*, Editorial Plus Ultra, Madrid, 1946; al Duque de Maura y Melchor Fernández Almagro, *¿Por qué cayó Alfonso XIII?*, Editorial Ambos Mundos, Madrid, 1948²; a Juan de la Cierva, *Notas de una vida*, Ed. Reus, Madrid, 1955; a Emilio Mola, *Obras completas*, Valladolid, 1940, tomo III ("El derrumbamiento de la Monarquía"); y a Vicente Marco Miranda, *Las conspiraciones contra la Dictadura*, Ed. Tebas, Madrid, 1975.

13. Las cifras proceden de Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos en España*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1969, donde se analizan los resultados de todas las elecciones celebradas en España entre 1868 y 1931.

14. En "The party system of Spain: Past and future", en *Party systems and voter alignments*, de S. M. Lipset y S. Rokkan (eds.), Free Press, Nueva York, 1967, p. 215.

15. Véase *ibidem*, pp. 215 y ss.

16. Este fenómeno ha sido destacado por S. M. Lipset y S. Rokkan en su "Introducción" a *Party systems and voter alignments*, p. 50.

17. "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., pp. 178-179.

18. Véase el art. cit., de Javier Tusell, "La descomposición del sistema caciquil español", *passim*.

19. En "El caciquismo, tentativa de conceptualización", en *Revista de Occidente*, n.º cit., p. 34.

20. Sobre la dependencia entre la forma de gobierno, monárquica o republicana (en sus variantes presidencialista y parlamentaria), de un régimen político y el sistema de partidos vigentes en ese régimen, cfr. las interesantes, aunque muy discutibles, proposiciones de Fred W. Riggs, en "Comparative politics and the study of political parties: A structural approach", art. cit., pp. 81-101.

21. Sobre este episodio, véase Miguel Maura, *Así cayó Alfonso XIII*, pp. 121-125, y Niceto Alcalá-Zamora, *Memorias*, pp. 153-156.

22. *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, p. 167.

23. Carlos Seco Serrano en *Oligarquía y caciquismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1969², p. 24.

24. La idea de la "consolidación estructural" de los partidos políticos la he tomado

de Giovanni Sartori, "De la sociología de la política...", art. cit., pp. 178-179. Según él, con la consolidación, "el ciclo de los orígenes termina y comienza otro ciclo, bien porque la causa impulsora no es la misma o porque esa impulsión se ha agotado. Por lo tanto... el haberse congelado... los sistemas de partido y las alineaciones electorales, sólo nos puede intrigar mientras queramos comprender los sistemas de partido como variables dependientes. No resulta intrigante, sin embargo, si nos damos cuenta de que un sistema de partidos congelado es, simplemente, un sistema que interviene en el proceso político como *sistema de canalización* independiente impulsado y mantenido por sus propias leyes de inercia. Esto equivale a decir que la etapa de consolidación de los sistemas de partido se enfrenta con nosotros en el punto mismo en que las explicaciones genéticas cesan".

25. Sobre el socialismo durante la Restauración hay una extensa bibliografía, aunque todavía se carezca del gran estudio de conjunto que exigiría la historia del socialismo español y en el que, según parece, se encuentra trabajando actualmente Edward Malefakis. Entre muchos otros, puede consultarse a Ricardo de la Cierva, *La historia perdida del socialismo español*. Ed. Nacional, Madrid, 1972; Maximiano García Venero, *Historia de las Internacionales en España*, Ed. Nacional, 3 vols., Madrid, 1956-57; Luis Gómez Llorente, *Aproximación a la historia del socialismo español*, Edicusa, Madrid, 1972; Juan Pablo Fusi, *Política obrera en el País Vasco*, Ed. Turner, Madrid, 1975; René Lambert, *L'Espagne (1750-1936). Mouvements ouvriers et socialistes (chronologie et bibliographie)*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1953; Emilio Lamo de Espinosa, *Filosofía y política en Julián Besteiro*, Edicusa, Madrid, 1973; A. Marvaud, *La question sociale en Espagne*, Félix Alcan, Paris, 1910; M.^a Teresa Martínez de Sas, *El socialismo y la España oficial. Pablo Iglesias, diputado a Cortes*, Madrid, 1976; Juan José Morato, *El Partido Socialista Obrero*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1918; del mismo autor: *Pablo Iglesias, educador de muchedumbres*, Ariel, Barcelona, 1968, y *Líderes del movimiento obrero español*, Edicusa, Madrid, 1972; Andrés Saborit, *Julián Besteiro*, Losada, Buenos Aires, 1960; Manuel Tuñón de Lara, *El movimiento obrero en la historia de España*, Taurus, Madrid, 1972; y Virgilio Zapatero, *Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático*, Edicusa, Madrid, 1974. Dos buenas y breves visiones de conjunto hay en Gerald Brenan, *El laberinto español*, pp. 163-174 y en el muy interesante trabajo de Juan Pablo Fusi, "El movimiento socialista en España" en *La Actualidad Económica*, n.º 845, (25 mayo 1974), pp. 60-81. Por último, sobre las vicisitudes de la organización interna del PSOE y de la UGT durante la monarquía, el análisis más completo es el de Miguel Artola, en *Partidos y programas políticos*, vol. I, pp. 504-535. Un buen estudio bibliográfico es el de Enrique Moral Sandoval, "Estudios sobre el socialismo en España" en *Sistema*, n.º 15, Madrid (octubre 1976), pp. 139-157.

26. Las cifras proceden de Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos...*, pp. 882-999.

27. Cfr. el art. cit., de Juan Pablo Fusi, "El movimiento socialista en España", *passim*.

28. Los libros, ya citados, de Emilio Lamo y de Virgilio Zapatero, así como los trabajos de Marcos Sanz Agüero ("Jaime Vera y el primer socialismo español", en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, n.º 8, Madrid [diciembre 1971]) y de Juan José Castillo (ver su edición de Jaime Vera, *Ciencia y proletariado*, Edicusa, Madrid, 1973), analizan con rigor la influencia que tuvo el marxismo en algunos de los ideólogos del partido.

29. Las cifras proceden de Juan Pablo Fusi, art. cit., p. 72, las relativas al PSOE y a la UGT, y de Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 1972², p. 338, las relativas a la FNNT.

30. La falta de bibliografía específica sobre el partido radical apenas podía ser paliada por el *Libro de oro del Partido Republicano Radical (1864-1934)*, Madrid, 1934. Este vacío ha sido cubierto por la reciente publicación del libro de Octavio Ruiz Manjón: *El partido republicano radical, 1908-1936*, Ed. Tebas, Madrid, 1976, aunque se refiere, fundamentalmente, a la historia del radicalismo durante la Segunda República. Respecto a sus primeros pasos en Barcelona y sus relaciones con el anarquismo, puede acudirse a Joaquín

Romero Maura, *La rosa de fuego. El obrerismo barcelonés de 1889 a 1909*, Grijalbo, Barcelona, 1974; y Joan Connelly Ullman, *La semana trágica*, Ariel, Barcelona, 1972.

31. Según indica luminosamente Pabón, esa ubicación barcelonesa del radicalismo no será casual: "En la Barcelona de entonces, la semilla se esparce sobre la tierra recientemente abonada: barrios de una gran ciudad industrial; puerto de comercio mediterráneo; miseria material y moral que rodea la riqueza en desarrollo; aventurismo que acude a las zonas turbias de la transformación económica y social" (*Cambó*, tomo I, p. 233). Hay que tener en cuenta, además, los apoyos, más o menos velados, que el partido radical recibiría del Gobierno de Madrid. Estos apoyos se producirán ante la desaparición temprana de los partidos dinásticos en Barcelona y el empuje del catalanismo político, cuyo primer instrumento fue la Lliga Regionalista. El catalanismo llegaría a ser la *bête noire* del poder central y, especialmente, para los gobiernos liberales de la primera década del siglo. En esta situación, el lerrouxismo centralista aparece como el obstáculo disponible, en cuya utilización no hubo un exceso de escrúpulo. Cambó, años más tarde lamentaría que, "para combatir el hecho diferencial catalán, muchos Gobiernos fomentaron toda clase de agitaciones demagógicas" (*Per la Concordia*, Barcelona, 1930, p. 90, citado por Pabón en *Cambó*, tomo I, p. 235).

32. *El laberinto español*, p. 29.

33. En octubre de 1930, se reunió el Comité Revolucionario para formar lo que sería el futuro Gobierno Provisional de la República. Ausente Lerroux, las vacilaciones surgieron cuando se trató del puesto que le correspondería. En principio, se habló del Ministerio de Justicia, pero Maura comentó que "si se le adjudicaba dicha cartera, algunos de sus adláteres acabarían substando las sentencias de los tribunales en la Puerta del Sol". El mismo Maura lo cuenta en *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 84.

34. *La Segunda República Española*, Taurus, Madrid, 1967, p. 109. Las tensiones entre los antiguos y los nuevos radicales han sido estudiadas por Octavio Ruiz Manjón, en *El partido republicano radical, passim*.

35. Cfr. Joaquín Arraras, *Historia de la Segunda República Española*, tomo I, pp. 475-480.

36. Uno de los puntos más debatidos por la sociología electoral de la Segunda República es la determinación de los beneficiarios de los votos anarquistas, cuando los había. Parece que dichos votos recayeron sobre el amplio abanico de los partidos republicanos, no socialistas. El problema está en precisar hasta qué punto radical-socialistas, Esquerra, radicales, etc., vieron reforzado su patrimonio electoral por los anarquistas.

Sobre los orígenes y el primer gran éxito electoral de la Esquerra, véase el libro de Josep M. Poblet, *Història de l'Esquerra Republicana de Catalunya. 1931-1936*, Dopesa, Barcelona, 1936, pp. 9-59.

38. El libro de Isidre Molas, *Lliga Catalana*, Edicions 62, 2 vols., Barcelona, 1972, contiene una información exhaustiva sobre los cambios que debió experimentar la Lliga en su organización durante la Segunda República.

39. *Economía y sociedad*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1969³, pp. 1095 y ss.

40. Cfr. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, p. 256.

41. "Comparative politics and the study of political parties: A structural approach", art. cit., p. 104.

42. "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., p. 177.

43. Cfr. *Política comparada*, p. 94.

44. En "The Party system of Spain: Past and future", art. cit., p. 242.

45. Sobre el accidentalismo de la CEDA, véanse las memorias de José M.^a Gil-Robles, *No fue posible la paz*, Ariel, Barcelona, 1968, pp. 77 y ss. Una interpretación polémica hay en el trabajo de José R. Montero Gibert, "La CEDA: el partido contrarrevolucionario hegemónico de la Segunda República", en la obra colectiva de Manuel Ramírez Jiménez y otros: *Estudios sobre la Segunda República española*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, pp. 89-128, y, sobre todo, del mismo autor, *La CEDA. El catolicismo social y políti-*

co en la II República, Ed. de la Revista del Trabajo, Madrid, 1977, vol. II, pp. 39-88. Véase, asimismo, los artículos de Paul Preston, "The 'Moderate' Right and the Undermining of the Second Republic in Spain, 1931-1933", en *European Studies Review*, vol. 3, n.º 4 (1973), pp. 369-394, y "El accidentalismo de la CEDA: ¿aceptación o sabotaje de la República?", en *Revista Internacional de Sociología*, n.º 3-4, Madrid (1972), pp. 242-253.

46. El historiador socialista Ramos Oliveira ha escrito sobre la situación de "dramática perplejidad" del PSOE durante la República, en *Historia de España*, Compañía General de Ediciones, tomo III, México, s/f, pp. 16 y ss. Como indica Madariaga, "es rasgo característico de este periodo de la historia de España que los socialistas, y en particular los de Largo Caballero, siempre se negaron explícitamente a llamarse 'republicanos' —actitud que hubiera sido incomprensible, por ejemplo en Léon Blum" (*España. Ensayo de historia contemporánea*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1964, p. 388).

47. Cfr. Isidre Molas, *Lliga Catalana*, tomo II, p. 236.

48. Las equivalencias en este sentido entre el anarquismo y el carlismo han sido señaladas lúcidamente por Gerald Brenan, en *El laberinto español*, *passim*.

49. Sobre las vicisitudes del republicanismo gallego durante la República, véase Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, tomo I, pp. 651-654; y José Vilas Nogueira, "El autonomismo gallego durante la República", en Manuel Ramírez Jiménez y otros, *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 167-184.

50. Cfr. Isidre Molas, *Lliga Catalana*, tomo II, pp. 234-237.

51. *El laberinto español*, p. 44.

52. También Manuel Ramírez Jiménez traza una distinción de este tipo en *Los grupos de presión...*, p. 202. El enfoque del problema de Antonio Ramos Oliveira es bien representativo del "anticlericalismo social" del socialismo español (cfr. su *Historia de España*, tomo III, pp. 112-147). No obstante, también en el seno del PSOE se manifestaron posturas que enfocaron el problema desde una perspectiva más política, culturalista e, incluso, jurídica; la intervención de Fernando de los Ríos ante las Cortes constituyentes en el debate sobre el artículo 26 de la Constitución es un buen ejemplo (cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, n.º 52, 8-X-31). Por su parte, el célebre discurso de Azaña es el mejor exponente del anticlericalismo de raíz cultural: "Lo que constituye la situación religiosa de un país (...) no es la suma numérica de creencias y creyentes, sino el esfuerzo creativo de su espíritu, la dirección seguida por su cultura..." (*DSCC*, n.º 55, 13-X-31). Más adelante se analizarán con mayor amplitud estas posturas.

53. Cfr. Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, p. 628.

54. Sobre la moderación de la política social y económica de la izquierda durante la Segunda República, véanse, entre otros, Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*; Leandro Benavides, *La política económica en la Segunda República*, Guadiana, Madrid, 1972; y Ramón Tamames, *La República. La era de Franco*, pp. 55-150.

55. En este sentido, escribe Carr: "¿Por qué no pudo la política española girar en torno a un partido católico y una izquierda socialista-republicana? La respuesta reside (...) en la reacción de la izquierda a la victoria electoral de la derecha en diciembre de 1933 y de la derecha hacia la izquierda en febrero de 1936" "Introducción" a *The Republic...*, p. 8). Un importante estudio sobre esta "incultura" política, aplicada al funcionamiento de las Cortes Constituyentes, es el de José Juan Toharia, "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraimiento", en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 8 (mayo-agosto 1973), pp. 61-80.

56. *El rey y la reina*, Destino, Barcelona, 1974, p. 48.

57. Cfr. Giovanni Sartori, "European political parties: The case of polarized pluralism", art. cit., p. 165.

58. Es el caso de Eric C. Browne, en *Coalition theories: A logical and empirical critique*, Sage Publications, Beverly Hills, Londres, 1973.

59. Cfr. el libro de Lawrence C. Dodd, *Coalitions in parliamentary government*, Princeton University Press, Princeton, 1976, donde se analiza la duración de los gobiernos



de coalición en las democracias occidentales durante el periodo 1918-1940 y 1945-1974. Para un análisis del estado actual de los estudios sobre coaliciones, véase Adriano Pappalardo. "Requisiti per la stabilità delle coalizioni", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, VI, n.º 1 (abril 1976), pp. 41-70.

60. Las cuatro causas seleccionadas son las mismas que las utilizadas para estudiar la duración de los Gobiernos en varios países europeos, por Jean-Luc Parodi y otros, en *Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: Esquisse de bilan de deux années de recherche*, Institut d'Études Politiques, París, 1966 (polic.). Por supuesto que varias de las crisis respondieron a más de una de estas causas; aquí escogeremos, en cada caso, el factor más determinante o inmediato.

61. La crisis de diciembre de 1931 ocurrió con motivo de la elección de Alcalá-Zamora como primer presidente de la República, ante el que Azaña presentaría la dimisión de su Gobierno, como suele ocurrir, por "corrección constitucional", en los regímenes parlamentarios. No obstante, dicha crisis tendría un gran alcance, pues en ella los radicales abandonaron el Gobierno, dando cima a la pugna que venían manteniendo con los socialistas desde hacía meses. Por ello, me ha parecido más oportuno incluir esta crisis entre aquellas que fueron motivadas por diferencias internas en la mayoría.

62. Estos relevos parciales fueron frecuentes durante el segundo bienio. Así, el 23 de enero de 1934 Martínez Barrio sustituye a Rico Avelló en Gobernación e Hidalgo a Martínez Barrio en Guerra; el 31 de marzo de 1934 dimite Martínez Barrio y es sustituido por Salazar Alonso en Gobernación; el 17 de marzo de 1934 Salvador de Madariaga se encarga interinamente de la cartera de Justicia tras el cese de Álvarez Valdés; el 16 de noviembre de 1934 cesan Samper en Estado e Hidalgo en Guerra y se hacen cargo de sus carteras respectivamente Rocha y Lerroux; el 29 de diciembre de 1934 Dualde sustituye a Villalobos en Instrucción Pública; el 10 de enero de 1935 cesan los ministros sin cartera Martínez de Velasco y Pita Romero; y el 12 de enero de 1935 Abad sustituye a Rocha en Marina. La mayor parte de estos cambios habrían de inscribirse en el apartado de las "disensiones internas".

63. Se trata, en definitiva, de una situación similar a la observada por Sartori en la República italiana actual, con el importante añadido de la necesidad de conseguir una mayoría "regional". Cfr. "European political parties: The case of polarized pluralism", art. cit., p. 64.

64. *Ibidem*, p. 165.

III. LA VERSIÓN PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Los invitados llegaron temprano, en coches, en carricoches de un caballo, en carros con bancos, de dos ruedas, en viejos cabriolés sin capota, en jardineras con cortinillas de cuero, y los jóvenes de los pueblos más cercanos en carretas, de pie, en fila, con las manos apoyadas en los adrales para no caerse, al trote y bien sacudidos.

GUSTAVE FLAUBERT

El radio de acción de los partidos en la Segunda República española fue, según los casos, bien diverso. Entre los grandes engranajes políticos, como el PSOE o la CEDA, que abarcaban la totalidad de las actividades propias de los modernos partidos de masas, y los grupos minúsculos que surgieron esporádicamente para el cumplimiento de fines muy limitados, salta a la vista una considerable heterogeneidad funcional. Y si ya antes apreciábamos la coexistencia de varios sistemas de partidos según los problemas o las regiones que se considerasen, lo mismo podría afirmarse ahora según las distintas áreas de la actividad política. No obstante, como ya se anunció en la introducción, aquí tan sólo nos interesará el aspecto o versión parlamentaria del sistema de partidos, es decir, el modo como los distintos partidos se insertaron y se relacionaron entre sí, bajo el ropaje de grupos parlamentarios, en las Cortes de la Segunda República.

La advertencia no es puramente académica, pues, como veremos, el sistema de partidos sufrió ciertos cambios al insertarse en el Parlamento y, a su vez, el sistema de grupos parlamentarios resultantes de esta transformación presionó posteriormente sobre el desarrollo del sistema de partidos.

Dos fueron los filtros normativos o institucionales que en la Segunda República atravesó el sistema de partidos para su entrada en el Parlamento y que determinaron esa remodelación de su contextura: el régimen electoral y la propia normativa interna de las Cortes.

A. EL RÉGIMEN ELECTORAL

Con las relaciones entre regímenes electorales y sistemas de partidos ocurre algo parecido a la llegada de la primavera: que se producen sin que pueda precisarse exactamente "cómo ha sido". En efecto, nadie pone en duda la existencia de unos vínculos causales entre los procesos electorales y los sistemas de partidos, pero, a pesar de los numerosos intentos ya realizados, el caso es que todavía nos encontramos sin unas leyes de validez general que expliquen aceptablemente esa causalidad.

Sin entrar en el detalle de cómo determinados regímenes electorales obstaculizan o favorecen ciertas características de los sistemas de partidos, lo que sí puede aceptarse es que la *intensidad* de la reacción dependerá de la presencia en cada uno de ellos de algunas circunstancias. Considerando al régimen electoral como el elemento activo de la relación y al sistema de partidos como su elemento pasivo o receptor, dicha intensidad dependerá de la *fortaleza o debilidad* para influir (el régimen electoral) y ser influido (el sistema de partidos). De esta forma, si un régimen electoral *fuerte* incide sobre un sistema de partidos *débil*, la capacidad de aquél para moldear a éste será máxima, luego la relación de causalidad alcanzará su mayor intensidad posible. Por el contrario, la dependencia de un sistema de partidos fuerte hacia un régimen electoral *débil* será inexistente o muy escasa. En definitiva, la fortaleza de un régimen electoral es sinónimo de su capacidad para modificar una situación partidista dada, mientras que la fortaleza del sistema de partidos equivale a la resistencia que pueda oponer al cambio que pretenden imprimirle agentes externos.

Para Sartori, que ha desarrollado estas ideas, la fortaleza de un sistema de partidos es producto de su consolidación: la mayor resistencia al cambio se encuentra en un sistema consolidado, mientras que, por el contrario, un sistema atomizado, en sus pri-

meras etapas de formación, resulta ser una materia fácilmente maleable. Por otra parte, considerando los dos grandes “tipos-ideales” de régimen electoral, mientras que al sistema mayoritario uninominal a una sola vuelta le reconoce Sartori capacidad suficiente para reducir la fragmentación partidista (sistema fuerte), la representación proporcional, pese a los efectos que le atribuye Duverger, no es un agente de fragmentación, lo que ocurre es que las divisiones partidistas iniciales se mostrarán inalterables ante su presencia; dicho con otras palabras, su capacidad para modificar una situación es mínima (sistema débil).¹ De esta forma, la situación en la cual coincidan el principio mayoritario en su versión más simple con una gran debilidad estructural del sistema de partidos, será el punto en que la influencia del régimen electoral sobre el sistema de partidos será máxima; por el contrario, cuando coincidan representación proporcional sin atenuantes y solidez del sistema de partidos estaremos en el punto de mínima capacidad de modificación por parte del régimen electoral.

Siguiendo este esquema, la Segunda República española nos ofrece una situación en la cual se combinaron un sistema de partidos más bien débil con un régimen electoral más bien fuerte. Ya tratamos en el capítulo anterior de la escasa consolidación del sistema de partidos en 1931 y de su atomización en torno a distintas fisuras sociales. En cuanto a la normativa electoral, durante la República tuvo lugar, según la definición de González Casanova, una compleja “variante del sistema mayoritario, que utilizaba una combinación del voto limitado y de la segunda vuelta”;² se trataba, en todo caso, de algo que estaba más próximo de la fortaleza del principio mayoritario que de la debilidad de la representación proporcional. Consiguientemente, parece que, en la Segunda República, debería haber existido una estrecha relación causal entre la normativa electoral vigente y el desarrollo del sistema de partidos.

En efecto, pese a la cortedad del período para apreciar una influencia de esta índole, casi todos los autores, comenzando por los contemporáneos a la República, no han dejado de señalar la existencia y la importancia de la relación. Se han sostenido interpretaciones dispares, con una fundamentación más o menos sólida, pero comúnmente se ha aceptado el hecho de que el régimen electoral influyó en buena medida sobre el sistema de partidos.

Sin embargo, en este terreno debe avanzarse con precaución y reconocer de antemano la imposibilidad de llegar a conclusiones definitivas sobre la trascendencia que pudo tener el régimen electoral. El sistema de partidos de la República vino impuesto por una serie de circunstancias anteriores y por tanto ajenas a las elecciones. Después, un plazo de cinco años con tres elecciones parlamentarias por medio es una base muy pobre para que pueda afirmarse que el régimen electoral llegó a introducir cambios sustanciales en el sistema de partidos (otra cosa sería que, a la larga, pudiera haberlos introducido). Pero, además, como ha puesto de relieve Blondel, para precisar el efecto de un régimen electoral sobre un sistema de partidos, es necesario partir de la hipótesis —que, evidentemente, no se dio en la Segunda República española— de que los partidos a nivel de cada distrito electoral sean los mismos que a nivel nacional: “cuanto menos nacional sea el sistema de partidos —concluye Blondel— menos ‘puras’ serán las consecuencias del sistema electoral”.³ Con todas estas salvedades, trataremos brevemente de señalar los principales rasgos de la normativa electoral durante la República y de discernir hasta qué punto pudieron condicionar la evolución del sistema de partidos. En todo caso, como veremos, lo más claro es que dicha normativa supuso el reforzamiento de la tendencia general que apuntaba, no sin ciertas contradicciones y retrocesos, hacia la organización de grandes concentraciones políticas a costa de los pequeños grupos y de las clientelas personales.

También en cuanto al derecho electoral, la Segunda República trajo una innovación radical respecto a la Monarquía parlamentaria. La ley Electoral de Maura de 1907 fue modificada inmediatamente por el Gobierno provisional mediante un decreto, de 8 de mayo de 1931, dirigido a regular la elección de las Cortes Constituyentes, y, posteriormente, por una ley, de 27 de julio de 1933, que vino a consagrar los cambios fundamentales introducidos por dicho decreto, añadiendo tan sólo ligeras variantes. Los dos aspectos más relevantes de este nuevo régimen electoral fueron: la extensión de las circunscripciones y el sistema de reparto de los escaños parlamentarios.

En primer término, al suprimir los pequeños distritos uninominales de la Restauración y hacer coincidir la extensión de las circunscripciones con los límites de cada provincia y de algunas

grandes ciudades,⁴ los objetivos que se perseguían, como ha apuntado Isidre Molas, eran, de un lado, disminuir el anterior peso de la España rural en la composición de las Cortes, dando a las zonas urbanas la representación que proporcionalmente les correspondía, y, de otro lado, la eliminación de los últimos residuos del caciquismo.⁵ En el preámbulo de la propia norma se encuentra una afirmación de estos propósitos purificadores de las elecciones:

[...] el Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente Ley Electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales, deja abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas.

Para evitarlo, ha parecido medida de precaución indispensable sustituir los distritos por circunscripciones provinciales siendo interesante hacer resaltar que este sistema coloca en un plano de igualdad a todos los electores y elegibles, ya que el procedimiento de distritos unipersonales, no sólo no perjudicaría a los candidatos republicanos, sino más bien les favorecería, por cuanto los vicios mismos del sistema hacen que muchos de los elementos que antes fueron adversos hoy se hayan puesto al lado del Gobierno.

Por otra parte, el aludido procedimiento de circunscripciones ofrece la ventaja de una mayor proporcionalidad entre el número de los electores y el número de los elegibles, permitiendo asignar un diputado a cada 50.000 habitantes.⁶

No cabe duda que la mayor extensión de las circunscripciones y, por supuesto, la mayor limpieza del proceso electoral fueron un factor influyente en los cambios experimentados por los partidos, obligándoles a una mayor racionalización de sus estructuras y de sus aparatos de propaganda. Asimismo, la reducción de la edad electoral y el otorgamiento de los derechos electorales a la mujer operaron en idéntico sentido.⁷ En lo que no resulta convincente la interpretación propuesta por Molas es en aplicar a la Segunda República el principio formulado por Douglas W. Rae de que las circunscripciones extensas, combinadas con la representación por lista, tienden a debilitar los partidos y a mantener o favorecer la fragmentación.⁸ No se ve muy claro que la ampliación de las circunscripciones, *por sí sola*, surta efectos favorables a la debilidad

o multiplicación de los partidos. Al contrario, parece evidente que en el sistema de los pequeños distritos sean menores las exigencias de organización y concentración para las fuerzas políticas. El error deriva posiblemente de mezclar los efectos de la representación proporcional, a la que sí se relaciona habitualmente con el multipartidismo, con la mayor extensión de las circunscripciones que ese sistema electoral exige para su puesta en marcha. El grado de proporcionalidad puede aumentar, además, con el mayor tamaño de las circunscripciones. De haber alguna influencia del régimen electoral favorable a las divisiones partidistas, su origen inmediato estaría en la mayor proporcionalidad, pero no en la mayor extensión de los distritos electorales.

Mayor importancia que las circunscripciones tuvo el sistema de distribución de escaños, que es justamente el punto más debatido. Las normas electorales de la República establecieron un sistema mayoritario, pero con dos importantes limitaciones que atenúan sus efectos fuertes sobre el sistema de partidos. En primer término, los electores únicamente podían votar a un 80 por ciento, aproximadamente, del número total de diputados que correspondía cubrir a cada circunscripción; así, por ejemplo, en una provincia a la que correspondiesen 20 diputados, únicamente podía votarse en una papeleta a 16 candidatos. Con este voto limitado se procuraba garantizar cierta representación a las minorías, aunque, por supuesto, menor de la que obtendrían mediante el sistema proporcional.⁹ La segunda limitación consistió en el *panache*, esto es, en la posibilidad de que los votantes borrarán o añadieran por su cuenta algún candidato en las listas presentadas. Sin embargo, aun con estas limitaciones, parece existir un punto de general acuerdo: el carácter primordialmente mayoritario y por lista del régimen electoral presionaba en favor de las grandes coaliciones, y, como demuestran los resultados electorales, quien quedaba fuera de ellas estaba condenado al fracaso. La característica progresión hacia la concentración partidista, propia de los sistemas mayoritarios, parece ser, por tanto, la tendencia predominante durante la Segunda República.¹⁰

Liz ha encontrado en este "híbrido" régimen electoral "peores" consecuencias para el sistema de partidos que las que hubiera acarreado la representación proporcional. Al favorecer una mayoría de coalición sin revelar, como lo hubiera

hecho la representación proporcional, la verdadera fuerza de cada uno de los partidos, se favorecía también, según Linz, que pequeños partidos extremistas obtuvieran ciertas concesiones a cambio de su apoyo a la coalición y, frecuentemente, una representación parlamentaria superior a la que hubieran obtenido proporcionalmente de acudir solos al sufragio. Por otra parte, y esto es lo que parece preocupar más a Linz, el régimen electoral, al primar la representación de la mayoría, favorecía a los partidos regionalistas, particularmente en Cataluña, impidiendo que se conociera la verdadera fuerza de los partidos nacionales no catalanistas. De esta forma, concluye Linz, la unanimidad relativa de algunas representaciones parlamentarias regionales favorables a la autonomía local les daría un sentido de poder, representatividad y capacidad para apartarse como grupo —el clásico retraimiento español—, más que deseos para el compromiso y para la integración nacional.¹¹

El razonamiento es en principio correcto, pero conviene darle la vuelta y contemplar también la otra cara de la relación. En primer lugar, si es cierto que el régimen electoral pudo aumentar la presencia, a través de las coaliciones, de los partidos extremistas, no lo es menos que, a largo plazo, ese aumento se hubiera hecho a costa justamente del extremismo y la radicalización como tendencias genéricas del sistema. En efecto, dicho aumento tenía la contrapartida de forzar a los partidos extremistas a aceptar programas más moderados e integradores que los que hubieran defendido aislados en un supuesto de estricta representación proporcional, donde cada partido, a la defensa de su parcela de votos, hubiera tendido a resaltar sus rasgos diferenciales frente a los demás, especialmente frente a los más cercanos, y donde en absoluto se hubiera favorecido la absorción progresiva de los pequeños grupos de los extremos por parte de los grandes bloques políticos.¹²

Algo semejante ocurre en el caso del regionalismo. Evidentemente, la representación proporcional hubiera reducido algo el número de escaños de los autonomistas catalanes y aumentado el de los partidos de alcance nacional en Cataluña (aunque, dada la escasa incidencia de estos últimos en los años de la Segunda República, el efecto más apreciable de la proporcionalidad hubiera sido un mayor equilibrio entre la representación parlamen-

taria de la Esquerra y la de la Lliga). Pero, por otra parte, puede pensarse también en el riesgo de que se radicalizase el enfrentamiento entre ambos y se hicieran más duras las reivindicaciones autonómicas de los regionalistas al tener que ser defendidas, no sólo en el exterior, sino también en su propio terreno. Así se hubiera dificultado más el intento de integración de los partidos regionalistas en grandes organizaciones confederadas de alcance nacional. El ejemplo del aislamiento del nacionalismo vasco, que sí tuvo la competencia de los partidos nacionales, y de sus repetidos fracasos en obtener la autonomía, al contrario que los catalanes, es, según veremos más adelante, bien elocuente.

En definitiva, no parece que haya de contarse al régimen electoral entre los factores favorables a la polarización y a la fragmentación del sistema de partidos, sino más bien lo contrario. Pero, hay que repetirlo, el período estudiado carece de la suficiente amplitud para confirmar esta tendencia.

B. LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS A LAS CORTES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

Los partidos políticos, ignorados hasta 1931 por la legislación política española, comenzaron a ser *legalizados* y hasta *constitucionalizados*, durante la República, pero tan sólo en su dimensión de grupos parlamentarios.

En primer lugar, hubo un intento, que finalmente no prosperó, de sujetar los diputados a los partidos políticos por vía constitucional. Según el artículo 53 del Proyecto de la Comisión parlamentaria de Constitución, sería “admitida sin discusión la renuncia al cargo que fuera presentada al Parlamento”. Jiménez de Asúa ha relatado la historia de esta norma proyectada de apariencia tan inocente:

Quería el partido socialista —como dijo con frase gráfica Luis Araquistain en las reuniones en que se componía el Proyecto— ‘incorporar los partidos a la mecánica del Código político’, y para ello propusimos los representantes socialistas, que todo diputado, que después de constituida la Cámara se diera de baja en el grupo al amparo de cuya ideología logró ser elegido, quedase automáti-

camente privado de su acta. No quisieron nuestros compañeros de Comisión aceptar este criterio que estimaban rígido en demasía y se llegó a la fórmula transcrita como artículo 53 de proyecto. Al amparo de ella, el partido que lo desease podría exigir a los candidatos, en el instante de su elección, una renuncia firmada, con fecha en blanco, del acta conseguida, y en caso de injustificada deserción utilizar el documento.

Al avecinarse los debates parlamentarios de ese precepto se revisó el texto por los propios comisionados, y en una de sus sesiones matinales se tomó el acuerdo de suprimirlo, sin que creyéremos preciso los socialistas llevarlo a la Cámara como voto particular. He aquí la concepción y el aborto del artículo 53.¹³

El texto definitivo de la Constitución se limitaría finalmente a una breve referencia a los partidos, al establecer su artículo 62 que la Diputación permanente de las Cortes estaría compuesta “como máximo, de 21 representantes de las *distintas fracciones políticas* en proporción a su fuerza numérica”. Sería en el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes y, más tarde, en el definitivo Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 donde los grupos parlamentarios alcanzaron plena carta de naturaleza legal, protagonizando, además, las principales funciones del Parlamento.

En efecto, según ambos Reglamentos, los diputados deberían declarar el partido o fracción de la Cámara al que desearan quedar adscritos y “aquellos diputados que no pertenecieran a partido alguno podrán unirse entre sí o manifestar a qué fracción más afín deseen ser incorporados” (art. 11 de ambos Reglamentos). Estas fracciones deberían constar, cuanto menos, de diez diputados (art. 12). Y la importancia de las minorías o grupos parlamentarios así formalizados es que a ellos se fue a entregar prácticamente toda la actividad de las Cortes, al quedar dos aspectos básicos de la organización interna parlamentaria —la composición de las comisiones y la regulación de los debates— canalizados reglamentariamente a través de dichos grupos.¹⁴

Así pues, esta normativa parlamentaria presionaba también a favor de la organización y cohesión de las fuerzas políticas dentro del sistema de partidos, mientras que los grupos diminutos o las personalidades aisladas que rehusaban integrarse en las distintas minorías quedaban condenados a la inoperancia. Con ligeras os-

cilaciones, aproximadamente once minorías parlamentarias agruparon al 90 por ciento de los diputados, entre 1931 y 1936, mientras que la dispersión de las etiquetas políticas en las elecciones, aunque de muy difícil precisión, fue, en todo caso, mucho mayor. Puede afirmarse, por tanto, que desde las elecciones hasta la composición final de las Cortes, el sistema de partidos iba evolucionando *en el sentido de una mayor concentración*.

Pero además, al regular esa entrega de las funciones parlamentarias a los partidos, se estaba favoreciendo un aumento del control que éstos ejercían sobre sus diputados, o, dicho con otras palabras, una disminución de la independencia personal de los diputados en relación a sus grupos parlamentarios de pertenencia. En realidad, el fenómeno ya se iniciaba a raíz de las elecciones, donde, como consecuencia del nuevo régimen electoral y a diferencia del sistema de pequeños distritos de la Restauración, los diputados debían su elección más a la organización del partido que a su influencia personal en el distrito. Ello supondría, en cuanto al funcionamiento de las Cortes, que el papel de los partidos aumentase en relación al de los diputados considerados individualmente, delimitándose y restringiéndose las actuaciones aisladas y detalladas. Como ha destacado Blondel:

La función del partido tiende esencialmente a consistir en reprimir las peticiones individuales (en las asambleas), tanto en lo que a su número se refiere como procurando que la actuación de los miembros permanezca en el terreno de los detalles menos importantes. El partido no impedirá completamente esta actuación individual, y existen otras restricciones (el origen y el momento) que también entran en juego. Pero el partido conseguirá “despolitizar” (o logrará parecer despolitizar) las peticiones detalladas. Se supondrá que dichas propuestas son administrativas, pero no ideológicas o relacionadas con la línea del partido.¹⁵

En las sesiones parlamentarias, durante la República, tendió así a diferenciarse claramente un “coto” para las intervenciones individuales, dirigidas fundamentalmente a la defensa de intereses locales o particulares y de escaso valor político, que era la parte dedicada por el Reglamento a “ruegos y preguntas”,¹⁶ del resto de la sesión donde predominaban ya los problemas políticos generales y el enfoque ideológico impuesto por los partidos. De esta for-

ma, ganando mucho terreno en comparación con las Cortes de la Monarquía anterior, el sistema de partidos iba a confirmarse como el actor casi exclusivo de las decisiones parlamentarias.

Un último problema, que se plantea antes de seguir avanzando, es el de precisar y cuantificar esa presencia de los grupos parlamentarios a lo largo de las tres legislaturas republicanas (1931, 1933 y 1936): ¿qué grupos y con qué fuerza numérica estuvieron presentes en cada una de esas legislaturas?

Dar una respuesta completa y exacta no resulta fácil a causa de dos obstáculos: de una parte, la extrema fluidez del sistema republicano de partidos, inmerso en una corriente continua de agrupamientos y escisiones; por otra, la inexistencia de una fuente definitiva de datos que nos permita precisar sin lugar a dudas la composición de las Cortes. Estas dificultades se traslucen en la bibliografía actual sobre la República, donde prácticamente resulta imposible hallar dos autores que coincidan en las cifras de diputados y etiquetas políticas que proporcionan. Para complicar aún más las cosas, tiene lugar una confusión frecuente entre los resultados de las elecciones y la final distribución numérica de los grupos parlamentarios, sin tener en cuenta, como hemos visto, que las etiquetas utilizadas por los candidatos durante las elecciones no siempre coincidieron con las que posteriormente emplearon en la Cámara, debido, principalmente, a las condiciones impuestas por la normativa reglamentaria de las Cortes para la formación de grupos parlamentarios.¹⁷ Así, entre los resultados electorales y la composición final de las Cortes de la República podían mediar las diferencias, aparte de otros trasiegos de menor importancia, de que algunos partidos fundieran sus efectivos en el seno de una minoría parlamentaria única o de que algunos diputados sin filiación partidista se incorporaran a una minoría a la que, en el momento de las elecciones, no pertenecían.

Teniendo en cuenta estas advertencias, se tratará de reflejar la composición de las Cortes tan fielmente como ha sido posible. Para ello se recurrirá a las denominaciones políticas que *usualmente* fueron empleadas en la Cámara. Y en cuanto a las cifras de distribución de los escaños, se ha utilizado la fuente original disponible que merece mayor fiabilidad.¹⁸ Asimismo, y desde el punto de

partida de julio de 1931, primera reunión de las Cortes Constituyentes, se resumirán brevemente los principales cambios políticos entre cada legislatura, que se tradujeron en cambios para los grupos parlamentarios que aparecen en los cuadros adjuntos.

a. *Composición de las Cortes Constituyentes de 1931*

Socialistas	113
Socialista disidente	1
Radicales	88
Radical separado	1
Radical-socialistas	52
Radical-socialistas independientes	2
Radical-socialista revolucionario	1
Izquierda Catalana	36
Acción Republicana	30
Agrarios	24
Federación Republicana Gallega	19
Vasco-navarros	15
Conservadores ¹⁹	14
Agrupación al Servicio de la República	13
Federales	11
Federales independientes	2
Progresistas	8
Lliga Regionalista	4
Partido Socialista Catalán	4
Acción Catalana	2
Republicanos liberal-demócratas	2
Republicano galleguista	1
Unión liberal parlamentaria	1
Monárquico liberal	1
Independientes	17
Vacantes ²⁰	8
TOTAL	470

b. *Cambios del período 1931-1933*

En el partido radical-socialista fue, sin duda, donde mayores problemas internos hubo durante las Cortes Constituyentes. Fundado a las puertas de la República, en 1930, su expansión sería rapidísima —en la primavera de 1933 la secretaría del partido declaraba más de 125.000 miembros— y alimentaba la esperanza de alcanzar la organización propia de un gran partido de masas. Para algunos, llegaría a ser la fuerza parlamentaria decisiva del período. Y, así, por ejemplo, Alcalá-Zamora no ha perdido la ocasión de lamentar que, dentro de la mayoría republicano-socialista, “la dirección, no en el sentido de mando que guía, sino de impulso que arrastra, la tuvo siempre el partido radical-socialista (...). Este partido gozó el influjo más efímero, decisivo y funesto que haya tenido ningún otro en España”.²¹ Las intensas crisis que sufrió en su interior darían al traste, sin embargo, con esa incipiente organización de masas. Las primeras escisiones vinieron de su ala izquierda, encabezada una por el diputado Eduardo Ortega y Gasset, de la que se constituyó el PRS de Izquierdas, y otra por José Antonio Balbontín, fundador del partido social-revolucionario, que más tarde se integró en el partido comunista. Pero mucha mayor importancia iba a tener el enfrentamiento que, en mayo de 1933, estalló entre su núcleo central, representado por Marcelino Domingo y Álvaro de Albornoz, y su ala derecha, que bajo la dirección de Félix Gordón Ordás, patrocinaba la ruptura de la colaboración con los socialistas y, en definitiva, una República más moderada. Cuando Gordón Ordás consiguió el apoyo de la mayoría en un Congreso extraordinario celebrado en septiembre, Domingo y su grupo abandonaron el partido para fundar el PRS Independiente. El radical-socialismo ya nunca se reharía de esta dispersión y, tras el enorme fracaso electoral de 1933, sus restos fueron absorbidos por otras organizaciones. En términos muy generales, puede afirmarse que, mientras los independientes se integraron en la Izquierda Republicana de Azaña, el partido oficial se fusionó con los seguidores de Martínez Barrio, tras la ruptura de éste con el partido radical para crear Unión Republicana.²²

Otra escisión parlamentaria durante este período fue la del llamado grupo vasco-navarro. Sin embargo, en este caso, ya se tra-

taba desde un principio de dos partidos claramente diferenciados —nacionalistas vascos y tradicionalistas— que circunstancialmente se unieron a efectos electorales y parlamentarios con dos objetivos primordiales: la defensa de la religión y la autonomía regional. Esta alianza, como veremos más adelante,²³ quedaría rotá en el verano de 1932 con motivo del proyecto de autonomía para las provincias vasco-navarras, cuando los tradicionalistas rechazaron de plano la presencia de instituciones liberales en dicho Estatuto. A partir de entonces, el PNV se afirmaría en una posición centrista y democrática empezando a confiar más, para la obtención de la deseada autonomía, en un acuerdo con los partidos de izquierda, especialmente con el socialismo bilbaíno de Prieto.

La gran novedad que las elecciones de 1933 aportaron a la segunda legislatura fue la aparición de la importante minoría de la CEDA, partido fundado en febrero de aquel mismo año. Con la la CEDA se hizo realidad la idea de unificar las derechas en una gran organización de masas, que, desde 1930, venía patrocinando Luis Lucía, líder de la Derecha Regional Valenciana. El núcleo inicial, en torno al cual se levantaría el nuevo partido, fue el grupo de Acción Nacional, más tarde Acción Popular,²⁴ que, constituido en vísperas de las elecciones de 1931, tan sólo alcanzó en ellas seis diputados que pasaron a incorporarse a la minoría agraria.²⁵ Con motivo del levantamiento de Sanjurjo en agosto de 1932 se acentuaron las fricciones dentro de Acción Popular entre sus elementos netamente monárquicos, encabezados por Antonio Goicoechea, y otra tendencia, mayoritaria, dispuesta a actuar en el marco de la legalidad republicana, que venía sosteniendo la “accidentalidad” de las formas de gobierno desde las páginas del periódico *El Debate*. En enero de 1933 se hizo pública la ruptura y dos meses más tarde nació la CEDA englobando a diversos grupos locales y regionales afines a Acción Popular.²⁶ Por su parte, los monárquicos alfonsinos, tras su fracaso en que Acción Popular se orientara hacia la defensa de la Monarquía, fundarían por las mismas fechas el partido de Renovación Española.²⁷

La minoría agraria, por su parte, se encontró así desgajada de católicos y monárquicos. En esta situación, el jefe de la minoría, José Martínez de Velasco, decidió constituir, en enero de 1934, el Partido Agrario Español, compuesto fundamentalmente por viejos liberales ex-albistas, los cuales no tardaron en hacer profesión

de republicanismo.²⁸ Deberá distinguirse, por tanto, entre la minoría agraria, amalgama de grupos diferentes, de las Cortes Constituyentes, y el partido agrario, más homogéneo, de 1934.

c. *Composición de las Cortes de 1933*

Minoría Popular Agraria (CEDA)	115
Radicales	100
Socialistas	59
Agrarios	29
Lliga Catalana ²⁹	26
Tradicionalistas	21
Izquierda Catalana	18
Conservadores	16
Renovación Española	15
Nacionalistas vascos	12
Izquierda Republicana ³⁰	10
Republicanos liberal demócratas	10
Derecha independientes	4
Progresistas	3
Republicanos independientes	2
Radical-socialista	1
Nacionalista español	1
Comunista	1
Monárquico liberal	1
Independientes	8
Diputados sin clasificar	8
TOTAL	460

d. *Cambios del período 1933-1936*

Igual que la derecha en 1931, la gran derrotada de las elecciones de 1933 fue la izquierda no socialista, que vio descender sus efectivos parlamentarios a proporciones ínfimas. También, igual que en la derecha a partir de 1931, tuvo lugar en esos sectores, a partir de entonces, un proceso de organización y concentración, que desembocará en un retorno a posiciones ventajosas en febre-

ro de 1936. El principal resultado de ese proceso sería la formación en 1934 del nuevo partido de Izquierda Republicana que, bajo la jefatura de Manuel Azaña, integró los restos maltrechos de Acción Republicana de los republicanos gallegos y del radical-socialismo de Marcelino Domingo, al mismo tiempo que se estrechaban las relaciones con la Esquerra Catalana.³¹ Por otra parte, las tensiones internas del partido radical agudizadas durante este periodo, a las que antes se hizo mención, determinarían el abandono del partido de un importante sector encabezado por Diego Martínez Barrio, que, mal dispuesto a la colaboración que Lerroux mantenía con la CEDA, llegaría a ser uno de los integrantes del Frente Popular en 1936. La escisión se produjo en mayo de 1934, cuando Martínez Barrio, junto con otros trece diputados radicales, funda el partido radical-demócrata y, más tarde, incorporándose elementos del radical-socialismo oficial, el partido de Unión Republicana.³² Es posible que, sin el comienzo de la Guerra Civil, este nuevo partido hubiera acabado fusionándose con las fuerzas de Azaña, culminando así el agrupamiento de toda la izquierda republicana.

Durante los últimos meses del bienio derechista, Alcalá-Zamora, desde la Presidencia de la República, tuvo la idea obsesiva de la formación de un gran partido de centro que pudiera moderar el ritmo político y evitase los sucesivos bandazos hacia los extremos. Sin entrar por el momento en el debate sobre la oportunidad y la viabilidad de los propósitos presidenciales, así como sobre la solidez de sus apoyos, debe señalarse aquí cómo el resultado tangible de esos esfuerzos fue la creación de un nuevo partido centrista, cuya dirección se encomendó a Manuel Portela Valladares. El fracaso del partido portelista en las elecciones de 1936 sería notorio y absolutamente desproporcionado con las esperanzas que habían abrigado sus fundadores. Y es que, en la realidad, su capacidad de convocatoria fue mínima.³³

Por último, debe consignarse también el intento de unificar a las derechas que condujo a la creación, en diciembre de 1934, del Bloque Nacional bajo la jefatura política de José Calvo Sotelo y el patronazgo intelectual de Ramiro de Maeztu y de Pedro Sainz Rodríguez. Sin embargo, la imposibilidad de atraer a la CEDA, así como la negativa de Falange a incorporarse al nuevo grupo, le dejaron reducido en un simple marco, no muy formalizado, de co-

laboración entre los monárquicos de Renovación Española y los tradicionalistas. Cada una de las dos ramas monárquicas seguirían manteniendo, en las elecciones y en el Parlamento, su propia personalidad diferenciada de la otra, de tal forma que no puede hablarse de un nuevo partido político. Sin embargo, la importancia del Bloque Nacional está en que supuso el primer paso en la coordinación de las distintas fuerzas antirrepublicanas, que finalmente desembocaría en el levantamiento militar del mes de julio de 1936.³⁴

e. *Composición de las Cortes de 1936*

Socialistas	89
CEDA	87
Izquierda Republicana	84
Unión Republicana	37
Izquierda Catalana	36
Centro	16
Comunistas	16
Renovación Española	12
Lliga Catalana	12
Agrarios	11
Nacionalistas vascos	10
Tradicionalistas	10
Progresistas	6
Radicales	5
Conservadores	3
Independientes de derecha	3
Varios	7
Independientes	9
Vacantes ³⁵	20
TOTAL	473

NOTAS

1. Cfr. "European political parties: The case of polarized pluralism", art. cit., pp. 166-176. En cuanto a las conocidas tesis de Maurice Duverger sobre la relación entre la representación proporcional y el multipartidismo, véase *Los partidos políticos*, pp. 266-282.

LA VERSIÓN PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS 75

2. *Elecciones en Barcelona (1931-1936)*, Tecnos, Barcelona, 1949, donde hay un buen resumen sobre el sistema electoral de la República, pp. 19-30.

3. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1972, p. 229.

4. "Los diputados se elegirán por circunscripciones provinciales. A tal fin, cada provincia formando una circunscripción tendrá derecho a que se elija un diputado por cada cincuenta mil habitantes.

"La fracción superior a treinta mil habitantes dará derecho a elegir un diputado más.

"La ciudad de Madrid y la ciudad de Barcelona constituirán circunscripciones propias, y el resto de los pueblos de cada una de estas provincias formarán a su vez circunscripciones independientes de la capital.

"También constituirán circunscripciones propias juntamente con los pueblos que correspondan a sus respectivos partidos judiciales las demás capitales mayores de cien mil habitantes, formando el resto de los pueblos de cada una de esas provincias circunscripciones independientes, de la misma manera que en Madrid y Barcelona.

"Quedan exceptuadas de las reglas precedentes las ciudades de Ceuta y Melilla, que elegirán un diputado cada una" (art. 6, D. 8-V-1931, en la *Gaceta de Madrid* del 10 de mayo).

Posteriormente la Ley de 27 de julio de 1933 (en la *Gaceta* del 28 de julio) aumentaría a 150.000 habitantes el número de habitantes necesarios para que una ciudad constituyera circunscripción propia (art. único, aptdo. a).

5. Cfr. *Lliga Catalana*, vol. II, pp. 232-233.

6. Del Preámbulo del D. 8-V-1931.

7. El artículo 2 del D. 8-V-1931 rebajó la edad electoral a los veintitrés años, medida que fue refrendada por el artículo 53, 1.º, de la Constitución de 1931, donde también, por vez primera en nuestro país, se concedió el voto a la mujer. La influencia de esta última medida sobre el resultado de las elecciones de 1933 ha sido señalada en numerosas ocasiones. Sin embargo, no parece, como se ha pretendido, un argumento muy sólido para explicar la victoria del centro-derecha en aquel año, pues entonces resultaría inexplicable el triunfo, dos años más tarde, del Frente Popular.

8. Cfr. *Lliga Catalana*, vol. II, p. 236. La obra de Douglas W. Rae (*The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1971) rectifica las tesis conocidas de Duverger sobre la dependencia entre sistemas electorales y sistemas de partidos, junto a la muy anterior de Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*. Colin, Paris, 1953.

9. "Para que los candidatos puedan ser proclamados diputados a Cortes Constituyentes será preciso, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados... haber obtenido cuando menos el 20 por 100 de los votos emitidos. Cuando un candidato, a pesar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido, se declarará, en cuanto a él, nula la elección y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la escala aplicable al número de vacantes que resultaren de la primera elección. Para ser proclamado diputado en la segunda elección bastará con obtener la mayoría relativa de votos" (art. 11 D. 8-V-1931).

"A los fines de la elección de diputados (...) en las circunscripciones se verificará por el sistema de listas con voto restringido, para lo cual, donde se hayan de elegir 20 diputados cada elector podrá votar 16; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4, 3; donde 3, 2; y donde 2, 1." (art. 7 del D. 8-V-1931).

La ley Electoral de 1933 modificó en parte este sistema exigiendo que uno o varios de los candidatos recibiera un 40 por ciento de los votos emitidos. En caso contrario, se celebraría una segunda vuelta en la cual sólo podrían participar los candidatos que, en la primera, hubiesen obtenido el 8 por ciento de los votos emitidos en la primera (aptdo. d del artículo único).

10. Gabriel Jackson ha sido el autor más decidido en esta línea al afirmar que, en 1936, España evolucionaba hacia un sistema bipartidista (*La República española...*, p. 434).

11. Véase "The party system of Spain: Past and Future", art. cit., pp. 238-239. Sin embargo, el propio Linz ha destacado, en otra ocasión, la incidencia negativa de la proporcionalidad en la crisis de los regímenes democráticos; véase "La caduta dei regimi democratici", art. cit., p. 24.

12. En apoyo a su razonamiento, uno de los ejemplos esgrimidos por Linz es el del pequeño partido comunista que, gracias a la coalición electoral del Frente Popular en 1936, obtuvo una representación muy superior a la que sería acreedor por sus dimensiones reales. Es cierto. No obstante, habrá de tenerse en cuenta también que la integración de los comunistas en el Frente Popular se hizo a cambio de su aceptación de un programa de reformas políticas, económicas y sociales que cualquier observador no ha de dudar en calificar de muy moderado, incluso para el momento histórico en que se formuló.

13. *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Editorial Reus, Madrid, 1932, p. 324.

14. En cuanto a la composición de las comisiones, cfr. el artículo 35 del Reglamento provisional y el artículo 12 del definitivo. Sobre la participación de los distintos grupos parlamentarios en los debates, cfr. el artículo 22 del provisional y los artículos 70, 73, 76, 107, 109, 119 y 133 del definitivo.

15. *Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos*, pp. 417-418.

16. Cfr. el artículo 40 del Reglamento provisional y, en especial, el artículo 60 del definitivo donde se establecía que "se dedicará una hora diaria de cada sesión a ruegos y preguntas", salvo "cuando la marcha de los debates o la urgencia de un asunto en tramitación lo aconseje", en cuyo caso esos ruegos y preguntas se podrían suprimir por un número determinado de sesiones (art. 90).

17. Véase *supra* el requisito de los diez diputados en el artículo 12, ya citado, de ambos Reglamentos.

18. En la Biblioteca de las Cortes Españolas se encuentran unas listas mecanografiadas de las tres legislaturas republicanas, que fueron elaboradas por el funcionario del Congreso encargado en aquellos años de tomar la filiación política de los diputados, según exigen los Reglamentos. En cuanto a las Cortes Constituyentes de 1931, han podido confrontarse las cifras con las del libro anónimo: *República española: Cortes Constituyentes, 1931*, Editorial Rivas, Madrid, 1932 (prólogo de Luis Jiménez de Asúa), que contiene una completa información sobre la composición de dicha legislatura. Igualmente, en cuanto a las Cortes de 1936, el Congreso publicó una *Lista de los Señores Diputados*. Sin embargo, para la legislatura de 1933 no ha sido posible confirmar con otra fuente original las cifras y datos que proporciona el citado funcionario. Varios autores han recurrido al *Anuario Estadístico de España* para fijar la composición de las Cortes. No obstante, su utilidad es pequeña, pues las cifras que contiene se refieren al resultado de las elecciones legislativas y, como hemos visto, entre esos resultados y la distribución de los grupos parlamentarios en la Cámara podían existir importantes diferencias.

19. Del partido Derecha Liberal Republicana, fundado por Alcalá-Zamora y Miguel Maura, resultaron rápidamente otros dos. En agosto de 1931, tras el abandono de Maura, los seguidores de Alcalá-Zamora fundaron el Partido Progresista Republicano. Maura, por su parte, fundará, en enero de 1932, el Partido Republicano Conservador. Por lo temprano de la escisión se ha preferido enumerar aisladamente a los diputados pertenecientes a uno y otro grupo. Sobre esa ruptura, véase José R. Montero, *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, vol. 1, pp. 223-243.

20. De las ocho vacantes, cuatro lo fueron por fallecimiento (Lorente, Vázquez de Lemus, Quintana de León y Sanchiz Banús), una por ausencia (Calvo Sotelo), una por enfermedad (Cossio), una por incompatibilidad (Alcalá-Zamora) y otra por renuncia (Mouriz).

LA VERSIÓN PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS 77

21. *Los defectos de la Constitución de 1931*, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936, pp. 18-19.

22. Sobre las crisis internas del partido radical-socialista, puede consultarse a Joaquín Arrarás, *Historia de la Segunda República Española*, tomo II, pp. 197-199; a Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, ob. cit. pp. 634-636; a Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 305 y ss., donde se contiene amplia información sobre los esfuerzos de Gordón Ordás en sustraer al partido de la colaboración con los socialistas y de la influencia de esos esfuerzos en la quiebra definitiva de la coalición presidida por Azaña; y a Manuel Ramírez Jiménez, "La escisión del partido radical-socialista en la Segunda República española", en *Atlántida*, n.º 41, Madrid (9 octubre 1969), pp. 464-483. La información más directa y amplia la proporciona sin embargo, el propio Félix Gordón Ordás en *Mi política en España*, Imprenta Figaro, 3 vols., México, 1961.

23. Sobre la ruptura del grupo vasco-navarro, véase *infra*, cap. V.A.a); en especial, p. 135.

24. El cambio de nombres fue una exigencia del Decreto de 12 de abril de 1932, que limitó el uso de la palabra "nacional" a colectividades, actos o intereses de carácter oficial y mediante expresa autorización del Gobierno.

25. José María Gil-Robles ha dado fe de la heterogeneidad que tuvo la minoría agraria en las Cortes Constituyentes:

"Al iniciarse la actividad legislativa, uno de los primeros problemas planteados era el de agrupar a los escasos diputados derechistas que habíamos sobrevivido a la catástrofe de las elecciones generales.

"Un primer grupo se dibujaba ya con caracteres bien definidos; la minoría vasco-navarra [...] De otro lado nos hallábamos unos cuantos diputados, elegidos casi en su totalidad por las provincias de la región castellano-leonesa. Sin filiación política concreta, en su mayor parte, y separados por notorias diferencias en el terreno doctrinal, coincidíamos todos, sin embargo, en la inequívoca significación católica y en una indiscutible representación de los elementos agrarios.

"[...] Se convino que la minoría no tuviese otro alcance que el puramente parlamentario y que sus componentes quedáramos en libertad para actuar con arreglo a los principios de nuestros respectivos programas, en todo lo que no fueran postulados comunes." (*No fue posible la paz*, pp. 50-51.)

26. Sobre la escisión de Acción Popular y el nacimiento de la CEDA, véase *ibidem*, pp. 83 y ss.; Javier Tusell, *Historia de la democracia cristiana en España*, Edicusa, Madrid, 1974, vol. I, pp. 80 y ss.; y José R. Montero, *La CEDA...*, vol. I, pp. 245-304. Un apéndice, con la enumeración de todas las organizaciones que se integraron en la CEDA, hay en el libro de Richard H. Robinson, *The origins of Franco's Spain*, David and Charles, Newton Abbot, 1970, pp. 415-424.

27. El libro de Santiago Galindo Herrero, *Historia de los partidos monárquicos bajo la Segunda República*, Editorial Rialp, Madrid, 1956², es fundamental para conocer las vicisitudes de tradicionalistas y alfonsinos durante la República. Sobre el carlismo y sus relaciones con otros partidos de la derecha, véase Martín Blinkhorn: "Carlism and the Spanish Crisis of the 1930s." en *Journal of Contemporary History*, vol. 7, n.º 3-4 (julio-octubre 1972), pp. 65-88. En la misma revista, sobre los monárquicos alfonsinos, véase el artículo de Paul Preston: "Alfonsist Monarchism and the Coming of the Spanish Civil War", pp. 89-114.

28. Sobre el nacimiento del partido agrario, véase Richard H. Robinson, *The origins of Franco's Spain*, ob. cit., pp. 154-156. La ausencia de un fuerte partido agrario en España ha sido destacada por Juan J. Linz, en "The party system of Spain: Past and future", art. cit. p. 251.

29. En febrero de 1933 tuvo lugar la transformación de Lliga Regionalista en Lliga Catalana:

"El nuevo partido estableció claramente su continuidad con la Lliga Regionalista (continuidad que incluye desde la ideología hasta los dirigentes), pero implicó también una

puesta al día, una revitalización organizativa y un deseo de enlazar con las masas conservadoras y presentar batalla en el terreno electoral...

"La creación de Lliga Catalana va a significar, pues, dos fenómenos: a) la fijación del ideario del partido y su replanteamiento organizativo para hacer frente a las necesidades políticas de efectuar una política de masas; y b) la incorporación de dos grupos centristas y probablemente republicanos, la Derecha Liberal Republicana de Cataluña y el núcleo de seguidores de J. Bofill y Mates" (Isidre Molas, *Lliga Catalana*, tomo I, pp. 232-233).

30. Aunque, como veremos, el nacimiento de Izquierda Republicana fue posterior a las elecciones de 1933, los escasos meses que mediaron entre ambas fechas hacen que computemos juntos y desde el comienzo de la legislatura, los diputados que se integrarían en dicho partido.

31. Sobre la fundación de Izquierda Republicana, véase Miguel Artola, *Partidos y programas políticos*, pp. 631-638 y Juan Marichal, *La vocación de Manuel Azaña*, pp. 227-230.

32. Sobre la escisión del radicalismo y los orígenes de Unión Republicana, véase Manuel Ramírez Jiménez, "La formación de Unión Republicana y su papel en las elecciones de 1936", en *Atlántida*, n.º 44, Madrid (3 abril 1970), pp. 139-165, y Octavio Ruiz Manjón: *El partido republicano radical*, pp. 413-438. Lerroux ha dado su versión sobre la ruptura del partido radical en *La pequeña historia*, Ed. Címera, Buenos Aires, 1945.

33. Según Tusell: "... solamente podía disponer Portela, aparte de las organizaciones progresistas, adictas al Jefe del Estado, de dos núcleos que se aglutinaron a su alrededor. Por una parte, los que habían seguido una trayectoria muy semejante a la suya: ministros de la Monarquía de ideología liberal, que no se habían agrupado en ningún partido de derechas por ser otro su temple espiritual y que conservaban su influencia en determinadas regiones, pero no de tipo ideológico, sino puramente personal. Por otra, la de aquellos capaces de adaptarse con facilidad a la voluntad de cualquier gobierno en el poder. Un ejemplo de lo primero lo tenemos en el caso del mismo Portela, dotado todavía de una organización de influjo personal en toda Galicia. Azorín, que estuvo a punto de ser candidato centrista por la capital del país, es una muestra de los segundos" (*Las elecciones del Frente Popular*, Edicusa, Madrid, 1971, vol. I, p. 55).

34. Sobre la formación del Bloque Nacional, véase Joaquín Arrarás, *Historia de la Segunda República española*, tomo III, pp. 57-61; el libro ya citado de Santiago Galindo Herrero, *Historia de los partidos monárquicos...*, donde se incluye el manifiesto que lanzó el Bloque en diciembre de 1934, pp. 252-259; y los trabajos, también citados, de Martín Blinkhorn y Paul Preston.

35. El elevado número de vacantes se debe a la anulación de las elecciones en las provincias de Granada y Cuenca. Tras su repetición el 3 de mayo de 1936, 19 vacantes se cubrieron del siguiente modo: 10 socialistas, 4 Izquierda Republicana, 2 Independientes, 1 CEDA, 1 Unión Republicana y 1 Comunista.

IV. LAS CORTES EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL

Yo creo, Señores Diputados, que estamos en situación de dar a nuestra obra parlamentaria un carácter, una organización, estoy por decir que hasta estamos en condiciones de dotarla de una estética completamente diferente de las Cortes antiguas.

JULIÁN BESTEIRO

Tras el sistema de partidos, como sujeto de las decisiones, son las Cortes, como escenario de esas mismas decisiones, el segundo elemento del sistema político que hemos seleccionado como variable o coordinada de la actividad política durante la Segunda República. No se trata, por tanto, de llevar a cabo seguidamente un análisis *in vitro* jurídico-constitucional sin repercusiones ulteriores, sino de abrir una puerta más en nuestro trabajo, señalando aquellos aspectos de las Cortes republicanas que, activados por el sistema de partidos, cuyas principales características se acaban de perfilar, condicionaron las decisiones políticas. Ya hace algunos años, Jean Meynaud criticaba que, mientras se habían realizado hasta la saciedad análisis jurídicos sobre las instituciones parlamentarias, no se hubieran extraído apenas sus implicaciones sobre el comportamiento y las decisiones de los parlamentarios. Y, sin embargo, continuaba Meynaud, “es una banalidad declarar que, en política, como en todas las demás ramas de la actividad humana, la forma ejerce una influencia sobre el fondo”.¹

En el capítulo siguiente a éste se analizarán los procesos parlamentarios de elaboración de normas. Pero antes deberá tenerse en cuenta que esas funciones de decisión política y legislativa de las Cortes no se desarrollaron en el vacío, sino que, por el contrario, se encontraron inmersas y condicionadas por una compleja

trama de relaciones orgánicas que venían definidas a partir del texto constitucional de 1931, dando lugar a un régimen parlamentario. Y es, justamente, la posición de las Cortes en ese régimen parlamentario lo que nos ocupará en las páginas siguientes: ¿Cuáles eran las facultades y los límites reales que, para la adopción de las decisiones que más tarde analizaremos, imponían a las Cortes sus relaciones con el resto de la estructura constitucional? Para responder, comenzaremos por los caracteres generales del régimen parlamentario de la Segunda República, desgranando después, a partir de esos caracteres, las relaciones de las Cortes con el Gobierno, sus *no-relaciones* con una segunda Cámara y, por último, el papel de la Presidencia de la República en todo ese régimen parlamentario.

A. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: CARACTERÍSTICAS GENERALES

Cuando los hombres de 1931 se encontraron ante la oportunidad de levantar un nuevo sistema político, existía un punto sobre el cual apenas hubo lugar a debate: el carácter parlamentario de las relaciones de poder en ese nuevo sistema. La vocación parlamentaria de los artífices de la Segunda República era algo que estaba por encima de cualquier discrepancia ideológica, de tal forma que, a la hora de elaborar la Constitución, no se tomaría seriamente en cuenta la posibilidad de otro tipo de régimen político que no fuera el parlamentario. Según Jiménez de Asúa, “el sistema parlamentario era indeclinable en aquella hora española”,² y es que, como ha señalado otro socialista, Ramos Olivera, el mayor número de los republicanos españoles identificaba sistemáticamente liberalismo y democracia con el régimen parlamentario.³

Un “cierto” régimen parlamentario, por otra parte, había sido elemento permanente de la tradición constitucional española. Desde el Estatuto Real de 1834, y salvo el paréntesis dictatorial de Primo de Rivera, sus principios básicos jamás habían sido abandonados, al menos teóricamente, por el liberalismo español. No parece muy apropiado, sin embargo, situar el régimen de la Segunda República como siguiendo esa corriente tradicional. En 1931 se iba a manifestar, por el contrario, una voluntad muy cla-

ra de romper con el pasado, de superar las taras del régimen parlamentario de la Monarquía. Más justo resultará insertar la nueva Constitución republicana en las tendencias del constitucionalismo europeo del período entreguerras que concebirla como una permanencia de las líneas generales del constitucionalismo tradicional de nuestro país.

En efecto, tras la Primera Guerra Mundial, tuvo lugar en varios países de Europa continental un proceso llamado de *racionalización* del régimen parlamentario clásico hasta entonces imperante. En realidad, el término *racionalización* era sinónimo de *constitucionalización*, pues se utilizaba para designar el proceso mediante el cual se traducían y se sometían a fórmulas jurídico-constitucionales los complejos mecanismos que venían funcionando "basándose en criterios de orden político, conforme a algunos principios genéricos fundamentales y a pocas normas consuetudinarias, impregnadas de numerosas reglas de corrección constitucional".⁴ Ese, precisamente, es el fenómeno que podemos apreciar en el régimen parlamentario de 1931 si se compara con el régimen parlamentario vigente con anterioridad en España, no debiendo extrañarnos, por tanto, que los autores de la Constitución republicana confesaran repetidamente la extranjería de sus principales fuentes de inspiración.

Durante la Monarquía liberal, la relación entre el Gobierno y las Cortes había sido más la consecuencia de una acumulación de prácticas consuetudinarias que de unos preceptos constitucionales; la necesidad para el Gobierno de la confianza parlamentaria era algo que podía derivarse indirectamente de los textos constitucionales, pero ni figuraba expresamente en ellos, ni se establecían tampoco en ellos los procedimientos para su expresión. El parlamentarismo dualista, el régimen parlamentario de la doble confianza (Rey-Cortes), era algo que tenía su fundamento en la Constitución escrita, pero que se configuraba realmente mediante la práctica política.⁵ La racionalización o constitucionalización del régimen parlamentario que se opera en 1931 puede interpretarse como una reacción frente a ese estado de cosas. Pero ha de tenerse en cuenta que si es cierto que una reacción semejante tuvo lugar en otros países, en la mayoría de ellos la evolución del régimen parlamentario clásico había desembocado en un predominio incontrolado del Parlamento y en la consiguiente inestabilidad gu-

bernamental. El caso español había sido distinto. Aquí, la relación básica del sistema había sido la que vinculaba al Gobierno con el Rey y no con las Cortes. El carácter oligárquico del sistema y su resultado, el falseamiento de las elecciones, determinaron que fuera la confianza regia, manifestada fundamentalmente a través de la concesión del decreto de disolución de las Cortes, el resorte básico del poder gubernamental, pues la posibilidad de organizar desde arriba una mayoría parlamentaria suponía que quien contara con dicho decreto tenía ya garantizadas prácticamente las dos confianzas necesarias para gobernar.

De esta forma, la tarea de precisar el engranaje constitucional, dando cuerpo a las inclinaciones unánimes de los republicanos españoles hacia el régimen parlamentario, estuvo alimentada por un doble instinto político. De una parte, existía una firme voluntad de ruptura con el pasado político español, en previsión de los vicios del régimen parlamentario tradicional, que tan vivamente se recordaban. La evocación del poder personal de los monarcas, irresponsables no sólo jurídicamente, al que se atribuían en gran parte tales vicios, vino así a determinar las tendencias constitucionales hacia el fortalecimiento de la representación nacional contenida en el Parlamento y hacia un severo control de los órganos de gobierno y, muy especialmente, de la Jefatura del Estado. Por otra parte, se intentaría también avanzar a través de los nuevos caminos abiertos por el constitucionalismo europeo de la época. De un modo singular, la Constitución alemana de Weimar, con un influjo tantas veces reconocido sobre la española de 1931, sería paradigmática del esfuerzo que se generalizaba por el continente para colocar a los gobiernos en condiciones de afrontar, en el marco de regímenes parlamentarios, las exigencias impuestas por el creciente intervencionismo estatal.⁶

Combinando esos dos ingredientes y sus implicaciones, hasta cierto punto contradictorias, surgiría lo que se llamó "parlamentarismo atenuado", donde, a una orientación predominantemente parlamentaria de las relaciones constitucionales, se superpusieron algunos elementos dirigidos a conseguir un mayor vigor y estabilidad del Gobierno con respecto al régimen parlamentario clásico.⁷ El resultado final fue una notable complejidad del andamiaje básico del régimen parlamentario, aquel que componen las relaciones entre Jefatura del Estado, Gobierno y Parlamento. Como subrayó

Adolfo Posada, la Constitución de 1931 fue “pródiga en las aplicaciones de los resortes y recursos mecánicos de fuerza *contra* fuerza, que funcionarían en su momento como frenos o contrapesos”.⁸ Intentemos adentrarnos algo más por esa maraña constitucional.

B. LAS RELACIONES CORTES-GOBIERNO

Según la Constitución de 1931, las Cortes eran la suprema representación de la soberanía popular. Consiguientemente y con arreglo a la pura teoría constitucional, las Cortes se presentaban dentro del sistema político como la fuente exclusiva de la decisión legislativa: “La potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los diputados”.⁹

Sin embargo, no es nada nuevo afirmar que, en las democracias parlamentarias, está muy limitada la correspondencia entre la teoría y la práctica en ese terreno de la suprema decisión política que son las leyes. Los parlamentos se han visto privados progresivamente de sus facultades legislativas hasta el punto de que las afirmaciones constitucionales de que “los parlamentos hacen las leyes” se contemplan hoy con cierto escepticismo. Las vías a través de las cuales se ha llevado a cabo ese fenómeno han sido fundamentalmente tres: en primer lugar, las posibilidades, más o menos amplias, que se conceden a los gobiernos para romper las “reservas de ley”, hechas en favor de los parlamentos mediante instrumentos tales como los decretos-leyes o legislación de urgencia y la legislación delegada; en segundo término, los privilegios procesales con que cuentan los gobiernos o los jefes de Estado, según normativa constitucional o reglamentaria, para controlar las distintas fases del proceso legislativo (iniciativa, elaboración y aprobación, sanción y promulgación); por último, el control político de los gobiernos sobre las mayorías parlamentarias y, en consecuencia, sobre la actividad de los parlamentos a través de los partidos políticos y de su disciplina interna. Todo ello ha determinado que la carga de las decisiones políticas fundamentales se haya ido desplazando desde los parlamentos hacia los gobiernos; que las elecciones parlamentarias adquieran un fuerte cariz de elecciones gubernamentales; y que, paralelamente al control de raíces ju-

rídicas de los parlamentos sobre los gobiernos, se haya ido desarrollando otro de índole predominantemente política de éstos sobre aquéllos.¹⁰

Con todo, sería engañoso pensar que tal fenómeno de desnutrición parlamentaria se ha producido *contra* lo previsto en los textos constitucionales. Una Constitución no debe ser valorada únicamente aislando y analizando separadamente sus preceptos, sino que, especialmente en su parte orgánica, precisa de una valoración de conjunto, de ir engarzando sus distintas piezas hasta que se perciba íntegramente lo que podemos llamar “dinámica constitucional”. Por ello, cuando una Constitución contiene todos los elementos básicos de un régimen parlamentario, nos engañaríamos si pensáramos que, al margen de cuáles fueran sus declaraciones sobre la soberanía o sobre las facultades legislativas del parlamento, esa Constitución no está previniendo y determinando en su conjunto un predominio fáctico del Gobierno sobre el Parlamento. En efecto, si, por una parte, todo régimen parlamentario se funda sobre la colaboración o el acuerdo de poderes entre Gobierno y Parlamento y, por otra, tenemos en cuenta el necesario carácter oligárquico y elitista que, *desde un punto de vista funcional*, tiene toda organización del poder político, no debe extrañarnos que, en el funcionamiento de la línea de poder Gobierno-Parlamento, el predominio sea de los menos sobre los más, de los líderes sobre los cuadros, de los mejor informados sobre los peor informados, etc., esto es, de los gobiernos sobre los parlamentos. Igual sucede, por ejemplo, como demostró un clásico, Roberto Michels, en el seno de los partidos políticos: por muy democráticas que sean las reglas de su organización interna, siempre se producirá una “oligarquización” funcional en beneficio de los llamados órganos “ejecutivos” del partido, tales como la Secretaría o los Comités centrales, y en detrimento de los órganos “legislativos” o de representación, como los Congresos o Asambleas generales.¹¹

De modo semejante, el régimen parlamentario implica *siempre* una supremacía gubernamental. Bien es cierto que una afirmación tan categórica puede sorprender, pues se argumentará frente a ella la existencia de regímenes parlamentarios con una acentuada debilidad gubernamental y un parlamentarismo extremo. Sin embargo, aun en esos casos, continúa siendo válida la

afirmación. El excesivo parlamentarismo, la situación en la cual el Parlamento y los parlamentarios desbordan una hipotética frontera —de actividad, de facultades y de influencia— óptima para el funcionamiento del sistema, es, sobre todo, el efecto, y no la causa, de gobiernos débiles e inestables. Una vez que se han establecido las normas básicas de funcionamiento del régimen parlamentario, si tuviera lugar ese desbordamiento, sería principalmente porque se ha producido un vacío de poder gubernamental, una parálisis o abstención del Gobierno en su papel de órgano dirigente de la actividad parlamentaria. Por ello, aun en esos casos, será el Gobierno, su debilidad e inestabilidad, quien siga orientando, imponiendo, las pautas de funcionamiento a los mecanismos decisoriales del órgano parlamentario.¹²

Pues bien. Precisamente, la fragilidad gubernamental ha sido uno de los defectos más destacados por quienes han estudiado el sistema político de la Segunda República y al que, comúnmente, se ha achacado el fracaso de los propósitos modernizadores. La añoranza de “gobiernos fuertes” está siempre presente en tales críticas. Pero lo que aquí nos interesa es la relación causal que se supone existió entre esas dolencias gubernamentales y un régimen parlamentario aderezado con cierto puritanismo jurídico-constitucional, de tal forma que es opinión muy generalizada la de que hubo gobiernos débiles como consecuencia de haberse trazado en la Constitución una relación de poderes muy escorada hacia el Parlamento. La debilidad gubernamental sería, en resumen, la consecuencia del régimen parlamentario en vigor. ¿Qué hay de cierto en ello?

Ya recordamos cómo el núcleo de todo régimen parlamentario se concibe habitualmente como un acuerdo de voluntades políticas, como una permanente colaboración entre Parlamento y Gobierno. Y para los conflictos o rupturas que puedan surgir entre ambos, el régimen tendrá prevista la intervención de dos árbitros —la Jefatura del Estado, en primer término, y el cuerpo electoral, en última instancia— encargados de restaurar el sincronismo. Como antes se ha indicado, durante la Monarquía parlamentaria española ese axioma no era algo directamente establecido por los textos constitucionales, sino más bien un cúmulo de prácticas políticas. Incluso la figura del Gabinete o Gobierno no gozaba de autonomía constitucional. Y así, por ejemplo, “Del rey y

sus ministros” fue el encabezamiento de un título de la última Constitución monárquica de 1876, donde el Gobierno aparecía integrado en la Corona. Será en la Constitución de 1931, cuando, por vez primera, se considere al Gobierno como una institución plenamente diferenciada y autónoma, con organización y funciones propias, desgajadas de las que tradicionalmente venían imputándose a la Corona. Para percibir esta novedad, basta consultar el título VI (“Gobierno”) de la Constitución republicana:

El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno (art. 86).

El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno [...].

A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales (art. 87).

Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público (art. 90).

También por vez primera en nuestra historia constitucional, en 1931, se establecerá taxativamente la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes:

Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno e individualmente de su propia gestión ministerial (art. 91).

Y la pérdida del cargo será la última consecuencia de dicha responsabilidad, cerrándose así el círculo básico de todo régimen parlamentario:

El Presidente de la República nombrará y separará libremente al presidente del Gobierno, y, a propuesta de éste, a los Ministros. *Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza* (art. 75).

La necesidad de la confianza parlamentaria para ejercer la función de gobierno quedó así expresamente sentada. Pero no sólo eso. Además, siguiendo las tendencias europeas a imponer

constitucionalmente las condiciones dentro de las cuales, y sólo dentro de ellas, se debía producir la pérdida de la confianza parlamentaria, el artículo 64 de la Constitución de 1931 estableció:

El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta Diputados en posesión del cargo. Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación.

No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuese aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyen la Cámara.

Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura.

Y así, junto con la exigencia de la confianza de las Cortes para poder gobernar, se constitucionalizaron los votos de censura, esto es, la forma bajo la que necesariamente tendría lugar la "negativa explícita" de esa confianza. La relación entre los artículos 64 y 75 parece, pues, evidente, a pesar de ciertos esfuerzos interpretativos que se realizaron por marcar una separación entre ambos.¹³ Unidos al artículo 91, fueron el punto de arranque en la configuración del régimen parlamentario de la Segunda República, del que los demás aspectos del control de las Cortes sobre la actividad gubernamental, contenidos en otros preceptos constitucionales o reglamentarios, eran como puras derivaciones.

Considerada bajo esos supuestos, la posición del Gobierno quedaba, sin duda, reforzada. Existía, ciertamente, una dependencia hacia las Cortes insoslayable en un régimen parlamentario. Pero, frente a lo que sucedía en épocas anteriores, esa dependencia se producía en unos límites fijados constitucionalmente de antemano y partía del reconocimiento a la emancipación funcional del Gobierno. La mayor responsabilidad política de éste podía, por tanto, entenderse perfectamente en términos de una mayor autoridad. Y, sin embargo, la mayor solidez constitucional de los gobiernos no fue correspondida por una mayor solidez en la práctica. Pese a toda esa mayor valoración de su papel en el orden constitucional, los gobiernos de la Segunda República han pasado

a la historia como prototipos de inestabilidad y debilidad crónicas, de las que frecuentemente se culpa a su excesiva dependencia parlamentaria. ¿Dónde radicarón las causas de la contradicción? ¿Existió realmente ese voraz parlamentarismo, devorador de gobiernos, que la derecha, en especial, se complace en recordarnos asiduamente, como si ella nunca hubiera roto... un Gobierno?

¡Qué duda cabe de que el sistema de contrafrenos constitucionales a que aludíamos antes cuidó con exceso de la sujeción parlamentaria de los gobiernos! Es suficiente una rápida consulta de la Constitución y de los Reglamentos de las Cortes para apercibirnos de que, al inicial reconocimiento del Gobierno como motor de la vida política, siguieron estrechos controles parlamentarios de todos sus actos y la ausencia de muchos de los instrumentos procesales con que los gobiernos contemporáneos están abundantemente dotados para dirigir el funcionamiento y organización internos de las Cámaras. Las rígidas condiciones de la legislación delegada, de los decretos-leyes o de la suspensión de garantías,¹⁴ la intensidad de las obligaciones parlamentarias que se imponían al Gobierno acompañada de la duración de las sesiones y de la presencia de una Diputación Permanente con importantes atribuciones en las lagunas de actividad de la Cámara,¹⁵ el fuerte control de los actos gubernamentales en sus dimensiones económica e internacional,¹⁶ la escasa capacidad de maniobra del Gobierno en relación al orden del día, a la composición de las comisiones o a la marcha de los debates:¹⁷ todo ello nos demuestra hasta qué punto, según la normativa vigente, los Gobiernos venían obligados, constitucional o reglamentariamente, no sólo a desarrollar una intensa actividad en las Cortes, sino también a sufrir constantes limitaciones por parte de éstas.

Sin embargo, ahora que nadie puede seriamente sostener que exista una relación causal entre régimen parlamentario y gobiernos débiles, es un hecho que los instrumentos puramente procesales han tenido un valor muy limitado para alcanzar el llamado "predominio del ejecutivo", que caracteriza las relaciones de poder de los actuales regímenes parlamentarios; en otras palabras, que la simple ausencia de tales instrumentos o la acentuación normativa del control parlamentario no bastan por sí solas para determinar la debilidad gubernamental. Jean Blondel, que ha realizado un importante estudio comparado sobre los distintos grados

de dependencia entre las asambleas y los gobiernos, ha llegado a conclusiones bastante luminosas. Según Blondel, la capacidad de los gobiernos para controlar y dirigir el trabajo de las Cámaras parlamentarias está en función, primordialmente, del peso y de la solidez de los partidos, o sus sucedáneos, en dichas Cámaras, hasta el punto de que "los procedimientos solamente pueden apoyar verdaderamente a los gobiernos que ya son fuertes gracias al partido".¹⁸ La debilidad de los gobiernos frente a los parlamentos no es, pues, la consecuencia de un escaso número de resortes jurídicos, sino de la ausencia de fuerzas políticas sólidamente organizadas a través de las cuales pueda canalizarse e impulsarse unitariamente el trabajo del Parlamento. Un Gobierno ejerce su más fuerte presión en el Parlamento a través de los partidos, de tal forma que la existencia de partidos sólidos y disciplinados es el presupuesto básico para el sometimiento del Parlamento a la voluntad del Gabinete.¹⁹

El caso de la Segunda República española nos demuestra el grado de influencia del sistema de partidos sobre las relaciones Gobierno-Parlamento. Ya hemos analizado el origen de las crisis gubernamentales que se produjeron entre 1931 y 1936, y ha de recordarse aquí que, de los dieciocho gobiernos que se sucedieron en ese período, tan sólo dos murieron "parlamentariamente". Por el contrario, el resto de las crisis se sustanció fuera de las Cortes, con motivo, sobre todo, de disensiones internas en el seno de las propias mayorías gubernamentales. Quiere esto decir que la presión de la institución parlamentaria tuvo una influencia muy limitada en la frecuente caída de los Gobiernos, síntoma principal de su inestabilidad. El estado de extrema fluidez e inconsistencia del sistema de partidos, que hemos tratado en el capítulo precedente, fue la causa primera de lo que Madariaga ha llamado "flojera del ejecutivo"²⁰ y esa flojera determinó, a su vez, el parlamentarismo desorbitado de la Segunda República.

Las manifestaciones de este fenómeno fueron abundantes a lo largo de todo el período y más adelante volveremos sobre algunas de ellas. Como ejemplo, recordemos ahora la grave inhibición del Gobierno provisional en el proceso constituyente. Jiménez de Asúa nos ha dado, una vez más, buena noticia de ella:

El Gobierno estaba formado en aquella época por hombres de distintas tendencias y creyeron que una Constitución que suponía el molde para la República, no podía ser ponencia de un Gabinete de naturaleza tan homogénea, y de aquí que se declarara, por el propio Gobierno provisional de la República, que él no llevaba ponencia a las Cortes, y que cada uno de los ministros reservaba su calidad de parlamentario para defender sus puntos de vista, personales y de partido. De este hecho, bastante insólito, emanan graves consecuencias [...] ²¹

La más importante fue el carácter de excesivo parlamentarismo y de liberalidad política extrema de la Carta Fundamental. Compuesta por parlamentarios, no es de extrañar que se cuidaran ante todo de su oficio, y puesto que en el seno de la Comisión había algunos que pudieron ser ministros con igual título que los que componían el Gabinete, no puede parecer raro que, por un mecanismo que explica la psicología profunda, quisieran, por motivaciones inconscientes, trabar una función que ellos no desempeñaban. Si hubiera habido ponencia del Gobierno, otra hubiera sido la estructura del Poder ejecutivo. ²²

De esta forma, el Gobierno provisional entregó la elaboración del texto constitucional a la pura y simple dinámica parlamentaria, privándola del órgano director que encauzase políticamente los debates. El caso no fue único y con posterioridad sería frecuente que el Gobierno, paralizado por sus divisiones internas y debilitados sus apoyos en el sistema de partidos, se abstuviera de ejercer la dirección del trabajo parlamentario. Ni siquiera se emplearon a fondo todas las armas procesales, fueran pocas o muchas, que privilegiaban la posición gubernamental en la actividad de las Cortes.

En una situación semejante el único sustitutivo eficaz, al menos a corto plazo, de un Gobierno fuerte y homogéneo es el fenómeno conocido como "la personalización del poder". Un cierto liderazgo carismático. Siguiendo a Blondel:

[...] en momentos críticos los gobiernos adquieren típicamente un carácter personalizado y en ellos decide un solo hombre, y si no poseen ese carácter se derrumban al no conseguir resolver los problemas que exigen solución. Se sigue de esto que en los países que se encuentran en estas etapas tempranas de su desarrollo y en otros que se enfrentan con problemas importantes es probable que se sucedan rápidamente los gobier-

nos impotentes o que se instaure una jefatura carismática durante algún tiempo [...]

[...] cuando no surge una jefatura carismática y los problemas de legitimidad en el país son graves, es probable que se sucedan las caídas de Gobierno y que sobrevenga una inestabilidad general.²³

Durante la Segunda República, únicamente hubo un presidente del Gobierno en condiciones para representar ese papel. La fuerte personalidad política de Manuel Azaña pudo, durante algún tiempo y enfrentado a ciertos problemas, ejercer la dirección de la orquesta parlamentaria desde el banco azul. No es casualidad que el bienio que lleva su nombre fuera el más fructífero de las tres legislaturas republicanas. De su capacidad para remontar los *impasses* parlamentarios es buena muestra el Estatuto catalán, cuya aprobación fue, en gran medida, logro personal suyo, y, en sentido negativo, la ley de Reforma Agraria, cuya tardanza fue la tardanza de Azaña en intervenir enérgicamente en las Cortes. Y junto a lo que hizo en las Cortes, debe también destacarse lo que no hizo, como, por ejemplo, lanzarlas a extensos debates sobre sus reformas militares. El posterior contrapunto de Alejandro Lerroux, con su abandono crónico de la cabecera del banco azul, contribuiría aún más a destacar su labor en las Cortes.²⁴ Sin embargo, la talla de estadista de Azaña encontró dos limitaciones: la falta de apoyo de una sólida organización partidista y sus propios escrúpulos en personalizar el poder político.²⁵

Para las relaciones Cortes-Gobierno, la falta de ciertos procedimientos, constitucionales o reglamentarios, de presión gubernamental para contrarrestar el control parlamentario no supuso en definitiva, la principal laguna del régimen parlamentario, mientras que los gobiernos (y las oposiciones) hicieran agua por la vía del sistema de partidos. Ante las fallas en esa correa principal de transmisión entre Gobierno y Parlamento, poco podía remediar cualquier sistema de relaciones procesales, una vez que, como hemos visto, el esquema previsto por la Constitución de 1931 no determinaba de antemano la debilidad gubernamental. Por el contrario, de la Constitución de 1931 y, más tarde, de los Reglamentos de las Cortes, derivaba un régimen parlamentario en el que, aunque algunos instrumentos procesales, como los decretos-leyes y la legislación delegada, no se establecieran con la generosidad

que hoy es habitual para el Gobierno, éste quedaba emplazado en la situación, y con las armas suficientes para ello, de dirigir y controlar políticamente las decisiones parlamentarias, asumiendo un papel similar al de los gobiernos en los modernos Estados intervencionistas. Sin embargo, como se apuntó en el capítulo anterior y se ampliará en los siguientes, las características del sistema de partidos impidieron la formación de gobiernos estables y homogéneos durante la Segunda República. Y como el sistema de partidos es, precisamente, el cauce principal a través del cual se opera la dirección gubernamental de la vida parlamentaria, así, el parlamentarismo de la Segunda República fue, ante todo, el resultado de taras gubernamentales, provocadas, a su vez, por el estado de las fuerzas políticas en el país.

Pero, si en las relaciones constitucionales entre Gobierno y Cortes no estaba la raíz última, por un lado, del parlamentarismo desaforado y, por otro, de la debilidad gubernamental, podemos preguntarnos cómo hubieran podido atenuarse las consecuencias de uno y otra, al margen de los posibles cambios en el sistema de partidos hacia una mayor concentración y consolidación del mismo y al margen, también, de la "aparición" de un líder carismático. Siguiendo nuestro análisis dentro del terreno constitucional y de la particular posición de las Cortes en el mismo, hay dos instituciones a las que se suelen atribuir importantes efectos funcionales para un régimen parlamentario: la segunda Cámara o Senado y la Jefatura del Estado. Y será en la ausencia de la primera y en la impotencia de la segunda para ejercer de poder armónico y estabilizador, donde podemos encontrar un decisivo influjo de las previsiones constitucionales sobre el funcionamiento del régimen parlamentario y de las Cortes durante la Segunda República.

C. EL MONOCAMERALISMO

Si el establecimiento de un régimen parlamentario no tropezó con obstáculos serios, la conveniencia de que ese régimen se desarrollara en el marco de una o dos Cámaras daría lugar a intensas polémicas que se prolongaron a lo largo de toda la República. Ya desde un primer momento el problema se planteó como una elección que traería importantes consecuencias para el funcionamien-

to del sistema. La primera huella del conflicto se encuentra en el anteproyecto constitucional elaborado por una Comisión de técnicos a instancias del Gobierno provisional.²⁶ En dicho anteproyecto se optó, mediante una débil mayoría en el seno de la Comisión,²⁷ por la solución bicameral, siguiendo la sugestión de Posada de un Senado con base corporativa-sindical que completase la representación política del Congreso de diputados con una cierta representación de intereses.²⁸ Esta solución no llegaría, sin embargo, muy lejos, pues la Comisión de las Cortes encargada de elaborar el proyecto de Constitución²⁹ se inclinaria, aunque también por muy escasa mayoría, por la Cámara única.³⁰ Únicamente, como remedo ambiguo de la ausencia del Senado, se proyectaron unos Consejos Técnicos, a los que se confirieron algunas facultades en la preparación de las leyes.³¹ Por otra parte, para compensar la falta de contrapeso parlamentario al Congreso, el presidente de la República, según el proyecto de la comisión, sería elegido por sufragio universal y directo.³² Finalmente, cuando tuvo lugar el debate definitivo en el pleno de las Cortes, su intensidad sería mucho mayor sobre este punto que sobre los demás aspectos de la parte *orgánica* de la Constitución. Otra vez se rechazaría el Senado, pero también cualquier otro sucedáneo como los Consejos Técnicos, o un llamado Consejo de la República que fue propuesto en esos debates plenarios.³³ Pero, asimismo, la elección popular del presidente de la República se sustituiría, según vimos, por una elección de segundo grado de la que más tarde se lamentó Jiménez de Asúa:

[...] el sistema unicameral era posible en la arquitectura de nuestro Proyecto. Tal como quedó el régimen de poderes en la Constitución, la ventaja unicameral no resulta tan clara. [...]. El régimen unicameral que estableció el proyecto nuestro coexistía con el origen de la elección popular del Presidente de la República. La Cámara única es por ello una Cámara fuerte; pero al mismo tiempo creábamos un Presidente fuerte también.³⁴

El carácter exclusivo del Congreso de Diputados quedó así reforzado por todas partes. Y ello se debió, sobre todo, a las preocupaciones, a que aludíamos antes, por fortalecer y democratizar las instituciones parlamentarias. Mientras que los defensores del Senado utilizaron argumentos de índole técnica y funcional, los

partidarios de la Cámara única se apoyaron fundamentalmente en el radicalismo democrático que impregnaba buena parte de la ideología republicana de 1931. Según estos últimos, repitiendo los viejos argumentos de Sieyes, la adulteración del ideal democrático que entrañaba el Senado era su vicio principal:

Nosotros rechazamos la dualidad de Cámaras, porque el bicameralismo contradice el ideal democrático, ya que éste descansa en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad. Una Cámara alta independiente (sea cual fuere su matiz político) pondría en peligro esa unidad; y, lo que es peor, esto sucedería con respecto al Legislativo, que es la expresión precisamente de la *volonté générale*, y no resiste dualismos.³⁵

Idéntico criterio impulsaba la generalización del unicameralismo en el nuevo constitucionalismo europeo posterior a la Primera Guerra Mundial.³⁶ Pero lo más curioso del caso español es que un simple recuento de las opiniones manifestadas por los diputados en las Cortes Constituyentes nos indica que los partidarios del Senado estaban en mayoría y que, en modo alguno, es cierta la impresión de una línea divisoria derecha-izquierda separando a defensores y enemigos de la segunda Cámara. Hubo, sin embargo, tres circunstancias que impidieron el éxito final de esas opiniones favorables y mayoritarias. En primer término, el retraimiento de algunos grupos de derecha que, tras la aprobación del artículo 26 de la Constitución sobre la cuestión religiosa, decidieron abandonar las sesiones. Con esa actitud, al llegar los debates sobre la organización constitucional del Estado, las propuestas para el establecimiento del Senado se vieron privadas de unos votos que hubieran sido decisivos.³⁷ En segundo lugar, las diferencias surgidas en torno a la configuración del Senado entre sus partidarios debilitaron considerablemente sus energías. Así, mientras una mayoría de grupos parlamentarios estaba decidida a introducir alguna forma de bicameralismo, no fueron, sin embargo, capaces de llegar a coincidir sobre la composición y facultades de la segunda Cámara.³⁸ Finalmente, la rígida disciplina interna de la minoría socialista impediría a un sector importante de ella engrosar las filas de los bicameralistas. En efecto, la opinión del PSOE sobre el tema no era, ni mucho menos, unánime, pues destacadas figuras

del partido abrigaban el deseo de completar la representación política e ideológica con la de los intereses económicos y sociales.³⁹ Precisamente, los proyectados Consejos Técnicos no fueron sino una tímida concesión inicial, muy criticada después, a ese sector.⁴⁰ No obstante, cara al exterior, la unidad del socialismo se mantuvo sin fisuras a lo largo de todo el proceso constituyente, dando pie a todos los comentaristas para señalar que la influencia socialista sobre la Constitución de 1931 fue mucho mayor de la que le hubiera correspondido según su real fuerza numérica en las Cortes.

La aprobación final de la fórmula monocameral no suponía, empero, que cesaran los esfuerzos por introducir el Senado en el sistema. Una de las banderas políticas más utilizadas durante los años posteriores fue la de la revisión constitucional y, dentro de ella, el bicameralismo era uno de los puntos a que se aludió con mayor insistencia. El principal propulsor de esos esfuerzos revisionistas sería el propio presidente de la República, para quien, si la reforma de la Constitución fue una obsesión desde el momento en que tomó posesión de su cargo, la Cámara única era “el defecto más grave entre todos los que contiene la ley fundamental”.⁴¹ En este sentido, las críticas lanzadas contra el monocameralismo pueden diferenciarse en dos grandes grupos. De un lado había quienes, frente a los argumentos de los que decían preservar la integridad de la representación democrática mediante una Cámara única, oponían que “la parte *orgánica* de la nueva Constitución no revela en el sistema de las instituciones toda la influencia del sentido social contenida en la *dogmática*”.⁴² Eran los mismos que se extrañaban de que “las Constituyentes de un carácter socialista tan acentuado no hayan querido incorporar las fuerzas sindicales a la Constitución”.⁴³ Eran, en definitiva, quienes pensaban que el Senado, no sólo no disminuiría, sino que completaría el carácter representativo del Parlamento: para unos, dando entrada a los intereses económicos y sociales; para otros, los grupos regionalistas principalmente, siendo el corolario de la estructura regional o federal del Estado que propugnaban. De otra parte, alcanzaron mucha mayor audiencia los argumentos *funcionales*, es decir, aquellos que consideraban la segunda Cámara como un elemento compensador o atenuante de los eventuales excesos de la primera, evitando al jefe del Estado los roces constantes con el

Parlamento; eran las conocidas disquisiciones sobre las ventajas moderadoras que proporciona un doble tratamiento de las leyes y sobre la estabilidad política que dimana de una "aristocracia" senatorial frente a los posibles vaivenes que se experimentan en una Cámara baja:

Un jurista que hubiese vivido fuera de España, durante el primer cuatrienio de la República, habría podido, para los más de los casos, prescindir de los anuarios legislativos, porque el balance final de éstos era derogación, cero, y las más de las instituciones seguían teniendo por norma, excluida la ley fundamental, los preceptos de la monarquía parlamentaria, cuando no los de la absoluta dictatorial.

Con un Senado, la obra legislativa de las Constituyentes no habría ido tan a la izquierda, pero entonces ni la reacción de 1933 habría sido tan intensa, ni la Cámara senatorial le habría permitido inclinarse, decididamente, hacia la derecha. España, la República y su legislación, dando menos pasos, y, desde luego, menos violentos, habrían adelantado, incomparablemente, más.⁴⁴

No resulta nada fácil calibrar con objetividad la validez de tales críticas. ¿En qué medida una segunda Cámara hubiera podido modificar, en general, el ritmo político de la Segunda República y, en concreto, determinadas decisiones parlamentarias? ¿Con el Senado, hubieran variado en algo los destinos del régimen republicano? La mayor dificultad para responder está en que, a pesar de la bibliografía hoy existente, el Derecho constitucional comparado no haya avanzado sobre el tema mucho más allá de las intuiciones o de los deseos, y así, cuando tratamos de valorar lo que puede suponer la ausencia del Senado para un sistema político, nos encontramos por el momento desprovistos de elementos de juicio suficientemente sólidos.

No puede, por tanto, asegurarse que la revisión de una norma o decisión parlamentaria por parte de una segunda instancia parlamentaria represente una garantía de moderación, de mayor reflexión o preparación técnica de la medida. Con idéntico fundamento podría replicarse, por ejemplo, que la intervención de esa segunda Cámara correría el riesgo de aumentar la complejidad de las leyes, de disminuir su coherencia, o retardar la vigencia de algunas medidas especialmente perentorias cuando se trata de aco-

meter un vasto proceso de renovación social. El valor compensatorio, de contrapeso, de las segundas Cámaras es algo, en definitiva, que permanece en el terreno de las hipótesis sin confirmar y los argumentos funcionales o técnicos, a favor o en contra del bicameralismo, no tienen más fuerza que la proporcionada por los argumentos ideológicos o políticos de los que realmente dimanen. Pienso que es precisamente el empleo abierto de estos últimos el que permite atinar más, o equivocarse menos, cuando intentamos diagnosticar sobre los cambios que pueda experimentar un sistema político mediante la introducción del bicameralismo.

Hemos de atenernos, ante todo, a hechos fácilmente constatables. Y mientras resulta cabalístico tratar de establecer una relación inmediata y directa entre el número de Cámaras parlamentarias y los resultados legislativos, parece casi una perogrullada afirmar que el bicameralismo supone, simplemente, dar cabida en el sistema a un tipo más de representación parlamentaria. Ahí está, sin embargo, la clave del problema. Cuando se defiende la idea bicameral no es, en definitiva, más que porque se considera que existen determinados intereses —regionales, sociales, económicos, sindicales, corporativos, culturales, etc.— a los que resulta conveniente dotar de una representación autónoma con un cierto protagonismo en las decisiones políticas.⁴⁵ El caso de los Estados federales, donde el bicameralismo es ya una consecuencia prácticamente automática de la estructura federal, ilustra perfectamente sobre esa necesidad de que unos intereses, en este caso territoriales, participen en las decisiones políticas del Estado. Por el contrario, tal como ocurrió en 1931, el radicalismo democrático, afirmando la validez exclusiva de la representación política y la escasa relevancia o riesgo de entorpecimiento de todos aquellos intereses, deriva lógicamente hacia el monocameralismo.

Ésa es la perspectiva desde la que con mayor facilidad pueden imaginarse las diferencias entre una Segunda República sin Senado y otra con él. La introducción del bicameralismo hubiera supuesto la integración activa en el sistema de todos los intereses con los que se hubiera provisto a la composición de la segunda Cámara, y sus consecuencias para el régimen hubieran derivado primordialmente del hecho de esa integración. Pueden hacerse así dos consideraciones muy generales sobre las posibles repercusiones del bicameralismo. En primer lugar, no parece arriesgado su-

poner que con él se hubieran ensanchado las bases de aceptación, al comprometerse ciertos intereses en el funcionamiento del régimen.⁴⁶ El unicameralismo, por el contrario, trajo consecuencias diametralmente opuestas a las expresamente deseadas por sus partidarios. Pues, si lo que se pretendía era que la representación estrictamente política monopolizara la decisión parlamentaria, lo que se consiguió fue que los grupos de interés se colaran por la puerta falsa de la Cámara política, confundándose, en varias ocasiones, su acción y organización con las de los partidos políticos, lo cual, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, complicaría enormemente el funcionamiento del sistema de partidos en las Cortes y la elaboración de las decisiones parlamentarias.

En segundo término, aunque resulte difícil precisarlo con exactitud, parece lógico que los intereses representados mediante el bicameralismo, hubieran ejercido alguna influencia sobre la prioridad entre las decisiones adoptadas y la orientación de éstas. Varios comentaristas de la Segunda República han coincidido en señalar cómo las Cortes prestaron una atención incomparablemente mayor a los problemas políticos o constitucionales que a los de índole social o económica y cómo, incluso al afrontar estos últimos, los enfoques ideológicos prevalecieron sobre perspectivas más pragmáticas o utilitarias. Aunque, por supuesto, el fenómeno no deba achacarse exclusivamente al monocameralismo, tampoco puede despreciarse su influjo. Posiblemente, una segunda Cámara podría haber presionado para evitar la lentitud exasperante de la reforma agraria, constantemente postergada tras otros problemas que parecían preocupar más a los diputados; quizá, la enorme carga ideológica con que se afrontó la cuestión religiosa se hubiera agudado en alguna medida; y, asimismo, podrían haberse evitado conflictos regionales, como el de los *rabassaires* en 1934, cuando el vacío político existente entre una *Generalitat* izquierdista y unas Cortes y un Gobierno centrales escorados hacia la derecha únicamente podía salvarse mediante el puente jurisdiccional de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

En suma, el bicameralismo hubiera introducido probablemente dos variantes en los procesos decisorios: de una parte, una mayor preocupación parlamentaria hacia todas aquellas cuestiones que afectasen a los intereses representados en la segunda Cáma-

ra; de otra, un mayor pragmatismo genérico en el tratamiento parlamentario de los problemas. Esa doble influencia no llegaría, sin embargo, a percibirse en su plenitud por los artífices de la Constitución de 1931. Los defensores de la segunda Cámara, especialmente los conservadores, como Alcalá-Zamora, atendieron preferentemente a razones de orden técnico, sobrevalorando su carácter de contrapeso en las relaciones de poder. Y, al mismo tiempo, quienes deseaban imprimir mayores dosis de pragmatismo a la política republicana no siempre pensaron en el Senado como un instrumento eficaz para sus propósitos. Sirvan de ejemplo las distintas actitudes de dos figuras del nuevo régimen, Besteiro⁴⁷ y Ortega y Gasset.⁴⁸ Ambos, desde los primeros momentos, vislumbraron claramente la necesidad de compensar la exaltación de los principios ideológicos y morales mediante fórmulas más utilitarias de compromiso. La lucidez y coherencia del socialista fueron, en este caso, mayores en cuanto sus exhortaciones al pragmatismo político iban acompañadas de una defensa ferviente del bicameralismo.⁴⁹ Contrariamente, Ortega demostraría, en este problema, cierta cortedad de miras políticas al confesar en las Cortes su incompreensión de “cómo hay alguien que todavía defiende la segunda Cámara”.⁵⁰

D. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Lo primero que destaca, cuando se analiza la figura presidencial durante la Segunda República, es la intensidad de las críticas que recibió —y aún recibe— quien ocupó el cargo durante la casi totalidad de la vida normal del régimen. En efecto: habrá pocos políticos del periodo que se hayan privado de censurar la gestión de Niceto Alcalá-Zamora, “uno de los más graves peligros para la paz de España”, en palabras de uno de sus críticos y oponentes más virulentos.⁵¹ Sorprende también el abandono y el desprecio general entre los que finalmente se vio privado de la Presidencia. Recuérdese cómo su destitución por las Cortes, en abril de 1936, fue aprobada por 238 votos contra 5.⁵² Y debe señalarse que toda esa hostilidad respondió a motivos estrictamente políticos, quedando fuera de toda duda la integridad personal del presidente.

Las críticas demuestran la importancia que se otorgó a la figura del presidente para el funcionamiento del sistema y parece conveniente preguntarse hasta qué punto los argumentos *ad hominem* no encubrieron una crítica a la institución tal como fue diseñada. ¿Fracasó la persona o la institución? En cualquier caso, sería lo justo que, antes de abordar las valoraciones personales, el modo como el individuo cumplió con su misión, se conociese cuál fue esa misión que se le impuso, así como las limitaciones y los medios con que contó para cumplirla.

Igualmente que ocurrió con el Gobierno, en lo que se refiere al presidente de la República fueron manifestándose, a lo largo de todo el proceso constituyente, dos tendencias que acabaron desembocando en resultados contradictorios. Por un lado, existía la idea de que, en el régimen parlamentario que se trataba de llevar a la práctica, era imprescindible estatuir una función moderadora, de armonía, o de "relación", según la acertada terminología de los republicanos de 1873, diferenciada de las funciones gubernamentales y dotada de la suficiente autoridad para su ejercicio. Aquí, otra vez, el ejemplo de la Constitución de Weimar con su presidente "fuerte" pesó considerablemente sobre los constituyentes españoles. Pero, por otra parte, también surgió vigorosamente el recuerdo del poder monárquico en épocas pasadas; había que impedir a toda costa su retorno y, por ello, comenzó asimismo a ejercer cierta sugestión el débil presidente de la Tercera República francesa;⁵³ y, así, llegó un momento en que, como el mismo Alcalá-Zamora escribió, refiriéndose a los criterios orientadores de la elaboración constitucional, "el peligro, el enemigo era el jefe del Estado".⁵⁴

Las consecuencias, incoherentes y contradictorias, fueron bien definidas por Posada como un "sistema de *desconfianzas*" constitucionales.⁵⁵ Al presidente de la República le fueron encomendadas importantes funciones de cuyo ejercicio se le declaró responsable políticamente y, aparentemente, se le concedieron los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Pero, al mismo tiempo, se le sujetó con tal cantidad de frenos y limitaciones, acumulados progresivamente en los debates constitucionales, que, finalmente, acabó siendo responsable de una misión que *a priori* estaba impedido de cumplir.

Comencemos por la elección presidencial.⁵⁶ Para llevarla a

cabo, la Constitución de 1931 estableció un sistema indirecto, de segundo grado, según el cual se formaría un colegio electoral compuesto por el Congreso de Diputados y un número de compromisarios, elegidos por sufragio universal, igual al de diputados (art. 68). El camino hacia ese sistema fue, sin embargo, significativamente complicado. Primero, la Comisión Jurídica Asesora había dispuesto, en su anteproyecto bicameral, que, siguiendo el método francés, el presidente de la República fuera elegido por las dos Cámaras reunidas en Asamblea Nacional. Más adelante, la Comisión parlamentaria, que suprimió el Senado, viró ostensiblemente hacia el sistema alemán, estableciendo para la elección el sufragio universal y directo. Al mismo tiempo, en esa segunda etapa, se acentuó la separación de poderes entre las Cortes y el presidente, puesto que, mientras el presidente quedaba prácticamente imposibilitado para disolver las Cortes, éstas encontrarían las mismas dificultades para destituir al presidente. Únicamente quedaba abierto, tanto en un caso como en el otro, el recurso a un referéndum, donde el presidente se jugaría su cargo y las Cortes su existencia. Este proyecto parlamentario es el momento en que la figura presidencial estuvo más reforzada, pues, aparte de importantes facultades que en él se le reconocían como, por ejemplo, suplir por decreto al Parlamento, no cabía duda de que cualesquiera que fueran los poderes expresamente reconocidos en el texto constitucional, el verdadero papel del presidente en la práctica estaría en función, sobre todo, del procedimiento por el que se lo eligiera. De ello fueron plenamente conscientes las Cortes Constituyentes que, temerosas de un presidente surgido del sufragio universal, con unos orígenes tan democráticos como los de ellas mismas, retornaron finalmente a los mecanismos indirectos del anteproyecto primitivo. Lo hicieron, sin embargo, con el agravante de que, habiendo desaparecido ya el Senado, hubo de reemplazarse éste por unos compromisarios *ad hoc*, con lo que se facilitaba que el presidente quedara en exceso vinculado a la Cámara única desde el momento mismo de su elección; vinculación que, en el caso del primer presidente, fue mayor todavía.⁵⁷

En cuanto a las funciones presidenciales, aunque, como hemos visto, la Constitución de 1931 deslindó nitidamente el Gobierno de la Jefatura del Estado desde el punto de vista orgánico, existió, sin embargo, una cierta confusión funcional. Así, junto a

las funciones propias y características del presidente en su privativo papel de poder moderador del régimen parlamentario situado por encima del resto de los órganos constitucionales, encontramos también otras que eran en realidad funciones de gobierno y cuya imputación al presidente derivó de una falta de coherencia tras su diferenciación orgánica del llamado poder ejecutivo. La participación del presidente, según los artículos 76 *c*, 79 y 80 de la Constitución, en el establecimiento de normas específicamente gubernamentales —decretos, reglamentos y legislación de urgencia—, la atribución indiscriminada, según el artículo 76 *b*, de conferir todos los empleos civiles y militares y de negociar, según el artículo 76 *e*, los acuerdos internacionales, son las muestras más evidentes de esa confusión, mediante la que se comprometió nominalmente al presidente en funciones que iban a ser realmente ejercidas por otro órgano: el Gobierno. Nada mejor que lo escrito quejumbrosamente por Alcalá-Zamora para percibir los resultados:

Como consecuencia de no estar hecho el deslinde entre las respectivas facultades, llega todo, incluso la minucia, con volumen, intensidad y urgencia que abruman, hasta la firma del presidente de la República. No se explica que éste tenga que intervenir para el ascenso automático, o el traslado voluntario, de todos los empleados de cierta categoría; que aparezca fijando los contingentes de cada mercancía en el tráfico, decidiendo la ocupación de fincas en las expropiaciones, ordenando la construcción de cada grupo escolar, el abastecimiento de aguas de cada población, etc., etc., actos, todos ellos, de potestad privativa de gobierno. Tal sistema supone que los despachos entre el jefe de Gobierno y el del Estado, que debieran dedicarse, con meditación y provecho para el país, a pocos, pero importantes asuntos, comprenden, en absurda y dañosa mezcla con éstos, una interminable serie de pequeñeces, expedientes, intereses y detalles. Lo peor del caso es que aun siendo tan fácil distinguir las dos categorías de asuntos [...], la resistencia pasiva ha mantenido deliberadamente esa mezcla, esa confusión con todos sus inconvenientes. Se ha ido directamente, y hay que suponer que voluntariamente, a la mecanización de la firma, para llegar al nominalismo del Poder presidencial, que, sin embargo, aparece decretando, para que muchos le crean responsable de lo que no se le entera, y casi se preocupa que no se entere.⁵⁸

Con todo, lo más grave no fue el haber responsabilizado al presidente en funciones que le eran ajenas, sino las grandes limitaciones constitucionales que hubo de sufrir en las propias, especialmente en aquellas que directamente le relacionaban con las Cortes y que son las que trataremos aquí con cierta extensión. Aparte las que le correspondían en el orden internacional (arts. 76 *a* y *e*, 77 y 78) y de la posibilidad de adoptar medidas de urgencia en defensa de la integridad o seguridad nacionales (art. 76 *d*), las facultades específicamente presidenciales fueron, según la Constitución de 1931, las siguientes:

En relación al Gobierno:

- su nombramiento en los términos del artículo 75.
- la posibilidad de “acordar que los proyectos de decretos se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes” (art. 76 *c*).

En relación a la Justicia:

- la designación del presidente del Tribunal Supremo “a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la Ley” (art. 96).⁵⁹
- el derecho de gracia “en los delitos de extrema gravedad, ... previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable” (art. 102).

En relación a las Cortes:

- su convocatoria y suspensión
- su disolución
- el veto a las leyes.

1. La *duración de las sesiones parlamentarias* puede ser un dato significativo para valorar la importancia relativa de las fuerzas del Gobierno y del Parlamento en un régimen parlamentario. Unos periodos largos de sesiones pueden indicar no sólo que el Gobierno está sometido a una continuada presión parlamentaria, sino también que el mayor tiempo con que cuenta el Parlamento le garantiza una menor desnutrición de sus facultades normativas

en beneficio del Gobierno. Pudiera, por tanto, establecerse cierta relación causal entre la duración de la actividad parlamentaria y la fortaleza-debilidad de los Gobiernos.⁶⁰

La Constitución de 1931, con su orientación marcadamente parlamentaria, aseguraba a las Cortes una considerable duración de sus periodos de sesiones. De una parte, su artículo 58 establecía dos convocatorias automáticas, una en el mes de febrero y otra en el mes de octubre de cada año, sin necesidad de cualquier otro requisito, y una duración mínima de los periodos de sesiones de tres meses en la primera convocatoria y de dos en la segunda.⁶¹ Estos periodos eran prorrogables y, de hecho, fueron mucho mayores a lo largo de toda la República.⁶² De otra parte, para los periodos de vacaciones parlamentarias se concedió al presidente de la República la posibilidad de convocar las Cortes con carácter extraordinario (art. 81), y, en cualquier caso, la existencia de una Diputación Permanente con importantes atribuciones suponía una cierta continuidad del control parlamentario sobre el Gobierno (art. 62).

La única restricción posible a los periodos de sesiones de las Cortes era la facultad del presidente de la República para reducir esos plazos, esto es, para suspender las sesiones. Según el artículo 81 de la Constitución:

El Presidente de la República podrá [...] suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer periodo y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58.

Pero esta facultad presidencial se vio sometida a una intensa polémica interpretativa de gran alcance, originada por la desafortunada redacción del precepto en su referencia al artículo 58. Cuando, en diciembre de 1935, Alcalá-Zamora intentó, por vez primera, ejercer su prerrogativa de suspensión, lo hizo interpretando la norma en el sentido de que los límites de un mes y de quince días se referían a las suspensiones que tuvieran lugar dentro de los periodos mínimos del artículo 58 —tres y dos meses—, mientras que, una vez cumplidos dichos periodos, la suspensión era totalmente discrecional, sin sujeción a plazo alguno. Frente a esa interpretación, la presidencia de las Cortes y, en concreto, los

partidos más interesados en derribar al Gobierno Portela esgrimieron la de que los períodos del artículo 58 eran intocables y que, fuera de ellos, el presidente únicamente podría suspender por un mes o por quince días según la sesión que se tratara. Al margen de las necesidades políticas de aquel momento, la diferencia entre ambas interpretaciones era trascendental, puesto que, mientras la primera suponía la capacidad del presidente para restringir las sesiones a $[(3 - 1) + (2 - 1/2) =]$ tres meses y medio en un año, la segunda implicaba que las Cortes podrían, sin traba externa alguna, permanecer abiertas durante $[12 - 1 y 1/2 =]$ diez meses y medio al año. La solidez de los argumentos presidenciales parece hoy mayor, en especial por la auténtica reducción al absurdo de otros preceptos constitucionales que suponía la segunda actitud.⁶³ De cualquier modo, la disputa no encontró entonces una solución definitiva, pues Alcalá-Zamora optó finalmente, ante la fuerte oposición que sus propósitos encontraron, por prescindir de la suspensión y otorgar el decreto de disolución a Portela, medida que, realmente, era la que se vislumbraba desde un principio.⁶⁴

2. Es precisamente en la regulación constitucional de la *disolución* anticipada de las Cortes donde encontramos las mayores limitaciones a las funciones del presidente en relación a las Cortes. Es éste también uno de los pasajes de la Constitución donde aparece con mayor claridad la contradicción entre la necesidad teórica y funcional de dar entrada en el sistema a un instrumento que se consideraba imprescindible para evitar los excesos del parlamentarismo y para fortalecer la posición del Gobierno en el régimen parlamentario y, de otra parte, el deseo de limitar al máximo su empleo a causa de los recuerdos de cómo y con qué efectos había sido utilizado durante la Monarquía. El artículo 81 de la Constitución fue el depositario de esas preocupaciones contrapuestas:

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.

- c) En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente.

El presidente tropezaba, por tanto, con dos importantes frenos a la hora de disolver las Cortes: de un lado, que sólo podría hacerlo dos veces durante su mandato de seis años; de otro, la amenaza de que las Cortes resultantes de la segunda disolución juzgaran sobre la “necesidad” de la medida, pudiendo acordar “por mayoría absoluta” su destitución. Ni un solo especialista dejó de criticar ambas limitaciones. Certeramente, Nicolás Pérez Serrano escribió sobre la primera:

Si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá de las circunstancias, y si es inútil o peligroso, no debe aceptarse nunca. Todo automatismo en esta materia conduce a situaciones anormales [...].⁶⁵

Efectivamente, si los precedentes históricos inspiraban tanta desconfianza hacia el derecho de disolución, hubiera sido más coherente y eficaz suprimirlo, como hizo el proyecto de la Comisión parlamentaria, reforzando por otras vías la figura del presidente, o establecer un marco de condiciones jurídico-políticas que lo limitaran. Para Gaspar Bayón Chacón, en el más importante estudio realizado en nuestro país sobre la disolución parlamentaria, “había que buscar una garantía y se creyó conveniente que fuese aritmética cuando hubiera sido más lógico admitir la jurídica”.⁶⁶

De mucha mayor gravedad, sin embargo, era la posible destitución del presidente tras su segunda disolución. Aquí nos encontramos con una auténtica incongruencia constitucional —dos tipos distintos de responsabilidad política— a la que llevaron los deseos de atar *aún más* al presidente. En efecto, el artículo 82 de la Constitución establecía un procedimiento genérico mediante el cual se deducía la responsabilidad política presidencial, llegando hasta la destitución del cargo:

El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato.

La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.

En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios, reunidos con las Cortes, decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas.

Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá al nuevo Presidente.

Con ello, nos encontramos, alucinantemente, ante dos supuestos distintos de responsabilidad política del presidente de la República: primero, en la que podía incurrir mediante la disolución de las Cortes, en cuyo caso se seguiría para su destitución el implacable procedimiento del artículo 81, donde la indefensión presidencial era máxima; segundo, en la que podía incurrir en todos los demás aspectos de su actividad, siendo ya de aplicación entonces el artículo 82. El afán por obstaculizar la disolución llegaba de esta forma hasta la concepción de ésta como un acto presidencial *distinto*, sujeto a normas mucho más rigurosas en cuanto a su responsabilidad política, normas que venían a reforzar la dependencia del presidente hacia las Cortes. En este sentido, con visión profética de lo que ocurriría más tarde, Pérez Serrano y Bayón coincidieron en advertir sobre el peligro de que “al juzgar unas Cortes sobre la necesidad de la disolución de las anteriores, tal vez pesen más que las circunstancias políticas del momento de la disolución, las presentes y futuras de conveniencia de nombrar o no un nuevo presidente”.⁶⁷ Y, efectivamente, es posible que, en abril de 1936, se debieran ajustar las cuentas políticas de Alcalá-Zamora, para lo cual el artículo 82 de la Constitución era el precedente, pero lo que objetivamente no puede ponerse en duda, según la mecánica de un régimen parlamentario, es la oportunidad política de las dos disoluciones que acordó durante su mandato. Los resultados de las elecciones que las siguieron son la mejor prueba de ello. En ambas, las mayorías parlamentarias existentes dejaron de serlo y salieron de ellas en minoría. Y nada más ortodoxo que utilizar el derecho de disolución cuando se supone fun-

dadamente que existe un desfase entre el Parlamento y la opinión pública.

3. Si el Presidente de la República tropezó con serios obstáculos para suspender las sesiones de las Cortes y, especialmente, para disolverlas, otro tanto le sucedería con otro instrumento clásico del poder moderador en relación al Parlamento: el *veto legislativo*. Las posibilidades de ejercerlo quedaron recogidas por el artículo 83 de la Constitución:

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.

De un lado, se concedía al jefe del Estado la facultad, característica en los regímenes republicanos, de oponer su veto a una ley; de otro, se establecía lo que verdaderamente distingue a estos regímenes entre sí, es decir, el procedimiento mediante el cual queda neutralizada o remontada esa oposición presidencial. Aquí, de seguir la clasificación utilizada por Biscaretti, nos encontramos ante un *veto cualificado*, esto es, cuando la Cámara, para superar el veto del jefe del Estado, debe aprobar la ley, tras una segunda deliberación, con un quórum determinado, en este caso de dos tercios.⁶⁸ El mismo quórum de dos tercios es el que se exigía también para la declaración de urgencia de una ley, único medio de eludir anticipadamente un posible veto presidencial.⁶⁹

Las mayores dificultades para el veto presidencial no vinieron, sin embargo, de las condiciones establecidas por el artículo 83, sino de las dudas que surgieron sobre lo privativo de esta facultad para el jefe del Estado. Fue en el mes de abril de 1934 cuando, con motivo de la aprobación por las Cortes de la ley de Amnistía, dirigida a todos los implicados en el levantamiento de Sanjurjo de 1932, Alcalá-Zamora intentó por vez primera ejercer sus facultades de veto, tropezando con la siguiente cuestión: ¿precisa el veto del refrendo ministerial, cuya falta, según el artículo 84 de la Constitución, implica que “serán nulos y sin fuerza alguna de obligar todos los actos y mandatos del presidente”?⁷⁰ El Gobierno Lerroxx se negó a refrendar el mensaje presidencial que devol-

vía la ley a las Cortes y, ante esa negativa, los escrúpulos legales del presidente en salirse de sus poderes constitucionales le impidieron seguir adelante con el veto. Firmó la ley, pero acompañando la firma de sus objeciones escritas, lo que motivó la dimisión de Lerroux, el cual interpretó esas objeciones como una retirada de la confianza presidencial en el Gobierno. Como ha escrito Jackson, "ésta es una de las varias crisis políticas en las cuales el infortunado presidente no satisfizo a nadie...".⁷¹

4. Aunque el problema constitucional del *refrendo* no se plantea exclusivamente con motivo del veto, deliberadamente se ha dejado para el final, porque es el que ofrece la auténtica dimensión del "drama" presidencial durante la Segunda República. Según vimos, la Constitución de 1931 comenzó perfilando al presidente como un poder autónomo y diferenciado al que se atribuían funciones específicas, junto a otras que eran en realidad funciones del Gobierno. Esta diferenciación de la órbita de la autoridad presidencial se acompañó también de una declaración expresa de su responsabilidad política y criminal (arts. 82 y 85). El presidente era, por tanto, plenamente responsable de sus actos a diferencia de los monarcas inviolables de las Constituciones españolas anteriores y su margen de autoridad lógicamente debiera haber sido corolario de esa responsabilidad, pues nadie responde de actos que no puede realmente ejercer de un modo autónomo. Así, por ejemplo, el refrendo, que nació como un medio de traspasar la responsabilidad de los monarcas hacia los ministros, implicó, con el tiempo, una eficaz limitación del poder real y, en definitiva, un traspaso de la carga de la decisión política. Decide quién es responsable de la decisión. Por ello, en las democracias parlamentarias, los jefes de Estado irresponsables llegaron a ser jefes de Estado inoperantes. Por el contrario, cuando, por una parte, se reconoce la necesidad de un cierto protagonismo de la Jefatura del Estado y se le responsabiliza de actos específicos que configuran su papel en el orden constitucional, lo congruente sería no tratar de paralizarle, por otra parte, sustrayéndole posibilidades reales de acción.

Gonzalo Cáceres Crosa, en un estudio sobre el refrendo ministerial, vio la contradicción en que incurrían aquellas Constituciones de su época, incluida la española, que, al mismo tiempo que separaban las órbitas del jefe del Estado y de los ministros,

diferenciando también las responsabilidades de ambos, conservaban, sin embargo, la exigencia del refrendo:

Así ligada la suprema magistratura a la voluntad de los ministros, la pretendida diferenciación orgánica y funcional no se logra, incurrese en multitud de contradicciones insalvables, se mantiene la ficción de un presidente al que se atribuye un complejo de funciones teóricas para negarle prácticamente la facultad de ejercerlas, y, en fin, surgen multitud de problemas que impiden el libre juego de la mecánica parlamentaria, desvirtuando la esencia del sistema.⁷²

El peligro en una situación similar es el de anular la función presidencial o exponerse a que ésta sea absorbida por un órgano inadecuado.⁷³ La contradicción se hizo evidente en la Segunda República española, al mantener el artículo 84 de la Constitución la necesidad del refrendo para *todos* los actos y mandatos del presidente. De esta forma, el presidente quedaba sujeto al refrendo, no solamente para aquellos actos en los que aún se mantenía cierta confusión de competencias entre la Jefatura del Estado y los ministros, sino también para los específicamente presidenciales, como el nombramiento del presidente de Gobierno, las disolución anticipada de las Cortes o el veto legislativo. Y como, al mismo tiempo, se le responsabilizaba de tales actos, nos hallamos ante un presidente responsable de una función pretendidamente moderadora o armónica, vital para un régimen parlamentario de las características del republicano español, para la que, aparte de otras limitaciones ya mencionadas, se le privaba, mediante el refrendo, de una mínima independencia en sus decisiones. En eso consistió precisamente el "drama": en un jefe del Estado responsable de su papel, pero impedido para representarlo.

Hubo quien deseó para la República española un presidente decorativo al estilo francés de la época, sometido al Gobierno y al Parlamento. Otros echarían en falta un presidente fuerte que pudiera compensar la inestabilidad general del régimen parlamentario y la fluidez del sistema de partidos. Alcalá-Zamora, cuya primera preocupación fue siempre el respeto a la legalidad constitucional, no fue, ni pudo ser, una cosa ni la otra. No se trató, sin embargo, al menos en sus raíces, de un problema personal, de incapacidad del individuo para el ejercicio del cargo. Aunque quizá

no sea muy válida la comparación por las diferentes condiciones de normalidad política que les rodearon, puede recordarse cómo la personalidad política de Azaña, tan distinta a la de Alcalá-Zamora, no pudo alterar sustancialmente durante su periodo presidencial la hibridez y debilidad del cargo.

En primer lugar, como lo hizo Amadeu Hurtado, se han de tener presentes las circunstancias históricas, esto es, las dificultades para que “unas generaciones de políticos formados en la oposición contra un régimen monárquico y fuera de toda práctica constitucional”, que accedían al poder cuando surgían en Europa “nuevas formas de absolutismo político”, fueran capaces de comprender y acatar la autoridad arbitral del presidente en una República liberal, democrática y parlamentaria, que venía a ser una “disonancia” en aquel momento histórico.⁷⁴

Pero, además, esas peculiares circunstancias fueron, en definitiva, las que condicionaron el diseño constitucional de la figura del presidente. Y, así, es curioso comprobar que las principales acusaciones lanzadas contra la persona del presidente se correspondieron con sus características institucionales: enredada, vacilante y ambigua. Por otra parte tampoco debe olvidarse que, en el caso de Alcalá-Zamora, la debilidad que arrastraba el cargo desde su origen, como consecuencia del procedimiento seguido para el nombramiento presidencial, se vio más agudizada todavía al no contar con ningún partido político de envergadura que pudiera sostenerle durante su mandato. Según escribió también Hurtado:

[...] comenzó a pesar que Alcalá-Zamora, sin pertenecer a ninguno de los grandes partidos de la mayoría, procedente de un grupo minúsculo, tuviese el título, las consideraciones, los derechos y los emolumentos del jefe del Estado, mientras que los demás, con más fuerza política, venían a hacer el oficio de servidores.⁷⁵

NOTAS

1. “Introduction: présentation generale des parlementaires”, en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. XIII, n.º 4, monográfico sobre “La profession parlementaire” (1961), p. 603.

2. *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, p. 71.

3. *Historia de España*, tomo III, p. 74.

4. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 245. Quien por primera vez aplicó el término "racionalización" a los regímenes parlamentarios europeos de la posguerra fue Boris Mirkine-Guetzevitch. Cfr. su introducción a *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, Paris, 1928 y "Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel", en *Revue de Droit Public*, Paris (1931). En castellano, del mismo autor, cfr. "El régimen parlamentario en las democracias modernas", en *Revista de Derecho público*, n.º 16, Madrid (abril 1933), resumen de dos conferencias pronunciadas en la Facultad de Derecho de Madrid.

5. Cfr. Luis Sánchez-Agosta, *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pp. 338-343.

6. El Estado de la Segunda República española bien puede acogerse a la noción de "Estado social de derecho" con la que se ha definido aquella fase en la evolución del Estado liberal en que el intervencionismo estatal, los ejecutivos fuertes y el reconocimiento de los derechos sociales sucedieron al *laissez faire*, al parlamentarismo y a los puros derechos individuales. Desde una perspectiva jurídica, bien puede considerarse la Constitución alemana de Weimar como el primer alabonazo de esta nueva fase. Cfr. Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1966, pp. 65-88; y Pablo Lucas Verdú, *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Acta Salmanticensa, Salamanca, 1955.

7. Véase Nicolás Pérez-Serrano, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 43.

8. *La nouvelle Constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, p. 246. El último capítulo de esta obra se publicó, bajo el título "Algunas reflexiones sobre la Constitución española", en la *Revista de Derecho Público*, n.º 5, Madrid (mayo 1932), pp. 129-135.

9. Artículo 51 de la Constitución. Como señaló el profesor Pérez-Serrano, este artículo "adolece de cierta inexactitud, pues admitido el referéndum y existiendo la iniciativa popular (art. 66), es evidente que la potestad legislativa se ejerce no sólo por medio de las Cortes, sino también directamente por el propio pueblo". (*La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, p. 212). A esto debería añadirse, sin embargo, que los requisitos del artículo 66 para que fructificase la iniciativa popular hacían ésta completamente inviable en la práctica.

10. Sería interminable una lista de los trabajos sobre el progresivo decaimiento de las facultades de los Parlamentos contemporáneos en beneficio de los Gobiernos. Entre nosotros ha dado una visión de conjunto sobre el problema, acompañada de abundante bibliografía, Jorge de Esteban, "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 159-160, Madrid (1968), pp. 75-101. Véanse como botón de muestra A. H. Hanson y Bernard Crick, eds., *The Commons in Transition*, Fontana/Collins, Londres, 1973, con varios trabajos de miembros del *Study of Parliament Group*; es muy notable, en ese sentido, el de J. A. G. Griffith ("Legislation") donde se sostiene cómo, en la práctica, "la legislación es esencial y primariamente una función del Gobierno" (p. 22); Alberto Predieri, ed., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milán, 1975; y G. Loewenberg, ed., *Modern parliaments. Change or decline*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.

11. Cfr. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, 2 vols., (Introducción de Seymour M. Lipset). En especial, véase vol. II, pp. 153-196. Sobre la "ventaja del pequeño número", véase Max Weber, *Economía y sociedad*, tomo II, pp. 704-706.

12. Sobre la dilatación del papel del Parlamento ante la debilidad del Gobierno, en un caso concreto, véase "Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, V, n.º 3 (diciembre 1975), pp. 407-441, especialmente pp. 428-433. No conozco, en el momento de escribir estas líneas, el libro de Giuseppe di Palma, *Surviving without governing. The Italian parties in Parliament*, University of California Press, Berkeley, 1976.

13. En octubre de 1933, con motivo de la formación del primer Gobierno presidido por Lerroux y de su presentación a las Cortes, algunos pretendieron que, junto al voto de censura y sus garantías del artículo 64, el artículo 75 establecía, sin tales garantías, otro voto de desconfianza. El primero se le opondría a los que ya hubieran gobernado, el segundo al Gobierno que se constituye. En realidad, semejante pretensión estaba motivada por el deseo de derribar a Lerroux, sin necesidad de respetar los plazos y la mayoría que requería el artículo 64. Alcalá-Zamora criticó duramente tal interpretación, denunciando sus móviles y mostrando sus contrasentidos, en *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 138-140.

14. Según el artículo 61 de la Constitución, referente a las autorizaciones del Congreso al Gobierno para que éste legislase por decreto, "el Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él". En cuanto a los decretos-leyes, únicamente podrían adoptarse en el caso de que las Cortes no estuvieran reunidas y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente. Estos decretos tendrían carácter provisional y "su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia" (art. 80 de la Constitución). También la suspensión de garantías constitucionales, acordada por el Gobierno, habría de ser aprobada por las Cortes (art. 42 de la Constitución).

15. Los miembros del Gobierno "no podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos" (art. 63 de la Constitución), y diariamente se dedicaría una parte de la sesión a los ruegos, preguntas e interpelaciones al Gobierno (art. 40 del Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes y arts. 95 y 96 del Reglamento del Congreso de 29-XI-1934), si bien el Gobierno podría negarse a responder en el caso de que "pueda derivarse daño para el interés nacional" (arts. 95 y 96 Reglamento de 1934). En cuanto a la duración de las sesiones parlamentarias, véase *infra* lo relativo a las facultades del presidente de la República.

Las funciones de la Diputación Permanente de las Cortes venían determinadas por el artículo 62 de la Constitución. Aparte de su intervención en el caso de los decretos-leyes y de la suspensión de garantías, cuando no estuviesen reunidas las Cortes, le correspondía intervenir en lo concerniente a la detención y procesamiento de los diputados y "en las demás materias en que el Reglamento de las Cortes le diere atribución". Sin embargo, ese Reglamento no añadió ninguna otra facultad sustancial (cfr. sección 1.ª del título VI, "De la Diputación Permanente de las Cortes", del Reglamento de 1934).

16. Sobre el estrecho control parlamentario de la actividad económica del Gobierno, especialmente en su dimensión presupuestaria, cfr. el título VIII ("Hacienda pública") de la Constitución. En cuanto al control de la actividad internacional, cfr. los artículos 65, 76, 77 y 78 de la Constitución.

17. Ninguna facultad reservaron al Gobierno los Reglamentos de las Cortes sobre la formación del orden del día, que correspondía exclusivamente al presidente de las Cortes, y sobre la composición de las comisiones, que correspondía a los grupos parlamentarios en proporción a su fuerza numérica. En los debates, los miembros del Gobierno podían intervenir siempre que lo juzgaran oportuno (arts. 22 y 47 del Reglamento provisional de 1931 y art. 78 del Reglamento de 1934). También el Gobierno podría proponer la "guillotina", consideración de un tema como suficientemente discutido, al pleno de la Cámara (art. 22 del Reglamento provisional de 1931; en el Reglamento de 1934 no se habla de esta facultad del Gobierno y, según su art. 100, "la proposición 'no ha lugar a deliberar'... necesitará ir suscrita por 40 diputados, como mínimo"). Durante la discusión del proyecto constitucional, el Gobierno podía proponer a las Cortes simultáneamente el debate de dicho proyecto con otro sobre alguna materia de notoria importancia (artículo 39 del Reglamento de 1931). Según el Reglamento de 1934, el Gobierno podía proponer el señalamiento de día en que hubiera de concluir necesariamente la votación de un dictamen (art. 76).

18. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, p. 434.

19. A esta conclusión han llegado tras un análisis comparado de varios países. Jean-

Luc Parodi y otros, en *Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: esquisse de bilan de deux années de recherche*, p. 118.

20. España, p. 387.

21. *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, pp. 17 y 18.

22. *Ibidem*, p. 73. Sin embargo, Jiménez de Asúa no siempre mantuvo la misma opinión. En otra obra suya, anterior a la citada e inmediata a la promulgación de la Constitución, defendió la postura abstencionista del Gobierno; cfr. *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, p. 92.

23. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, p. 380.

24. Una buena descripción sobre el comportamiento parlamentario de Lerroux es la de Jesús Pabón en *Cambó*, vol. III, pp. 297-299.

25. "¿Dictadura? De nadie; sufragio universal, régimen de libre discusión, responsabilidad de los poderes públicos, Cámara legislativa, poderes constitucionales; fuera de eso nada" (Manuel Azaña en *DSCC* n.º 394, 6-IX-1933).

26. Los miembros de la subcomisión del anteproyecto de Constitución integrada en la Comisión Jurídica Asesora, nombrada por decreto de 6 de mayo de 1931, estuvo compuesta por Alfonso Ossorio y Gallardo (presidente), Valeriano Casanueva, Nicolás Alcalá Espinosa, Javier Elola, Alfonso García Valdecasas, Manuel Pedroso, Adolfo Posada, Antonio Rodríguez Pérez, Francisco Romero Otazo, Agustín Viñuales (vocales), Luis Lamana, Antonio Luna y Juan Lladó (secretarios técnicos). A finales del mes de junio esta subcomisión presentó su dictamen al pleno de la Comisión Jurídica que, tras dos sesiones, lo aprobó con escasas enmiendas y lo elevó al Gobierno: *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica*, Imprenta Rivadeneyra, Madrid, 1931. El anteproyecto va precedido de un preámbulo de Ángel Ossorio y Gallardo en el que se explican sus líneas directrices.

27. El voto particular encabezado por Matilde Huici y Manuel Pedroso a todo el título IV del anteproyecto postulando la supresión del Senado obtuvo en el seno de la Comisión Jurídica, dos votos menos que el dictamen definitivo.

28. Según el anteproyecto, el Senado se compondría de 250 senadores: 50 elegidos por las provincias o por las regiones; 50 por las representaciones obreras de la agricultura, la industria y el comercio; 50 por las representaciones patronales; 50 por las corporaciones de las profesiones liberales; y 50 por las universidades, centros de enseñanza y confesiones religiosas.

29. La Comisión de Constitución, elegida el 28 de julio de 1931, estuvo compuesta por los siguientes diputados: presidente: Luis Jiménez de Asúa (PSOE); vicepresidente: Emiliano Iglesias (PR); vocales: Ricardo Samper (PR), Clara Campoamor (PR), Justo Villanueva (PR), Bernardino Valle García (Federal), Mariano Ruiz Funes (AR), Luis Araquistain (PSOE), Trifón Gómez (PSOE), Jerónimo Bujeda (PSOE), Enrique de Francisco (PSOE), Leopoldo Alas (PRS), Fernando Valera (PRS), Juan Botella (PRS), Antonio Rodríguez Pérez (Fed. Rep. Gall.), Gabriel Alomar (EC), Antonio Xirau (EC), Alfonso García Valdecasas (ASR), Juan Castrillo (DLR), José María Gil-Robles (Agrario), Jesús María de Leizaola (PNV). El día 18 de agosto la comisión presentó un proyecto al pleno de las Cortes y los debates dieron comienzo el 27 del mismo mes.

30. La Comisión parlamentaria desechó, en este punto, el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y trabajó, por el contrario, sobre la base del voto particular de Huici y otros, y, así, el proyecto parlamentario, en su artículo 49, estableció el monocameralismo. A este artículo se presentaron votos particulares y enmiendas de Gil-Robles y Leizaola, Samper y Villanueva, Castrillo, Valle, Ayuso, Royo Villanova y Terrero favorables al Senado.

31. La idea de los Consejos Técnicos se debió fundamentalmente a la iniciativa de Fernando de los Ríos, que veía en ellos el medio de resolver "la pugna entre democracia y competencia" (*DSCC*, n.º 32, 3-XI-1931). En el mismo sentido, Jiménez de Asúa, al presentar el proyecto a las Cortes, afirmaría que no pasaría a dichos Consejos "la vieja savia

del Senado, sino, por el contrario, el poder de reflexión que se quiere buscar en otras segundas Cámaras" (*DSCC*, n.º 28, 27-VIII-1931). Sobre el problema de los Consejos Técnicos, a lo largo del proyecto constituyente, véase Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución...*, pp. 393-400. Sobre la postura de Fernando de los Ríos, evolucionando desde un bicameralismo similar al de Besteiro hasta los Consejos Técnicos, véase la obra ya citada de Virgilio Zapatero, pp. 206-211.

32. Cfr. el artículo 66 del proyecto parlamentario.

33. El 27 de octubre de 1931, al discutirse el artículo 49 del proyecto (art. 51 del texto definitivo de la Constitución), se acordó la supresión del Senado por 150 votos contra 100, destacando en el debate las intervenciones opuestas de Indalecio Prieto y de Alcalá-Zamora. Más adelante, al discutirse sobre los Consejos Técnicos, la Cámara aprobaría por 136 votos contra 109 una enmienda de Ayuso que los suprimía (*DSCC*, n.º 71, 10-XI-1931) y solamente, gracias a una nueva intervención de Fernando de los Ríos, se recogería en el artículo 93 de la Constitución la vaga posibilidad de crear "órganos asesores y de ordenación económica de la administración, del Gobierno y de las Cortes". Finalmente, al abordarse el tema del Tribunal de Garantías Constitucionales, se produciría la última tentativa por introducir el Senado. Una enmienda de José Xirau, reforzada por otra de Gabriel Franco López, propuso reemplazar dicho Tribunal por un "Consejo de la República" que, en realidad, era una segunda Cámara. Las diferencias fueron entonces mucho más estrechas que en otras ocasiones, siendo rechazada la propuesta por 144 votos en contra y 135 a favor (*DSCC*, n.º 81, 25-XI-1931).

34. *La Constitución de la democracia española...*, p. 46.

35. *Ibidem*, p. 46.

36. Sobre el declive del bicameralismo en Europa por aquella época y su influencia en la Constitución de 1931, véase Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución...*, pp. 66-67.

37. Gil-Robles, intentando justificar el retraimiento de las minorías agraria y vasconavarra, ha escrito: "No faltó quien encontrara equivocada la retirada de la minoría, alegando que de haber continuado en su puesto se habría podido evitar algún grave error de la Constitución, como, por ejemplo, la Cámara única. La censura carece de fundamento. Después de aprobados los artículos referentes a la religión, familia, enseñanza, etc., la Constitución quedaba tan radicalmente inadmisibles que cualquier mejora en la parte orgánica no podía mejorar nuestra actitud. Para nosotros era incluso deseable que al sectarismo dogmático se añadiese el absurdo orgánico, que hiciera más patente la necesidad de la reforma. Por otra parte, ¿quién se atreverá a decir que el sistema bicameral es preferible —máximo en los tiempos modernos— a la Cámara única?" (*No fue posible la paz*, p. 55) El argumento es sorprendente, no sólo por el catastrofismo que encierra, tristemente característico de muchos políticos españoles de toda época e ideología, sino, muy especialmente, si recordamos que el autor fue signatario de un voto particular al proyecto de Constitución en el que se proponía el establecimiento del Senado.

38. Al iniciarse los debates sobre la totalidad del dictamen constitucional, se mostraron partidarios del bicameralismo los siguientes grupos: Federación Republicana Gallega, Derecha Liberal Republicana, Federales, Agrarios, Vasco-navarros, Liberal-demócratas, Esquerra y Radicales. En contra: Socialistas y Acción Republicana y Agrupación al Servicio de la República. Estas posiciones se mantendrían prácticamente inalterables en todo momento. Un cambio sorprendente se produjo en el partido radical-socialista, que, por boca de Félix Gordón Ordás (*DSCC*, n.º 30, 1-IX-1931), comenzó proponiendo un "Consejo Económico Federal" y acabó engrosando, en los momentos decisivos, la lista de votantes favorables al monocameralismo.

39. Sobre las divisiones internas del socialismo en torno al tema, véase *infra* la postura de Julián Besteiro. En cuanto a la rígida disciplina del partido y a su preparación previa de todas las cuestiones constitucionales durante los debates, en la Comisión y en el Pleno, véase Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución...*, pp. 37-39 y el artículo

de Luis Araquistain: "Anécdotas de la política. Cómo elaboramos al proyecto de Constitución", en *El Sol* (8 diciembre 1931).

40. Adolfo Posada criticaría duramente la propuesta socialista de los Consejos Técnicos: "Se olvidaba que nada es más perturbador que una política de técnicos, y que, en todo caso, la *técnica* y los *técnicos* deben estar prudentemente al servicio de la política y de los políticos, teniendo sin duda una influencia sobre la política, pero sin la posibilidad de servir de freno o de condición indispensable, para que funcione el órgano que se cree —lo sea o no— representativo de la soberanía. El temor de que los consejos técnicos propuestos respondiesen a la concepción tan equivocada del poder de la técnica, fue posiblemente lo que empujó a las Cortes a suprimir el título VII del proyecto, sustituyéndole por el modesto artículo 93..." (*La nouvelle Constitution espagnole*, pp. 179-180).

41. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 108.

42. Adolfo Posada, *La nouvelle Constitution espagnole*, p. 234.

43. *Ibidem*, p. 245.

44. Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 110.

45. Entre nosotros se ha ocupado especialmente del tema Jorge de Esteban con sus dos tesis doctorales inéditas (*La representación política y su variante la representación de intereses*, Facultad de Derecho, Madrid, 1967 y *La representation des intérêts et son influence en France*, Facultad de Derecho, París, 1968). Una muestra de esos trabajos es su artículo "La representación de intereses y su institucionalización", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 155, Madrid (septiembre-octubre 1967), pp. 43-75. El profesor de Esteban se ha cuidado de señalar la gran ambigüedad que rodea a la idea de la representación de intereses, cuya significación dependerá, en última instancia, de la ideología o grupo social que la adopte.

46. Sobre todo este tema es básica la obra, ya citada, de Manuel Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión en la segunda República Española*. En sus conclusiones subraya la importancia de la integración de los grupos de presión en los procesos decisorios: "Si los grupos tienen a su alcance el acceso al proceso decisorio, si en todo momento tienen conciencia de que las normas que les rigen son un poco obra de ellos mismos y no producto de una decisión personal, o lo que aún es más grave, de una decisión personal comprometida y representante de otros grupos, se habrá dado un gran paso. Ante todo, se habrá despertado con ello el interés de los ciudadanos mismos para implicarse en el proceso político, ya que, según sabemos, cuando son los propios intereses los que están en juego y cuando creemos que con nuestra participación podemos hacer algo —influir de alguna manera en la marcha de las cosas—, nuestra colaboración en la política no se hará esperar. Pero es que además ese acceso al proceso decisorio tiene una segunda y no menor consecuencia, el nacimiento de un consensus fundamental [...]. Pero este acuerdo no puede venir sino como consecuencia de la creencia previa de que esos términos de hacer el juego, esos modos de acción política, son los mejores, o, al menos, los que en unas circunstancias concretas resultan menos deficientes. Pero si un grupo no tiene conciencia de su participación en la elaboración de la política del país, si cree que sus intereses no han sido escuchados por los órganos decisorios, si piensa que su visión sobre el problema no tiene camino para ser expuesta, difícilmente dará luego por válidas esas reglas de un juego en el cual él no ha participado. El consensus fundamental puede quebrar, pues, por una falta previa de participación. Como consecuencia, si el grupo no acepta esas reglas de juego, no acatará tampoco las decisiones que a través de ellas se elaboren y desplegará en su contra todo el mecanismo de presión que pueda. En ausencia de consensus el conflicto habrá nacido sustituyéndolo" (pp. 343-344).

47. Nada más ser elegido presidente de las Cortes, Besteiro exhortaba a los diputados "a considerar la conveniencia de tratar todos los más graves problemas que puedan presentársenos desde un punto de vista económico". Y así, por ejemplo, refiriéndose más tarde a la reforma agraria, afirmaba: "[...] si buscamos la fórmula jurídica como un resultado del tratamiento económico de ésta y otras cuestiones semejantes, ¡ah!, entonces es

posible que nuestras discusiones sean mucho más serenas, y sean, también mucho más fecundas en resultados" (*DSCC*, n.º 9, 27-VII-1931).

48. Por su parte, Ortega, tres días más tarde se refería en su primera intervención parlamentaria a las anteriores palabras de Besteiro para suscribirlas plenamente, y añadía: "Tenemos que hacer la democracia que hoy es posible y sólo esa. Pues bien: mientras la antigua era linfática, barroca y lentísima, la actual tiene que ser magra, acerada, urgentísima. Por eso es preciso evitar toda pérdida de tiempo y de esfuerzo. [...] Nada de divagaciones ni de tratar frívolamente problemas, que sólo una labor de técnica difícil puede aclarar: sobre todo, nada de estultos e inútiles vocingleos, violencias en el lenguaje o en el ademán. Porque es de plena evidencia que hay, sobre todo, tres cosas que no podemos venir a hacer aquí: ni el payaso, ni el tenor, ni el jabalí" (*DSCC*, n.º 12, 30-VII-1931).

49. Emilio Lamo ha tratado con extensión e inteligencia los esfuerzos de Besteiro por introducir una segunda Cámara corporativa, así como el influjo de su formación krausista en esa determinación, en *Filosofía y política en Julián Besteiro*, pp. 310-344. Sobre esa defensa del bicameralismo por parte de Besteiro y de cómo oponentes a la misma, como Araquistain y Prieto, reconocieron su error años más tarde, véase Andrés Saborit, *Julián Besteiro*, pp. 146-162.

50. *DSCC*, n.º 33, 4-IX-1931.

51. José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, p. 210.

52. Las derechas, pese a la posición adversa al presidente que habían manifestado continuamente durante la campaña electoral de 1936, decidieron abstenerse. Según Gil Robles la abstención se debió a que la medida "suponía una radicalización de la política. Con la elección del nuevo presidente, se aseguraba, además la vida de las Cortes durante su mandato completo, ya que resultaba inevitable que recayera en un hombre representativo del Frente Popular. Cierto es que el triunfo de las derechas hubiera llevado también a plantear el problema... Pero entonces no habría fallado la lógica. Con nuestra victoria, hubiéramos podido demostrar la improcedencia del decreto de disolución, después de considerar extinguida la prerrogativa presidencial, de acuerdo con el criterio que siempre habíamos sustentado" (*No fue posible la paz*, p. 586).

53. Esas dos influencias fueron reconocidas por Jiménez de Asúa, al escribir cómo se buscó un equilibrio entre ambas al definir el papel del presidente de la República, "situándolo entre los tipos representados por el Jefe del Estado francés y el Jefe del Estado alemán" (*La Constitución de la democracia española...*, p. 47).

54. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 44.

55. *La nouvelle Constitution espagnole*, p. 197.

56. Sobre las distintas fases de la discusión constitucional en torno al problema de la elección del presidente de la República, véase Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución...*, pp. 348-351.

57. Según la disposición transitoria primera de la Constitución: "Las actuales Cortes Constituyentes elegirán en votación secreta, el primer Presidente de la República". De esta forma, Alcalá-Zamora sería elegido por las Cortes en diciembre de 1931, sin la intervención de los compromisarios previstos por el artículo 68 de la Constitución.

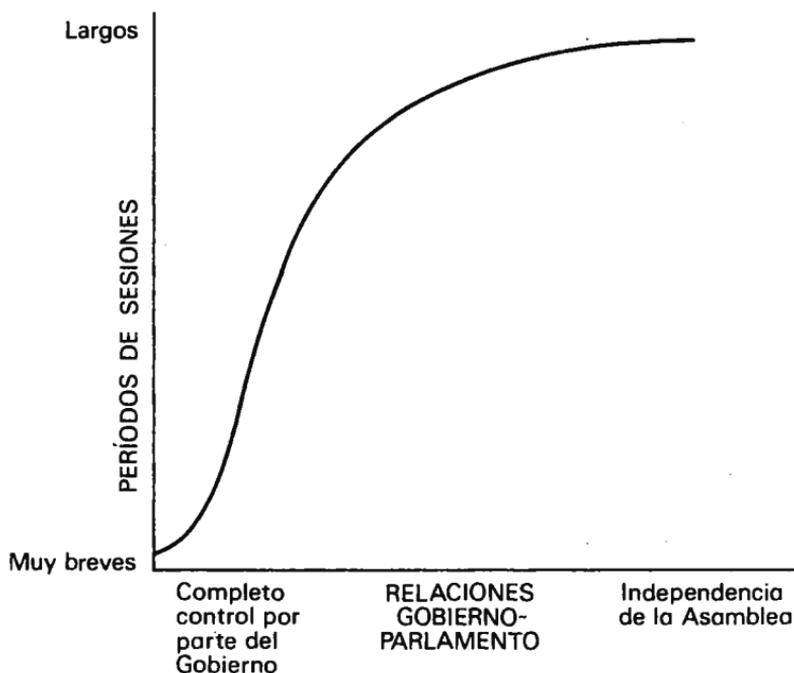
58. *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 149-150.

59. La ley en cuestión sería promulgada el 8 de octubre de 1932, en la *Gaceta* del 18 de diciembre.

60. Cfr. Jean Blondel, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, pp. 420-421 y 430-434. En la página 434, Blondel ha representado gráficamente la relación entre la duración de las sesiones parlamentarias y la dependencia entre Gobiernos y Parlamentos tal como se reproduce en el gráfico de la página siguiente.

61. Según el artículo 58 del proyecto de la Comisión parlamentaria, la duración mínima de las sesiones sería de cuatro meses consecutivos a partir del 2 de octubre de cada año.

62. Entre el 14 de julio de 1931 y el 4 de octubre de 1933 (primera legislatura), las



“vacaciones” parlamentarias no sumaron en total más de catorce semanas. Entre el 8 de diciembre de 1933 y el 7 de diciembre de 1935 (segunda legislatura), las interrupciones sumaron treinta y dos semanas. Y, a partir del 16 de marzo de 1936, no hubo interrupción alguna hasta el 10 de julio (tercera legislatura). En total, las Cortes de la República celebraron casi 750 sesiones, lo que equivale, aproximadamente a 190 semanas de sesiones (tégase en cuenta que los sábados, domingos y lunes no se celebraba sesión parlamentaria).

63. Cfr. Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 153-167.

64. Lo que acabó por desencadenar la disolución fue una petición de responsabilidad criminal contra el Gobierno Portela, iniciada por los monárquicos y secundada por la CEDA, formulada con la intención de forzar una convocatoria de las Cortes que rompiera la suspensión de las sesiones. Cfr. José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, pp. 397-400.

65. *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, p. 267.

66. *El derecho de disolución del Parlamento*, Trabajos del Instituto González Posada de Derecho Público, Universidad Central, Madrid, 1935, p. 253.

67. Cfr. *Ibidem*, p. 254.

68. Cfr. "Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione delle lege negli ordinamenti costituzionali moderni", en *Studi in onore di Emilio Crosa*. Milán, 1960, tomo I, p. 167 y ss.

69. Según el párrafo segundo del artículo 83 de la Constitución: "Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación". Alcalá-Zamora aconsejó el retoque del artículo y haría suya la advertencia de Jaume Carner de que, al votarse por sorpresa una ley, los dos tercios que la declarasen urgente e imposibilitasen con ello el veto podían ser una exigua minoría dentro de la Cámara (cfr. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 181).

70. Luis Jiménez de Asúa, en *Proceso histórico de la Constitución...*, p. 382, opina que la interposición del veto presidencial no podía ser una excepción a la regla general de la necesidad del refrendo. La misma opinión fue compartida por Gonzalo Cáceres Crosa (*El refrendo ministerial*, Trabajos del Instituto González Posada de Derecho Público, Universidad Central, Madrid, 1934, pp. 141-142), aunque ya advierte que "la exigencia del refrendo para la decisión que nos ocupa abocará, bien a la disolución, bien a una crisis ministerial" (p. 142). Por el contrario, Nicolás Pérez Serrano ("¿Necesita refrendo el veto presidencial?", en *Revista de Derecho Público*, n.º 39, Madrid [marzo 1935]; y *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, p. 272) sostuvo "que el presidente no necesita refrendo para interponer el veto".

71. *La República española y la Guerra Civil*, p. 117. Sobre este episodio y lo privativo de la facultad presidencial, véase Niceto Alcalá-Zamora, *Memorias*, pp. 271-274, y *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 180, donde se subraya que "luego, con la misma mayoría, con Gobierno análogos y de igual presidencia o jefatura, jamás volvió a oponerse obstáculo al veto, ejercido varias veces y refrendado las más de ellas por el mismo don Alejandro Lerroux, que se negó en la primera de las citadas ocasiones". Gil-Robles resume también su postura ante el conflicto: "Doblegarse ante el Jefe del Estado equivalía a sentar un precedente de gravísimas consecuencias para el porvenir. A mi juicio, deberíamos darle batalla en el Parlamento y destituirle, si fuera preciso. Para ello se contaba con todos nuestros votos. El Presidente del Consejo se resistía a tomar una resolución tan arriesgada (...). Se perdió, sin embargo, una excelente oportunidad de eliminar a uno de los elementos más perturbadores de la política española. Las consecuencias fueron gravísimas para todos" (*No fue posible la paz*, pp. 121-122).

72. *El refrendo ministerial*, pp. 158-159.

73. *Ibidem*, p. 163.

74. *Quaranta anys d'advocat. Història del meu temps*, Ariel, Barcelona, 1968, tomo III, pp. 114-116.

75. *Ibidem*, p. 203.

Segunda parte:

LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS

V. LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS

Nuestras vidas se han entrecrocado unas con otras como huesos que, en su coyuntura con otros, chascaran y se desastillaran por falta de unas suavizantes cápsulas sinoviales, es decir, de cultura, de respetables intereses humanos, de una atmósfera protectora que cobije al *uno* y al *otro* por encima de sus contrastes y divergencias.

AMÉRICO CASTRO

En este punto del trabajo, cuando se van a abordar las medidas más importantes o significativas que fueron adoptadas por las Cortes de la Segunda República, no está de más echar la vista atrás y recordar lo que aquí se persigue. No se trata de entrar a fondo en el contenido de cada una de estas medidas, lo que ya han hecho con mérito varios autores y lo que excede con mucho los objetos y las capacidades con que se ha afrontado el presente estudio. No se intentará, por tanto, analizar el regionalismo, la cuestión religiosa, ni, mucho menos, los problemas agrarios durante la Segunda República, sino el *modo* como se trataron esos problemas en el Parlamento y la posibilidad de que ese *modo* tuviera alguna influencia sobre las decisiones parlamentarias correspondientes a cada materia. Dicho con otras palabras: tales problemas no serán aquí el objeto primario de estudio, sino, más bien, un *pre-texto* sobre el que se desarrollará nuestra argumentación.

Dos supuestos formales de las decisiones parlamentarias —sistema de partidos y régimen parlamentario— ya fueron trazados en los capítulos anteriores. A continuación, se vincularán esos supuestos a esas decisiones, buscando establecer una relación entre ambos: la que ejercieron los elementos formales de un sistema político sobre sus “productos” y, en definitiva, sobre la suerte final de ese mismo sistema. De ahí que nuestro interés se vaya a cen-

trar sobre los procesos a través de los cuales se llegó a la decisión parlamentaria, y no en la sustantividad de la propia decisión, en la influencia sobre ésta del medio social ambiente o en sus repercusiones ulteriores sobre ese medio. Como ya se anunció, tres serán los grupos de decisiones que se tomarán en consideración con ese fin: las referentes a la cuestión regional, a la cuestión religiosa y a la cuestión agraria.

V.A. EL PROBLEMA REGIONAL

La Segunda República había nacido con el compromiso de resolver el problema de los “hechos diferenciales” planteados en algunas regiones, especialmente en Cataluña, que venían constituyendo el elemento de complicación más importante de la vida política española. Todavía hoy resulta incierto si tal compromiso llegó a formalizarse y, en todo caso, cuáles fueron sus orígenes y límites exactos. Parece demostrado que en el Pacto de San Sebastián, en agosto de 1930, no hubo más concesión a los regionalistas que la promesa de tratar sus proyectos de autonomía en las futuras Cortes Constituyentes de la futura República, pero sin prejuzgar de antemano la decisión que se tomaría.¹ Más tarde, en el programa de reformas contenido en el Estatuto jurídico del Gobierno provisional, promulgado el día siguiente de la proclamación del nuevo régimen, se omitió cualquier referencia al problema. Únicamente, ante la decisión de Macià de proclamar unilateralmente en Barcelona la República catalana como Estado integrante de una República federal española, el Gobierno de Madrid acordó con los catalanes el restablecimiento de la *Generalitat*, que sería la institución encargada de proponer un régimen de autonomía.² Igualmente, vascos³ y gallegos⁴ comenzarían de inmediato a elaborar sus proyectos autonómicos.

Por encima de las discusiones que se suscitaron sobre el grado en que la plena soberanía parlamentaria había quedado comprometida por todas esas acciones previas, lo cierto es que las Cortes de la Segunda República se encontraron con la necesidad de buscar las fórmulas que permitieran integrar las tendencias territoriales centrífugas en el nuevo Estado que se estaba constituyendo. La tarea de las Cortes comenzó con el establecimiento en la Constitución del llamado “Estado integral”, fórmula que sería el marco al cual deberían ajustarse los distintos Estatutos de autonomía regional.⁵ En aplicación de estos preceptos constituciona-

les, Cataluña presentó de inmediato su Estatuto que sería discutido y aprobado por las Cortes entre la primavera y el verano de 1932.⁶ Dos años más tarde, con motivo de la rebelión de la Generalidad, las Cortes volvieron a ocuparse del Estatuto catalán acordando su suspensión,⁷ la cual estuvo en vigor hasta que, tras la victoria del Frente Popular, el Gobierno decidió el pleno restablecimiento del Estatuto.⁸ Estos tres momentos resumen básicamente la acción del Parlamento republicano frente a la cuestión regional. No obstante, tan reveladoras como sus decisiones fueron sus omisiones y, en este sentido, los constantes obstáculos al Estatuto vasco, en contraste con los rápidos avances parlamentarios de la autonomía catalana, habrá de ser igualmente objeto de nuestra reflexión.

A la hora de señalar los elementos formales que más influyeron en toda esa acción parlamentaria, encontraremos dos factores que, en la medida en que se dieron, fueron decisivos para el reconocimiento de las autonomías regionales por parte de las Cortes: *a)* las concordancias políticas entre los partidos regionalistas y los del resto de España; y *b)* la firmeza de los Gobiernos para controlar y dirigir los mecanismos parlamentarios en las decisiones sobre la cuestión regional. Veremos también, de un modo inverso, cómo en la medida en que *no* se dieron esos mismos factores, el progreso de las autonomías resultó entorpecido. Dicho de otra forma, las fisuras regionales en el sistema de partidos, su fragmentación, y la consiguiente debilidad de los Gobiernos en su acción parlamentaria serían, en este orden de cosas, los principales obstáculos con que las autonomías tropezaron.

A. LAS FISURAS REGIONALES EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

Como ya hemos visto, la Segunda República, culminando un proceso iniciado durante la Restauración, se encontró con la carencia de un sistema de partidos común a todo el territorio nacional. En efecto, una prolongada e inatendida demanda de autonomía política por parte de algunas regiones españolas había generado en las mismas unos partidos especializados en dicha demanda que, en mayor o menor medida —absolutamente en Cataluña,

medianamente en las Vascongadas y mínimamente en Galicia—, eran allí los protagonistas del juego político. Y, evidentemente, a la mayor presencia de los partidos regionalistas correspondía una mayor ausencia en tales regiones de los partidos nacionales, o con vocación nacional.

La primera consecuencia de este fenómeno, cuando se abordó en las Cortes el problema regional, fueron las reticencias, vigorosamente sentidas, de los grandes partidos nacionales para reconocer la autonomía a unas regiones que se escapaban de su control. A la hora de las grandes declaraciones de principio, la mayor parte de los partidos se manifestaba favorable a las autonomías regionales y tan sólo algunos sectores de la derecha, muy minoritarios en las Cortes, declararon abiertamente sus inclinaciones por un Estado unitario fuertemente centralizado.⁹ Sin embargo, cuando llegaba el momento de precisar el alcance real de esas autonomías, los celos se disparaban desde todas partes de la Cámara, vaciando de contenido aquellas declaraciones iniciales. En este tipo de actitudes estuvo precisamente el peligro mayor para las aspiraciones regionalistas. De él previno Nicoláu d'Olwer a las Cortes:

[...] ahora conviene, señores diputados, que con la República no hayamos creado el tipo del seudoautonomista o del seudofederal, que hablando de autonomía y de federalismo se asusta en cuanto quiere ponerse en práctica un principio federal o un principio autonomista [...]

[...] el método que hemos de emplear para llegar a la solución del problema catalán que todos ansiamos no puede ser más que uno: desechar toda suerte de celos y de suspicacias [...]. Porque todas las críticas que aquí mismo he oído contra el Estatuto de Cataluña son críticas basadas en celos y suspicacias, hasta tal punto, señores diputados, que muchas de las cosas que se han dicho, si las hubiéramos dicho nosotros..., se nos hubiera tachado, y quizá con razón, de separatismo.¹⁰

El problema tenía una de sus raíces principales en un fenómeno poco estudiado. Normalmente se acostumbra a medir el grado de la distribución territorial del poder dentro de un Estado según fórmulas de carácter jurídico-constitucional. Sin embargo, no se valora suficientemente la homogeneidad política territorial que se

puede obtener o perder a través del sistema de fuerzas políticas que operan en ese Estado. Cuando los partidos republicanos o los socialistas españoles obstaculizaban el reconocimiento de tal o cual facultad a las regiones, solían señalar los peligros que esa concesión entrañaría para la unidad nacional o para la soberanía del Estado español. No obstante, lo que subyacía realmente en esas protestas no era tanto el hecho de la desnutrición jurídica de los poderes estatales como el temor a que esos poderes iban a ser ejercidos por fuerzas políticas *distintas*. La fórmula del Estado integral y su posterior aplicación mediante el Estatuto de Cataluña fueron, desde un punto de vista exclusivamente jurídico, pasos notablemente más cortos de autonomía o descentralización que los que hubiera supuesto un Estado federal. Ahora bien, el federalismo puede suponer una centrifugación política mucho menor que una tímida descentralización, si existe en el Estado federal un sistema de partidos común a todos los territorios federados y si las diferencias territoriales comienzan a resolverse en el seno mismo de las grandes agrupaciones políticas, esto es, si las fuerzas que se alimentan básicamente de reivindicaciones o peculiaridades regionales se federan dentro de organizaciones de alcance nacional en lugar de originar partidos independientes y aislados.

El caso es que, durante la Segunda República, casi todos los partidos se declararon partidarios de la autonomía regional, pero casi ninguno aceptó plenamente sus consecuencias. La actitud de los dos grandes partidos de masas del período —PSOE y CEDA— fue bien significativa. Si, entre los años 1931 y 1933, la política regional de los Gobiernos republicanos encontró sus mayores dificultades internas de parte socialista, dentro de la mayoría parlamentaria del segundo bienio fue el partido católico quien favorecería la adopción de decisiones claramente restrictivas de las autonomías.

En cuanto al PSOE, desde hacía años, antes del advenimiento de la República, venía afirmando su reconocimiento doctrinal a las personalidades regionales. En un Congreso extraordinario, celebrado en junio de 1931 para establecer el programa que el partido defendería en las Cortes Constituyentes, se ratificó aquella afirmación y lo mismo harían en las Cortes los portavoces de la minoría socialista.¹¹ Sin embargo, tanto al discutirse la Constitución, como más tarde el Estatuto de Cataluña, las mayores criti-

cas que, desde dentro del bloque gubernamental, se pronunciaron contra las concesiones del Estado central en beneficio de la región autónoma vinieron precisamente de los socialistas.

Ya en las primeras jornadas de las Cortes Constituyentes, tuvo lugar un duro enfrentamiento entre la Esquerra y los socialistas, protagonizado por Companys de una parte y Largo Caballero de otra, con motivo de los conflictos sociales desencadenados por los sindicalistas catalanes. Denunciaba el ministro de Trabajo la actitud pasiva del Gobierno de la Generalidad dejando sin aplicación la legislación laboral en Cataluña, mientras que Companys criticaba la política laboral del ministro y su animadversión hacia los sindicalistas.¹² Días más tarde, los socialistas criticaron abiertamente el referéndum celebrado en Cataluña para aprobar el proyecto de Estatuto que había elaborado la Generalidad.¹³ Todo ello, sin embargo, no fue sino el preludio de la batalla que se iba a librar dentro del Gobierno y de las Cortes, con motivo de la Constitución y más tarde, del Estatuto catalán. En un primer momento, la presión de los socialistas, especialmente a través de la Comisión parlamentaria de Constitución, en la que tenían un gran peso, fue decisiva para desechar la fórmula del Estado federal, que hubiera recibido el apoyo de todos los partidos regionalistas y de amplios sectores republicanos, y para sustituirla por la del Estado integral.¹⁴ Y, cuando en septiembre de 1931 las Cortes discutieron el título I del proyecto de Constitución, en el cual se daba cuerpo a esta fórmula, fijando el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas, los socialistas hicieron peligrar la difícil y complicada transacción que se había alcanzado entre el Gobierno, la Comisión y los catalanes.¹⁵ Los obstáculos no vinieron, además, de francotiradores parlamentarios, sino de los propios ministros socialistas. Así, en la noche del 25 de septiembre, rompiendo el frágil acuerdo alcanzado previamente y amenazando una crisis profunda, Largo Caballero intervino para oponerse a que se reconociera a las regiones la posibilidad de ejecutar la legislación social. El razonamiento de Largo Caballero fue que el Estado no podría cumplir los compromisos internacionales derivados de los convenios suscritos en materia social si entregaba la ejecución de las normas a un poder ajeno.¹⁶ Sin embargo, bajo tal razonamiento, latían las auténticas causas de los recelos socialistas hacia la autonomía catalana. El verdadero problema radicaba

en que el movimiento obrero de Cataluña escapaba al control de los socialistas y que el partido entonces dominante en la región, la Esquerra, no se hallaba muy dispuesto a enfrentarse con los anarquistas aplicando la política laboral de los socialistas gubernamentales de Madrid. Según cuenta Azaña de la actitud de sus compañeros de Gabinete:

Tienen los socialistas un empeño muy grande en conservar el manejo de las cosas sociales en Cataluña, o, mejor dicho, porque hoy no la tienen, en asegurar a través de los órganos ministeriales una defensa contra sus terribles enemigos, los sindicalistas de la CNT.¹⁷

Un año más tarde, con la llegada del Estatuto de Cataluña a las Cortes, volvieron a reproducirse las dificultades que la autonomía encontraba en los socialistas. En el seno del Gobierno, Indalecio Prieto manifestó con insistencia su oposición al Estatuto, hasta el punto de hacer peligrar, con este motivo, la supervivencia de la coalición gubernamental en más de una ocasión.¹⁸ Lo más que se consiguió fue que esta actitud no trascendiera excesivamente a las Cortes, donde los socialistas guardaron un mutismo casi absoluto a lo largo de toda la discusión del proyecto, pese a los esfuerzos de algunos para arrastrarles a tomar una postura decidida y abierta en el tema. Los enemigos del Estatuto incitaron repetidamente, a los socialistas a romper con la disciplina que les vinculaba al Gobierno para votar de acuerdo con su propia conciencia.¹⁹ Los partidarios les recordaban su tradicional defensa doctrinal de una “confederación de todas las nacionalidades ibéricas”²⁰ y cómo “el criterio universalista del socialista tiende aquí, como en todo el mundo, a estructurar la humanidad en una federación mundial representada en un super-Estado. Y mal podrían contribuir con sentimiento y con adhesión fervorosa a una federación mundial los que sintiesen como una repugnancia de su espíritu el participar en una federación nacional”.²¹ Ninguna de estas provocaciones consiguió que los socialistas se movieran de su actitud pasiva en las Cortes.²² El PSOE compensó su repugnancia hacia el Estatuto con el deseo de no favorecer a la oposición, que veía en la autonomía catalana un pretexto para derribar la coalición presidida por Azaña. Con la permanente amenaza de desen-

cadena una crisis, los socialistas consiguieron desde el Gobierno recortar varias concesiones autonómicas del proyecto, pero en las Cortes guardaron silencio.

Una contradicción similar, entre un teórico reconocimiento del regionalismo y el temor de potenciar en las regiones a *otras* fuerzas políticas que no se controlaban, se dio también en la CEDA durante los años 1934 y 1935. Como ha escrito Montero, las definiciones del partido católico en esta materia "se graduaban de una manera continua según sea la posición ocupada por sus antagonistas, la posesión de la hegemonía política, la fuerza que desarrollaba el polo de la contradicción regionalista, etc."²³ Cierro es que el programa de la CEDA contenía una profesión de fe regionalista y que alguno de los principales dirigentes del partido, como Lucía y Aizpún, la sentían profundamente. No obstante, como advierte Tusell, "en el segundo bienio republicano, cuando un número crecido de diputados de la CEDA se sentaron en los escaños parlamentarios y el partido hubo de compartir las responsabilidades de gobierno, fue posible precisar hasta qué punto eran sinceros esos afanes regionalistas y autonomistas"²⁴ Pues bien: la actividad parlamentaria de la CEDA fue claramente restrictiva en este sentido y los dos principales logros de dicha actividad fueron el aplazamiento del Estatuto vasco hasta las Cortes del Frente Popular y la suspensión del Estatuto de Cataluña.

Cuando llegó a las Cortes, en febrero de 1934, el momento de discutir un proyecto de Estatuto, que a finales del año anterior había sido aprobado por referéndum en las tres provincias vascas, el principal argumento que utilizaron los enemigos del Estatuto fue que la voluntad autonomista de Álava no había quedado suficientemente clara en la consulta.²⁵ La CEDA, entonces, concedió a sus diputados, por boca de Gil-Robles, libertad para pronunciarse en cualquier sentido, sabiendo de antemano que dentro del partido predominaban las posturas antiautonomistas. La minoría parlamentaria de la CEDA se dividió así entre aquellos que mantenían una actitud abiertamente contraria al Estatuto y quienes, sin entrar en el fondo del asunto, se inclinaban por un aplazamiento hasta que se realizase una nueva consulta en Álava. Fue esta última postura la que finalmente aprobaron las Cortes, con la abstención del núcleo proautonomista de la CEDA.²⁶ De esta forma, el Estatuto vasco entraría en un periodo de congelación que se pro-

longó hasta abril de 1936.

La misma táctica dilatoria —y, en definitiva, perjudicial para la autonomía— siguió la CEDA cuando, en octubre de 1934, la sublevación de la Generalidad determinó que las Cortes se plantearan el problema de la supervivencia del Estatuto catalán. Entonces, se dividieron las posiciones entre quienes pedían una derogación inmediata del Estatuto²⁷ y quienes, tras una suspensión temporal, solicitaban el restablecimiento íntegro del régimen autonómico.²⁸ La CEDA hubo de escuchar parecidas invocaciones que los socialistas escucharon en el periodo anterior para inclinar la balanza a uno o a otro lado. Y, en esta situación, lo que Gil-Robles propuso, y obtuvo, fue la suspensión indefinida de la autonomía, “hasta que el Parlamento español vea de qué modo y en qué proporción puede devolverla a Cataluña”. Las intenciones de Gil-Robles eran las de aprovechar la suspensión para acometer “el cambio global de estructuras del Estado y dentro de él la de un nuevo régimen de autonomía”.²⁹ Se anunciaba, en suma, un nuevo régimen de autonomía para Cataluña que superase las “deficiencias” del anterior. Sin embargo, tal anuncio no se llevaría nunca a la práctica, por lo que el balance parlamentario del teórico regionalismo de la CEDA a su paso por el poder puede resumirse en el freno puesto al Estatuto vasco y en el largo paréntesis en que se encerró al catalán.

Y es que, igual que los temores socialistas ante la autonomía catalana habían sido en realidad los temores ante una izquierda *diferente*, la actitud de la CEDA debe comprenderse a la luz de su enfrentamiento o, al menos, de sus diferencias con las derechas regionalistas. Ha de tenerse en cuenta que la CEDA, que en un tiempo increíblemente corto contó con una organización de masas extendida por casi toda España, sólo obtuvo, a pesar de los esfuerzos realizados, una penetración muy reducida en Cataluña y Vascongadas. La fuerte presencia de la Lliga y el Partido Nacionalista Vasco en estas zonas consolidó la división entre una derecha regionalista y la derecha del resto de España. Y esta última no podía ser verdaderamente regionalista, cuando su organización interna apenas incorporaba los “hechos diferenciales”. De esta forma, el enfrentamiento parlamentario Largo Caballero-Companys, que vimos aparecer en 1931 dentro de la izquierda, sería reproducido dentro de la derecha en 1934 con otro equiva-

lente, como veremos más adelante, entre Gil-Robles y Cambó.

La situación en que se encontraron el PSOE y la CEDA ante la cuestión regional fue común con ligeros cambios a casi todos los partidos no regionalistas del sistema cuya expansión se veía detenida a las puertas de Cataluña o del País Vasco. Se prolongó así el círculo vicioso en que la política española se movía desde comienzos de siglo: la cuestión regional determinaba una ruptura más del sistema de partidos con la aparición y desarrollo de los partidos regionalistas bien diferenciados de los del resto de España, pero, al mismo tiempo, eran precisamente esas rupturas y esas diferencias las que dificultaban la adopción de decisiones dirigidas a una solución política del problema. ¿Cómo pudo salirse en la Segunda República de ese círculo?

El intento de salida tuvo lugar a través de las concordancias que fueron estableciéndose entre partidarios y adversarios de las autonomías regionales en torno a otras cuestiones. Quiere esto decir que la suerte de las autonomías estuvo subordinada en buena parte a la existencia o no de acuerdos políticos en otras esferas ajenas a la estrictamente regional. Tuvo lugar, de esta forma, un *entrecruzamiento de problemas* dentro del cual se diluyeron en alguna medida las divergencias surgidas ante la cuestión regional. Las decisiones parlamentarias —o la falta de decisiones— referentes a Cataluña y al País Vasco estarían determinadas, como veremos, por ese entrecruzamiento.

Si, durante la primera legislatura republicana, fueron viables las decisiones parlamentarias favorables a un régimen autonómico catalán, ello se debió a la coincidencia de la Esquerra como partido dominante en Cataluña y de la coalición entre los republicanos de izquierda y los socialistas como bloque mayoritario en el resto de España. Desde los primeros días de la República, la Esquerra monopolizó los resortes del poder en la región catalana y, en consecuencia, monopolizó también la iniciativa y las demandas por un Estatuto de autonomía. La derecha regionalista —la Lliga— no pudo tener en esos momentos un papel que fuera más allá del espectador que, más o menos complacientemente, asiste a la actuación del verdadero protagonista: primero, se abstuvo en el Parlamento de la Generalidad de participar en la elaboración del proyecto de Estatuto;³⁰ más adelante, en las Cortes de Madrid, anunció que sus escasos efectivos apoyarían el proyecto ya elabo-

rado y refrendado por el pueblo catalán.³¹

Se produjo, por tanto, una sincronización entre un Gobierno de izquierdas en Madrid y la mayoría de izquierdas en Cataluña y esta circunstancia fue la que permitió el desarrollo de la autonomía catalana. Los republicanos catalanes formaron de inmediato en las filas de la mayoría gubernamental y las carteras ministeriales de Nicoláu d'Olwer, primero, y de Carner, después, sirvieron, según veremos más adelante, como correas de transmisión entre la izquierda catalana y la del resto de España.³² Entre ambas fue tejiéndose un acuerdo, más o menos tácito, mediante el cual la primera se comprometía plenamente con el nuevo régimen, prestando sus votos a los cambios constitucionales y socioeconómicos que se pretendía llevar a cabo, y la segunda reconocía la personalidad política de Cataluña.

Entre los distintos partidos gubernamentales no existía, por aquel tiempo, una coincidencia sobre la fórmula jurídica que solucionase la cuestión regional. Por ello tuvo que ir creándose sobre la marcha un concepto de carácter acusadamente transaccional que anudase los distintos intereses y criterios en presencia. Dicho concepto fue el llamado "Estado integral". Algunos autores, como el profesor Juan Ferrando en España, han visto en él una categoría acabada, con autonomía conceptual propia —lo que hoy se denomina "Estado regional"— tan distante del Estado unitario como del Estado federal.³³ No obstante, si atendemos a su génesis y formación en las Cortes de la Segunda República, veremos cómo resulta más ajustada a la realidad la opinión de Nicolás Pérez-Serrano, según el cual se trataba de una "fórmula híbrida y no del todo clara":

En efecto, se afirma que la República es un Estado integral, y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable. Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero hartamente discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor don Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del *Estado unitario* y del *Estado federal* por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea; y se olvida quizá que el proceso allí visible, iniciado antes ya de la Constitución de Weimar y seguido después de ésta, representa, si, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura pe-

culiarísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos, sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas.

Acaso el adjetivo *integral* tenga como única ventaja la que Mauthner atribuía al vocablo "Estado": la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo.³⁴

Efectivamente, con la fórmula del Estado integral no se pretendió una reorganización global del Estado español, sino, más modestamente, satisfacer las aspiraciones federalistas de los catalanes sin deshacer, por otra parte, la unidad entre el resto de los republicanos y socialistas españoles, unitaristas en su mayoría. Además, los creadores de la fórmula se fijaron casi exclusivamente en los problemas planteados por los catalanes sin prever apenas su posible extensión a otras regiones españolas. De ahí que la Constitución concibiera los Estatutos de autonomía como una *posibilidad*, a la cual podrían acogerse las regiones que lo desearan siempre que ese deseo fuera ratificado y graduado según los casos por las Cortes, en lugar de distribuir el territorio en regiones y de fijar taxativamente un cuadro de competencias, tal como hace la Constitución italiana actual, modelo vigente, según los autores a que antes nos referíamos, de Estado regional.³⁵

Precisar en qué consistía el Estado integral, distribuyendo competencias entre el poder central y la región autónoma, fue una difícil labor de filigrana parlamentaria, en la que se fue discutiendo competencia por competencia, que dirigió y encauzó el entonces presidente del Gobierno Alcalá-Zamora, en un regateo constante entre la comisión de Constitución y los representantes de la Esquerra. El Estado integral no fue, ni más ni menos, que el resultado de ese regateo. Como el Gobierno, por otra parte, no era un bloque político homogéneo, a lo largo de la discusión constitucional fueron frecuentes sus rupturas internas en torno a los preceptos que se iban creando. Dos de ellas, una provocada por los socialistas, la otra por los radicales, fueron especialmente significativas. Ambas, en virtud de esa superposición de problemas políticos a que antes aludíamos, fueron en realidad rupturas ajenas a la cuestión regional, aunque se proyectaran sobre ésta.

La primera fue la planteada por los ministros socialistas en las

Cortes y que, como ya hemos visto, respondía en el fondo al entrecruzamiento del problema catalán con la cuestión sindical de la conflictividad entre socialistas y anarquistas. La segunda consistió en un apoyo repentino de los radicales a una enmienda que patrocinaba el Estado federal. Tal apoyo, que pudo tener consecuencias imprevistas para toda la mayoría gubernamental, no fue sino una maniobra parlamentaria originada por la pugna que los radicales venían manteniendo con los socialistas. Estos, mediante una iniciativa de Luis Araquistain, habían conseguido introducir en el artículo 1.º de la Constitución la definición de España como “República democrática de trabajadores de toda clase”.³⁶ Los radicales, contrarios a esta propuesta, se irritaron por su aprobación, y su “venganza”, habida cuenta del antifederalismo de los socialistas, consistió en apoyar una enmienda que diputados federales habían presentado al mismo artículo 1.º.³⁷ El momento fue crítico, pues la mayor parte del Gobierno se encontraba ausente de la Cámara. La actitud de los radicales sembró la confusión en los distintos grupos de la mayoría, y el Estado federal, excluido en principio por el Gobierno y por la Comisión, estuvo a punto de ser aprobado, de no ser por la oportunidad del presidente de las Cortes, un socialista, que decidió suspender la sesión, suspensión que pudo aprovechar el Gobierno para volver a controlar la situación.³⁸

El enfrentamiento entre radicales y socialistas habría de desembocar en el abandono del Gobierno por parte de aquellos en diciembre de 1931. A partir de entonces, la coalición gubernamental presidida por Azaña gana en homogeneidad lo que pierde en efectivos y comienza a manifestarse con toda claridad lo que podríamos llamar “estrategia azañista”, que consistió precisamente en aprovechar el entrecruzamiento de intereses que tenía lugar en el seno de la coalición para encontrar una salida tanto a la reforma agraria como al problema catalán. Azaña hizo de ambos puntos la razón de ser de su Gobierno y, por ello, las Cortes comenzaron a discutirlos simultáneamente en la primavera de 1932:

También sería difícil que los socialistas votasen el Estatuto si estuvieran fuera del Gobierno, y no se irán mientras no esté aprobada la Reforma Agraria. Mi proyecto —escribirá Azaña— era si-

multanear ambas discusiones, para conservar unidas las fuerzas y hacer aprobar las dos cosas.³⁹

En virtud de este planteamiento, los diputados catalanes no dudaron en ofrecer sus votos a los socialistas para la reforma agraria,⁴⁰ y ello a pesar de que, como ha puesto de relieve Malefakis, dicha reforma estaba concebida fundamentalmente para el campo extremeño y andaluz y podía entrañar perjuicios para los pequeños propietarios catalanes.⁴¹ Y, por su parte, los socialistas, aunque continuaron mostrando sus reservas hacia el Estatuto, especialmente Prieto, nunca dieron, con este motivo, el último paso de la crisis ministerial.

Azaña vincularía la existencia de su Gobierno a la aprobación del Estatuto catalán. Según expuso en su célebre discurso parlamentario del 27 de mayo de 1932, el drama del liberalismo español del siglo XIX, aliado en Madrid con la corona, había sido que “tuvo que combatir, al mismo tiempo que al pretendiente a la corona, el movimiento fuerista en que los monarcas pretendientes se apoyaban. Y esta desgraciada situación del liberalismo [...] le impidió ser liberal con las regiones españolas y [...] le obligó a esfuerzos enormes de asimilación... El prestigio de la corona se identificaba con la oposición al sentimiento local de las regiones. La corona jamás vio bien a los regionalistas, aunque fueran reaccionarios; había un enlace profundo, misterioso, preñado de consecuencias históricas entre el prestigio de la corona y la oposición irreductible a transigir con el sentimiento autonomista, particularista o regionalista, y este enlace profundo se identificaba con la fidelidad a la corona, con la unidad absolutista y centralista de España, y estos dos sentimientos querían identificarlos con el patriotismo español”. La República, por el contrario, con su política regionalista, vendría a “satisfacer viejas querencias y apetencias españolas que habían sido desterradas del acervo del sentimiento político español por la monarquía absorbente y unitaria, y que son españolísimas, más españolas que la dinastía y la monarquía misma”. Con ello se perseguía un objetivo político fundamental para Azaña: “la reincorporación a la obra del Gobierno, del Estado de la República, de capacidades, de fuerzas, de impulsos que ahora están apartados de ella por las causas históricas ya señaladas”. Pero, ¿con qué medios o fuerzas podía llevarse a cabo esta

política? Según Azaña, con la fuerza de la mayoría parlamentaria. Desde las discusiones constitucionales había ido formándose “una línea legislativa media”, que era la resultante de los diferentes grupos que integraban la coalición, y uno de los productos de esa línea sería el Estatuto de autonomía para Cataluña. Por supuesto, dijo Azaña, dirigiéndose especialmente a los radicales, que serían bien recibidas las adhesiones externas a los criterios del Gobierno, porque ello aseguraría la futura aplicación de la autonomía por encima de los cambios políticos, pero lo que en definitiva le importaba era esa resultante de las fuerzas gubernamentales: “en virtud de mantener esa resultante se mantiene esta mayoría y, por lo tanto, se mantiene el Gobierno; cuando esta unión de la mayoría no pueda mantenerse, no habrá Gobierno”. Por todo ello: “no se puede tener la pretensión de que el Gobierno se convierta en un comité de espectadores taciturnos e impasibles y que asistamos cruzados de brazos a la discusión y votación del Estatuto, de tal suerte que viésemos tirar y deshacer, de una y otra parte, en más o menos, el proyecto y el dictamen...”.⁴² En un discurso posterior, contestando a otro de Lerro, volverá a afirmar esta beligerancia parlamentaria del Gobierno en relación al Estatuto, la unidad del Gobierno y de la mayoría en la política estatutaria y, hábilmente, terminará alabando la identificación de los socialistas con la obra gubernamental: “...una de las mayores garantías de la estabilidad de la República [...] es la presencia de los socialistas en el poder [...], sin la presencia de los socialistas en el Gobierno, en los seis meses que llevamos aquí, la República habría atravesado desfiladeros tan negros que difícilmente habríamos podido salir de ellos”.⁴³

Esta identificación de la autonomía catalana con la política gubernamental, complicando en aquélla a todos los sectores que globalmente apoyaban ésta, era entonces, posiblemente, el único medio de obtener los apoyos suficientes para la aprobación parlamentaria del Estatuto. No obstante, tuvo también sus inconvenientes. El principal fue que, si apoyar al Gobierno y al conjunto de su política implicaba un apoyo al Estatuto, la oposición parlamentaria al Gobierno se tradujo en una oposición al Estatuto. La crítica de Estatuto se transformó así en un banderín de enganche que levantaron todos los partidos de la oposición republicana, y no solamente los que se encontraban extramuros del régimen. De

esta forma, los republicanos conservadores de Miguel Maura, los radicales y los intelectuales de la Agrupación al Servicio de la República comenzarían a combatir al Gobierno mediante los debates parlamentarios sobre el Estatuto.

Lerroux, en su primera intervención parlamentaria, negó que la minoría radical quisiera “abroquelarse en trinchera” que pudiera parecer “alevosa emboscada para combatir al Gobierno”; el Estatuto era “un problema de reorganización nacional” y para su aprobación se podría contar con los votos radicales, siempre que “no haya nada en el dictamen que roce la unidad nacional”.⁴⁴ Sin embargo, nunca se contó de hecho con los votos radicales. Éstos se manifestaron, en todos los puntos críticos del Estatuto —lengua, justicia, enseñanza, orden público y hacienda—, contrarios al proyecto, pese a algunos intentos del Gobierno para ampliar la base de aprobación de estos puntos.⁴⁵ Dos meses más tarde de su primer discurso, y en pleno debate del articulado del Estatuto, Lerroux manifestaba ya abiertamente que la mayoría parlamentaria estaba divorciada de la opinión pública, que las Cortes habían cumplido su principal objetivo con la aprobación de la Constitución y que, en consecuencia, procedía su disolución. El Gobierno, por su parte, fue consciente del verdadero alcance de la ofensiva desencadenada contra el Estatuto:

Han tomado el estribillo de decir que España entera protesta contra el Estatuto, y que vamos a desmembrar a España. Si se limitaran a combatir el Estatuto, proponiendo otro mejor, o a negar rotundamente la autonomía en nombre de otra organización más centralista del Estado, estarían en su derecho y no habría más que oponer razones a razones. Pero lo que menos les importa es el Estatuto, y lo que más, cazar al Gobierno en un desfile y crear una situación imposible a la República. Quizá, los que dirigen esta campaña, temen más a la Ley Agraria que al Estatuto, y se alegrarían mucho de dar con nosotros en el suelo, para impedir aquella reforma.⁴⁶

Que el Estatuto se aprobara en estas circunstancias, habiéndose identificado la autonomía catalana con la política de izquierdas que regía en el país, no solamente dificultó su tramitación parlamentaria, sino que reservaría consecuencias graves para el futuro. En efecto, la autonomía de Cataluña apareció a partir de en-

tonces, como el patrimonio de un sector político: la izquierda catalana y no catalana. Mientras ambas coincidieron en el poder, el funcionamiento del Estatuto resultó viable. Pero los problemas comenzaron a partir de 1934, cuando se rompió esa sincronización. La coalición CEDA-radicales, apoyada por la Lliga desde Cataluña, alcanzó entonces el poder central, mientras que las instituciones recién estrenadas de la región autónoma no cambiaron de mano continuando controladas por la Esquerra.⁴⁷ Entonces, como señaló Alcalá-Zamora, el problema estuvo en que “el Gobierno izquierdista de Barcelona necesitaba someterse a la prueba de convivir con Gobiernos de centro o de derecha, organizados en Madrid para toda España”.⁴⁸ Y al revés. La prueba concluyó en el conflicto de los *rabassaires*, en la sublevación de la Generalidad en octubre de 1934 y en la posterior suspensión por las Cortes del Estatuto.

El conflicto de los *rabassaires*, raíz inmediata de la sublevación, fue motivado precisamente por el enfrentamiento que se produjo entre la izquierda de Barcelona y la derecha de Madrid. El Parlamento catalán había aprobado en febrero de 1934 una ley de Contratos del Cultivo dando facilidades a los arrendatarios de los viñedos, que desde antes de la República se encontraban sindicados bajo la protección de la Esquerra y, en particular, de *Companys*, para adquirir las tierras que hubieran cultivado durante cierto número de años.⁴⁹ Los propietarios agrícolas de Cataluña respaldados por la Lliga intentaron entonces del Gobierno de Madrid que llevase el problema ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, con el fin de anular la ley, argumentando para ello la incompetencia del Parlamento de la Generalidad para legislar en materias de derecho civil. El intento tuvo éxito. El 22 de abril las Cortes aprobaron una proposición, firmada entre otros por Cambó, en la que se instaba al Gobierno a plantear la cuestión al Tribunal de Garantías Constitucionales.⁵⁰ La sentencia de éste declararía la nulidad de la ley, pero el Parlamento catalán, excitada la Esquerra por la izquierda republicana del resto de España, que decía ver en Cataluña el último baluarte de la República en peligro por la ascensión de las derechas, volvió en junio a aprobar por segunda vez la ley sin introducir en ella la más mínima reforma, lo cual significaba una clara ruptura frente al poder central. La Lliga abandonó entonces el Parlamento catalán. Así ha resu-

mido Pabón la situación parlamentaria que se creó en Madrid y Barcelona:

De un lado, en el Parlamento catalán, la oposición, esto es, la Lliga, había interrumpido su relación normal con el poder, es decir, con la coalición gobernante, cuya base era la Esquerra. La separación podía convertirse en un abismo. Cuando la minoría de la Esquerra se retire de las Cortes de la República, las dos grandes fuerzas catalanas habrán declarado imposible el juego político normal: la una en Barcelona, la otra en Madrid. No se trata aquí de las razones y de las sinrazones de la conducta, sino del resultado. Que ahora, evidentemente, no se prevé. Podía pensarse que era aún peor la feroz relación de la oposición con la mayoría en las Cortes de la República, que el vacío dejado en el Parlamento catalán por la ausencia de la Lliga. Quizás era así. Lo era, indudablemente, que el anormal funcionamiento de las Cortes no hallaba atenuación o compensación en el que siempre se esperó más fácil: el del Parlamento catalán. El conflicto culminará en una situación pavorosa: la doble ausencia ya indicada.⁵¹

Algo similar hubiera resultado inimaginable antes de las elecciones de 1933. Efectivamente, lo que aquí nos interesa señalar es cómo la Lliga, tradicional depositaria del catalanismo, corrió a los brazos del Gobierno de Madrid ante uno de los primeros actos de la recién conseguida autonomía de Cataluña y cómo la Esquerra rompió sus relaciones con las instituciones de la República. Quedó claro entonces que la autonomía regional solamente era viable cuando existía un acuerdo entre los partidos que ocupaban los poderes central y regional e imposible en caso contrario. La dimensión puramente legal del conflicto de los *rabassaires* sería silenciosamente resuelta a los pocos meses,⁵² pero su dimensión política quedó viva desembocando en el levantamiento de octubre.

Los debates parlamentarios sobre la suspensión del Estatuto en el invierno de 1934 volvieron a poner de manifiesto esa mediación del problema catalán por el sistema de partidos. La postura sostenida por la Lliga en las Cortes era que no habían delinquido los órganos de la autonomía catalana, sino las personas que en esos momentos ocupaban tales órganos, es decir, la Esquerra. Por consiguiente, no deberían suspenderse las instituciones del

Estatuto sino restablecerse, introduciendo en ellas una serie de reformas, fundamentalmente electorales, que, aprovechándose de la desbandada de la Esquerra a raíz de los acontecimientos, permitiesen su control por los "catalanes sensatos", es decir, por la propia Lliga. Por otra parte, según los diputados de la Lliga, en la rebelión de la Generalidad más importante que su aspecto separatista había sido su inmersión en la táctica general de las izquierdas para su asalto revolucionario al poder en toda España.⁵³ Lo que, en definitiva, la Lliga ofrecía y solicitaba a las derechas gobernantes en Madrid era una autonomía dirigida por la derecha catalana. Era la continuación de la misma "táctica azañista", pero invirtiendo ahora su signo político.⁵⁴ Del mismo modo que Companys había ofrecido a las Cortes en 1932 un catalanismo controlado por la Esquerra,⁵⁵ Cambó lo ofrecía ahora controlado por los suyos, restableciendo así la sincronización entre el poder central y la región autónoma.⁵⁶

No obstante, si, durante el bienio anterior, en las relaciones entre la política catalana y la política general española, tuvo éxito la relación entre la izquierda republicana y la Esquerra, en 1934 fallaron los lazos entre la CEDA y la Lliga.⁵⁷ Azaña había visto en la autonomía de Cataluña el medio de integrar a los catalanes en la política general del Estado español y, en concreto, de formar una gran Federación de Izquierda Republicana, a lo que la Esquerra siempre se mostró favorable en principio.⁵⁸ El camino de Gil-Robles no fue el mismo. Ya en 1932 había rechazado un plan de Cambó para la formación de una Derecha Republicana que agrupase a Acción Popular, a la Lliga y a los seguidores de Miguel Maura.⁵⁹ Pero únicamente se llegó a un acuerdo —que Molas ha definido como "pacto de no agresión"—⁶⁰ según el cual se respetaban zonas territoriales de influencia, asegurando Acción Popular su no ingerencia en Cataluña. Sin embargo, ni siquiera esto se conseguiría, pues, a raíz de los sucesos de octubre de 1934, la CEDA emprendió la creación de Acción Popular Catalana, lo cual supuso la ruptura definitiva con la Lliga.⁶¹ No se produjo, por tanto, ese entrecruzamiento de intereses que salvara las diferencias entre la derecha centralista y la regionalista. Para la CEDA fue más relevante lo que la Lliga tenía de organización regionalista que su carácter de partido conservador y no se aceptó el planteamiento de Cambó, según el cual las diferencias entre la

Lliga y la Esquerra eran semejantes a las que se daban entre derecha e izquierda en el resto de España. Por el contrario, se llevaría a cabo un ataque indiscriminado contra todo el regionalismo catalán.⁶²

Por todo ello, aunque el presidente del Gobierno, Lerroux, apuntase, según veremos, ciertos propósitos de realizar la operación propuesta por Cambó⁶³ y aunque Gil-Robles manifestase a la Lliga sus deseos de “no ahondar diferencias respecto de una política común”,⁶⁴ lo cierto es que la decisión finalmente adoptada en las Cortes no tuvo esa orientación conciliadora. Gil-Robles, temeroso por otra parte de la presión que los monárquicos ejercían sobre su partido mediante una propuesta de derogar el Estatuto,⁶⁵ hubo de navegar entre dos aguas, para acabar proponiendo la fórmula de la suspensión indefinida y del restablecimiento gradual de la autonomía en Cataluña. Fórmula que no hacía más que dejar el problema pendiente y que no satisfizo ni a monárquicos ni a regionalistas,⁶⁶ pero que, al menos, sirvió para salvar la unidad interna de la CEDA y de la propia coalición gobernante, compensando las tendencias enfrentadas que se movían en el seno de ambas.

La suerte del Estatuto vasco fue una prueba más de la influencia que las rupturas del sistema de partidos tuvieron sobre la cuestión regional. Como es sabido, los diferentes proyectos de autonomía para el País Vasco no llegaron a ser discutidos a fondo por las Cortes hasta pocos meses antes de la Guerra Civil, siendo finalmente aprobado un Estatuto en octubre de 1936.⁶⁷ Pero, ¿cuál fue la causa de esta ausencia o retraso de las decisiones parlamentarias? La primera respuesta es muy simple: nunca existió un interés suficiente extendido e intenso en los partidos nacionales de que tales decisiones se produjeran. En primer término, la presencia de los nacionalistas vascos en su región era menor que la de los catalanistas en la suya; encontraban en su radio de acción las interferencias de otros partidos, principalmente socialistas y tradicionalistas, de modo que los problemas o temores que podían suscitar sus reivindicaciones eran también menores que en el caso de los catalanes. Pero es que, además, el PNV fue un partido permanentemente necesitado de alianzas con otras fuerzas políticas que casi nunca encontró y cuya falta fue la causa principal de esas “indecisiones” sobre la autonomía vasca.⁶⁸

Durante el primer bienio republicano, un entrecruzamiento de problemas, similar al que había hecho posible la autonomía de Cataluña, impidió la del País Vasco. Ya hemos visto cómo la fórmula constitucional del Estado integral, aunque teóricamente abierta a todas las regiones españolas, se había construido en las Cortes pensando casi exclusivamente en la cuestión catalana. Nunca tuvo intención la coalición republicano-socialista de que el mismo grado de autonomía que se concedía a Cataluña pudiera aprovechar también al País Vasco. Según Iturralde, ya en 1930, el Comité Revolucionario había acordado a instancias de Indalecio Prieto que solamente las regiones inequívocamente controladas por la coalición podrían ser autónomas.⁶⁹

El problema que en esos primeros años de la República se cruzó constantemente entre los nacionalistas vascos y la mayoría parlamentaria fue el religioso. José Antonio Aguirre, en su primera intervención ante las Cortes había definido claramente los dos objetivos de su partido: *Jaungoika eta Lagi-Zarra* ("Dios y ley vieja"). Por un lado, afirmaba el carácter confesional del PNV. Por otro, entendía por "ley vieja" el derecho del País Vasco a ejercer la soberanía sobre sí mismo, derecho en el que se incluía la posibilidad de establecer directamente un concordato con la Santa Sede.⁷⁰ Esta posibilidad concordataria, como parte integrante de la autonomía, fue una constante exigencia de los diputados nacionalistas vascos en esos primeros meses de la República, máxime cuando comprobaron la orientación que en materia religiosa tomaba el nuevo Estado. Pero quien dirigía el socialismo vasco ya había advertido sobre la imposibilidad de tolerar que una parte del territorio español se convirtiera en un "Gibraltar vaticanista",⁷¹ y en el mismo sentido se pronunciaron varios diputados de la mayoría.⁷² Precisamente, una de las principales reservas que los socialistas tenían hacia la autonomía catalana fue el riesgo de que con ella se sentara un precedente que pudiera ser aprovechado por los vascos.⁷³ La Constitución, al fijar en su artículo 14 que las relaciones entre Iglesia y Estado serían competencia exclusiva del poder central, hizo inviable el primer proyecto de Estatuto, aprobado meses antes en Estella, y de nada sirvieron los precedentes constitucionales invocados por los diputados vascos.⁷⁴ Y cuando en octubre de 1931 las Cortes aprobaron el artículo 26 de la Constitución, los nacionalistas acordarían el abandono de la

Cámara hasta el final de los debates constitucionales.

Fue, en definitiva, la cuestión religiosa lo que impidió un acuerdo inicial sobre la autonomía entre la coalición republicano-socialista y los nacionalistas vascos. Además, ha de tenerse en cuenta que el PNV se presentó en las Cortes de 1931 formando un mismo grupo parlamentario —el llamado vasco-navarro— con los tradicionalistas, lo que acentuaría aún más el carácter “derechista” y confesional de sus reivindicaciones autonómicas. Sin embargo, esta alianza parlamentaria con los tradicionalistas no duró mucho tiempo, pues pronto se planteó el conflicto insalvable entre lo que realmente interesaba a unos y a otros. Para los tradicionalistas, la autonomía tenía un carácter secundario, siendo sobre todo un instrumento de lucha frente a la República; la defensa de la religión y de la institución monárquica eran sus objetivos primordiales. Por el contrario, los nacionalistas aceptaron desde un principio la forma republicana de gobierno, en la cual sus aspiraciones autonomistas, insatisfechas durante la Monarquía, podrían encontrar por fin acogida; la religión era para ellos uno de los “hechos diferenciales” del pueblo vasco.⁷⁵ Estas divergencias desembocarían en la definitiva disolución del grupo vasco-navarro cuando los nacionalistas decidieron aceptar el proceso estatutario previsto en la Constitución para la preparación de un nuevo Estatuto, lo cual, para los tradicionalistas, suponía una integración definitiva en la República. La ruptura tuvo lugar en la Asamblea de Pamplona, en junio de 1932, donde la mayoría de los municipios navarros decidieron desvincularse de ese proceso estatutario.⁷⁶

A partir de entonces comenzó la soledad del nacionalismo vasco. Aislado de la derecha católica por el antiautonomismo de ésta y de la izquierda republicana por la cuestión religiosa, no pudo construir, ni a un lado ni a otro, esa red de intereses comunes que hubiera facilitado la aprobación parlamentaria de la autonomía. Tras el éxito electoral de la derecha, y de los propios nacionalistas vascos, en noviembre de 1933, Lerroux había ofrecido apoyar el Estatuto a cambio del apoyo vasco para el Gobierno.⁷⁷ Pero, como ya hemos visto, la CEDA no demostró en las Cortes la misma disposición que los socialistas en 1932 hacia la autonomía catalana y bloqueó los trámites para la aprobación del nuevo proyecto de Estatuto vasco. Aguirre se lamentaría amargamente

de esta actitud de las derechas:

Nada más llegar al poder su actitud ha sido la de colocarse enfrente de todo intento autonómico, mientras que las izquierdas siguen incluyendo cada día con más fuerza los postulados autonómicos. Estas últimas los cumplieron con Cataluña. Parecía lógico que las derechas lo cumplieran con Euzkadi. Pero no [...]. ¿A dónde van estos hombres con tan insensata política? Con Cataluña y Euzkadi enfrente no habrá jamás paz dentro del Estado español [...].

A Gil Robles le he dicho bastantes veces que contra el ideal renacentista no hay lucha posible. Él lo comprende. Últimamente me dijo que nuestro problema era insoluble, pero que admite pactos de paz, los Estatutos. Ciertamente, pero su masa, cerrilmente patrioter, con esa incomprensión típicamente española, no sólo no admite la teoría, sino que arrastraría al jefe si quisiera llevarla a la realidad [...].

Es necesario decirlo aun cuando lo que voy a afirmar choque, al parecer, en un católico: el Estatuto vasco tendrá más dificultades cuanto más se acentúe el auge derechista, y tendrá más facilidades a medida que decrezca aumentando la izquierda. Ésta es nuestra tragedia. Por eso la responsabilidad de los hombres de la derecha de nuestro país se agiganta extraordinariamente [...].⁷⁸

Es opinión muy extendida que el PNV fue adquiriendo durante la Segunda República, un carácter de partido de centro, equidistante al mismo tiempo de la derecha y de la izquierda, y, precisando aún más, se ha llegado a ver en él una incipiente organización demócrata-cristiana que se encontró separada de la derecha católica del resto de España no sólo por la cuestión de las autonomías, sino también por otros aspectos sociales y políticos e, incluso, por la distinta forma de entender la religión.⁷⁹ Sin embargo, juicios semejantes parten de considerar el sistema de partidos de la Segunda República en una única dimensión o línea derecha-izquierda, cuando la propia cuestión regional determinaba que las rupturas de ese sistema de partidos se produjeran en planos distintos, adquiriendo un carácter multidimensional.

En efecto, lo verdaderamente importante no es que el PNV fuera un partido centrista, flanqueado a derecha y a izquierda por otras organizaciones, sino, más bien, que se trataba de un partido

nacionalista en pugna, incluso dentro de su propio territorio, con otros partidos que no lo eran. Igual que ocurrió con la Lliga, lo que diferenció y aisló de un modo definitivo al nacionalismo vasco del resto de la derecha española no fue una concepción más avanzada de las relaciones socio-económicas, ni siquiera la distinta forma de entender las relaciones entre la religión y la política. ¿Por qué, si no, esas relaciones iniciales con los tradicionalistas? Si sólo hubiera sido eso, tales diferencias podían haberse asumido por una organización como la CEDA, lo suficientemente heterogénea como para permitirse un ala avanzada en las regiones más desarrolladas del país, igual que se permitía contar en sus filas con Manuel Giménez Fernández o con Luis Lucía. Hablar de una democracia-cristiana en el País Vasco y de una derecha más conservadora en el resto de España es resignarse a no comprender todo el problema. Lo que distinguía, en definitiva, al nacionalismo vasco no era más que su nacionalismo.

La prueba es que, cuando el PNV sintió la necesidad de romper su aislamiento y enlazar con otras fuerzas parlamentarias, se dirigió preferentemente hacia aquellos grupos que, ya fueran de derecha o de izquierda, se caracterizaban también por su autonomismo. Fue la formación de un frente parlamentario común con los partidos catalanes el intento en el que trabajaron con mayor insistencia los hombres del PNV. Y lo curioso del caso es que, para ello, no hicieron demasiados distinguos entre la Lliga y la Esquerra. Si, durante el primer bienio de la República, Aguirre ya había ofrecido a Companys la constitución de un frente autonomista, que éste no aceptó confiando más en sus acuerdos con la izquierda gubernamental, en 1933, tras el éxito de la Lliga en las elecciones parlamentarias, se dirigió a Cambó para formularle idéntica proposición recibiendo también una respuesta similar.⁸⁰

Reafirmando estos propósitos de "coordinación nacionalista", la política parlamentaria de los "solitarios" del PNV se caracterizó por su apoyo constante a los catalanes, buscando con ello un apoyo recíproco. En 1932, ante la discusión del Estatuto catalán, Aguirre fijó la postura de los diputados vascos en las Cortes en los siguientes términos:

No podíamos permanecer ausentes de este debate, porque nuestra aspiración vendrá también concretada en un Estatuto, y,

por consiguiente, a la minoría vasca y a la minoría catalana en estos momentos nos une un mismo ideal...

Catalanes: contad con nuestra adhesión sincera y entusiasta. Hoy se discute vuestro Estatuto; mañana estará aquí el nuestro; todo ello para bien de todos y de la República, que ha sabido, por primera vez en la historia moderna de España, y quiero aquí subrayarlo, abrir este cauce jurídico a la libertad, de tal manera que ella apreciará por el fruto su propio acierto, que se desvirtuaría si ese cauce jurídico, una vez abierto, se cerrara. (*Aplausos en las minorías vasconavarra y catalana.*)⁸¹

Y más tarde, en 1934, cuando, con motivo del conflicto de los *rabassaires*, la Esquerra decidió abandonar las Cortes, lo mismo hicieron los nacionalistas vascos en apoyo de los "afanes autonómicos" del Gobierno de la Generalidad.⁸² Para el PNV se trataba básicamente de un conflicto de atribuciones entre el poder central y una región autónoma. Por ello, los vascos reprocharían a la Lliga su postura, mediante la cual, en lugar de defender la autonomía de Cataluña, se había colocado junto al Gobierno de Madrid, es decir, que, moviéndose en un plano distinto, había concebido y presentado el enfrentamiento como un conflicto entre la derecha y la izquierda.

Sin embargo, todos esos intentos para la formación de un bloque parlamentario de signo autonomista con los partidos catalanes fracasaron, porque éstos, como ya vimos, optaron por alianzas parlamentarias a niveles distintos. Ahí radicó precisamente la distinta suerte en las Cortes del Estatuto vasco y del Estatuto catalán.

En resumen, el ejemplo de la Segunda República española nos confirma que el mayor entorpecimiento para la adopción de decisiones favorables a las autonomías regionales, y para el posterior funcionamiento de estas autonomías, radica en el control del juego político, en los núcleos territoriales que reivindican la autonomía, por fuerzas políticas "especializadas" distintas a las del resto del país: los partidos nacionalistas o autonomistas, con cuya aparición y consolidación se añade una nueva línea o nivel de ruptura al sistema de partidos. En una situación de este tipo, la única solución posible está en absorber ese conflicto autonomistas-unitarios mediante el entrecruzamiento de los intereses comunes a ambos, esto es, subordinando dicho conflicto al alineamiento derecha-

izquierda. Precisamente eso es lo que intentó Azaña durante su estancia en el poder y lo que, en la medida en que se consiguió, permitió la aprobación del Estatuto de Cataluña en 1932. Según vimos, tras ese intento estaba también el de integrar a los nacionalistas catalanes de izquierdas en una gran federación de toda la izquierda republicana. Con ese planteamiento, el objetivo de la autonomía catalana se identificó con el resto de los objetivos de la coalición gubernamental, diluyendo en esta identificación las diferencias entre la izquierda autonomista y la unitaria, y consiguiendo que el sistema de partidos funcionara en un plano o dimensión única. Ello permitiría, como veremos más adelante, que el Gobierno estuviera en condiciones de ejercer su primacía funcional en los mecanismos parlamentarios, orientando éstos hacia las decisiones favorables a la autonomía catalana. Pero, por otra parte, justamente por las mismas razones, una operación similar no pudo realizarse durante el primer bienio en el País Vasco, donde el enfrentamiento a nivel regional entre nacionalistas y socialistas y la complicación de la cuestión regional con la cuestión religiosa determinaron una acción gubernamental adversa a los propósitos estatutarios de los vascos.

Por el contrario, tras la victoria del centro-derecha en las elecciones parlamentarias de 1933, tuvo lugar un proceso inverso al anterior, lo que impediría tanto el desarrollo de la autonomía catalana como de la vasca. Al haberse identificado durante el período constituyente la política favorable a las autonomías regionales con la política general de la izquierda republicana, la reacción frente a ésta supuso también una reacción frente a aquélla. Ya vimos cómo, durante los debates del Estatuto catalán, los ataques a éste fueron en realidad ataques dirigidos contra el Gobierno de Azaña. Dentro de los propósitos revisionistas de la coalición que accede al poder en 1933 estaba también, por consiguiente, la revisión de la anterior política regional. Este centralismo por reacción impidió lo que hubiera supuesto la consolidación definitiva de las autonomías regionales y un proceso de concentración de fuerzas políticas a nivel nacional: que, del mismo modo que la izquierda había llegado a un acuerdo con la Esquerra, la derecha lo hiciera con la Lliga y el PNV. Sin embargo, este acuerdo no llegó. El conflicto derecha-izquierda no integró ahora, como lo había hecho en el bienio anterior, al conflicto autonomismo-centralismo, y las de-

rechas autonomistas, en lugar de conectar con las del resto de España por lo que ambas tenían de derecha, no lo hicieron por lo que unas tenían de centralistas y otras de autonomistas.

De esta forma, la falta de un acuerdo entre la CEDA y la Lliga impediría, según vimos, que la autonomía catalana pudiera sobrevivir a la sublevación de 1934; en lugar de ofrecer como alternativa al Gobierno autónomo de la izquierda, un Gobierno autónomo de la derecha, como propuso Cambó en diciembre, se prefirió la suspensión de la autonomía. La actitud de la propia Lliga, cuando meses antes había inclinado al poder central contra las instituciones de la región autónoma, había sido decisiva, pues determinó que el entrecruzamiento de intereses entre la derecha regional y la del resto de España operara entonces contra la autonomía de Cataluña. El comportamiento de la Lliga en el conflicto de los *rabassaires* fue, en este sentido, paralelo al de los socialistas vascos durante el bienio anterior, cuando presionaron al poder central para actuar contra unos autonomistas que eran sus adversarios políticos en la región.

Así, las diferencias entre la derecha centralista y la regionalista permanecieron intactas, e incluso se agudizaron, con lo que el sistema de partidos volvió a su multidimensionalidad inicial. En efecto, se produjo entonces un desfase entre el enfrentamiento de la mayoría gubernamental y la oposición, de una parte, y el de los bloques autonomistas y unitarios, de otra. Y no solamente se trataba de un conflicto entre organizaciones autonomistas y centralistas, sino que el enfrentamiento tendría lugar también dentro de unas mismas organizaciones, moderadamente en la CEDA y acentuadamente en el descompuesto partido radical. Ello, como veremos a continuación, inclinaría a los Gobiernos del segundo bienio, fragmentadas las fuerzas políticas que los sostenían en esos dos planos, a adoptar posturas más bien inhibitorias en las decisiones sobre la cuestión regional, las cuales quedaron abandonadas a la pura dinámica parlamentaria. Los Gobiernos no pudieron ejercer así su primacía funcional en sus relaciones con el Parlamento. Quizás analizando uno a uno los sentimientos de los diputados, resultaría que la mayoría gubernamental no era más antiautonomista de lo que, con ese mismo análisis individual, hubiera resultado ser la mayoría encabezada por Azaña dos años antes. Pero, mientras el antiautonomismo de entonces había sido

en buena parte taponado por las razones antes expuestas, el de 1934 pudo manifestarse en las Cortes con toda su amplitud mientras el Gobierno asistía pasivamente al espectáculo. De esta forma, el Estatuto vasco se paralizaría en las Cortes y el problema catalán, tras los sucesos de octubre, encontraría "solución" en una fórmula híbrida claramente atentatoria para la autonomía (aunque tampoco se sustituía ésta por un régimen opuesto o distinto), cuya iniciativa fue ajena al Gabinete de Lerroux que entonces ocupaba el banco azul. A examinar, precisamente, la influencia de las intervenciones e inhibiciones gubernamentales en las Cortes en torno a la cuestión regional va dirigido el siguiente apartado.

B. LA ACCIÓN PARLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS

Que la competencia de las Cortes era plena y exclusiva para las decisiones que afectaran a la cuestión regional, fue un principio afirmado constantemente durante la Segunda República. Ya vimos que tal principio tuvo su origen en el Pacto de San Sebastián, donde el acuerdo logrado no fue más allá de remitir las reivindicaciones de los regionalistas a unas futuras Cortes Constituyentes. Precisamente, durante los primeros meses del nuevo régimen, uno de los reproches que con mayor insistencia se formularon a los regionalistas, especialmente a la Esquerra, fue la "deslealtad" de determinadas actitudes suyas en cuanto suponían una política de hechos consumados antes de que las Cortes entraran en acción. En este sentido, el Gobierno provisional procuró escrupulosamente evitar decisiones que pudieran prejuzgar las que, en el futuro, habría de adoptar el Parlamento.⁸³ Posteriormente, sería la Constitución la que en su artículo 12 estableciese como requisito para los Estatutos de autonomía su discusión y aprobación por las Cortes, así como, en su artículo 15, la libertad de éstas para graduar, en cada caso concreto, las concesiones que se harían a las regiones autónomas. Y, por último, el artículo 18 del Estatuto de Cataluña, tras una penosa discusión, recogería igualmente la exigencia del acuerdo de las Cortes para su propia modificación.⁸⁴

La concesión, modificación o revocación de las autonomías

fue considerada, por consiguiente, como un acto exclusivo de la soberanía parlamentaria, frente a aquellos que, en términos federalistas, pensaban que se trataba más bien de un "pacto" entre el poder central y la región autónoma. Sentado ese principio normativo, lo que nos interesa aquí especialmente es el análisis de su puesta en práctica. En el capítulo anterior, ya se expuso cómo todo régimen parlamentario lleva implícito un predominio funcional de los Gobiernos, hasta el punto que, situaciones consideradas como de excesivo parlamentarismo, pueden ser interpretadas como consecuencia, y no causa, de parálisis gubernamentales. En efecto, si no nos limitamos a afirmar que, durante la Segunda República española, las Cortes absorbieron todas las decisiones referentes a la cuestión regional, e intentamos estudiar cómo se adoptaron efectivamente estas decisiones, comprobaremos que la actitud de los Gobiernos en sus relaciones con la Cámara, controlando, en mayor o menor medida, la acción de los partidos de la mayoría parlamentaria y utilizando los instrumentos procesales con los que se contaba para la dirección de los procesos parlamentarios, fue un elemento básico para las decisiones.

La suerte de la cuestión regional, a su paso por las Cortes, estuvo en función del intervencionismo parlamentario de los Gobiernos. Cuando éstos se inhibieron, aumentaron los obstáculos, los procesos decisivos se retardaron y, en definitiva, asomaron la incoherencia y las contradicciones entre los diferentes aspectos de la decisión.

Hay un primer dato que apoya esta influencia de la acción gubernamental. Analizando, por ejemplo, todo el largo proceso parlamentario que desembocó en la aprobación del Estatuto de Cataluña, descubrimos en las intervenciones de los enemigos del Estatuto el claro objetivo táctico, al margen de cuáles fueran sus argumentos de fondo, de conseguir la abstención del Gobierno en los debates. Para ello, la oposición procuraba, antes que otra cosa, que saliesen a la luz y tomaran estado parlamentario las divergencias que, en el seno del Gobierno y de su mayoría, existían en torno a la cuestión catalana. Véanse dos muestras. Una de Miguel Maura:

El señor Azaña, en el discurso del otro día, aseguraba firmemente que el criterio que él sustentaba ahí era la declaración so-

lemne que, en nombre de todos los partidos adscritos al Gobierno, en nombre de la comunidad gobernante, podía hacerse [...] Y he visto, por ejemplo, que el partido radical socialista se reunía un día y otro y que se daba la noticia de que este partido había delegado en el señor Domingo su representación con relación a esta materia [...] Luego he seguido con gran atención todas las reuniones del partido radical socialista y declaro que no he visto que hubierais tomado ningún acuerdo definitivo con respecto a ninguno de los puntos fundamentales del Estatuto, y a nosotros llegó, como rumor de pasillos, que se habían nombrado ponencias, las cuales todavía no han dictaminado. Y si esto es así, no es verdad que el partido radical socialista tenga adoptada en este asunto una posición concreta y definida. Del partido socialista no lo sé; si lo supiera lo diría lo mismo; y no lo sé porque lleva con mucho más sigilo sus reuniones. Pero lo cierto es que la afirmación del señor Presidente del Consejo de Ministros respecto de que todos los partidos republicanos representados en el Gobierno están acordes con todas y cada una de las manifestaciones que S. S. hizo, yo, sin ofenderle, y pidiéndole incluso perdón, me permito dudarla.⁸⁵

Y otra de Lerroux:

¿ Pero es que todas las minorías a quienes representa el Consejo de Ministros, entre si están de acuerdo? No me importaría que se levantasen voces a decirme que sí, porque la realidad está por encima de esas voces y la realidad la tenemos en el propio partido socialista. Yo, que tengo una consideración altísima a las condiciones del señor Cordero ⁸⁶ y leo lo que escribe, ayer leía un artículo suyo en que, hablando de esto, se expresaba..., con relación a algunos de los puntos que abarca el Estatuto, en los mismos términos que estoy expresando yo, probablemente plagiando lo que él ha escrito. Pero, además, está muy reciente un documento que se ha publicado, en el que una porción de organismos de juventud socialista, de entidades socialistas, manifiesta su disconformidad con el Estatuto en lo que se refiere a la cuestión de la enseñanza.

[...] y bien ¿no está arguyendo eso que en el partido socialista mismo, precisamente en aquello que es el aliento, el impulso de todos los partidos, en la juventud, hay una disconformidad? Pero por esto, ¿quiere decir que va a abrirse una crisis gubernamental? ¿Cómo habría de abrirse si no se ha abierto ya cuando ayer mismo el señor presidente del Consejo de Ministros desautorizaba al ministro de Obras Públicas,⁸⁷ que por la mañana había hecho

unas declaraciones en los periódicos en las que se manifestaba más cerca de mi opinión que de la opinión del Consejo de Ministros? ⁸⁸

Por otra parte, la intervención del Gobierno tras el telón de las sesiones, estableciendo acuerdos con los catalanes que hicieran viable la tramitación parlamentaria de los puntos más conflictivos, era presentada como un “juego sucio” que iba en menoscabo de la soberanía de las Cortes ante los problemas que se debatían:

[...] los ciudadanos españoles, el martes por la mañana nos enteramos siempre de lo que va a pasar la semana siguiente, porque estos caballeros (*señalando a la minoría catalana*) han ido a Barcelona, se han reunido y allí han decretado, y lo que allí se decreta aquí se cumple. (*Muy bien. —Muy bien—. El señor Ballester: Eso es ofender a la Cámara.*) Eso es decir la verdad, y en decir la verdad no hay ofensa para nadie.

[...] se va a confeccionar el Estatuto de Cataluña en contra de una serie de partidos republicanos que representan en España tanto como estos señores de Cataluña, nada más que porque la imposición de estos señores obliga al Gobierno a seguir su pauta, en vez de buscar términos de concordia entre todos los partidos republicanos y toda la Cámara...⁸⁹

Una de las cosas que más me han dolido —sinceramente lo digo, señores catalanes— es ver esa especie de terrorismo parlamentario que vosotros habéis entronizado aquí y que consiste en que cuando se van a desviar lo más mínimo vuestra voluntad o vuestro capricho, aparecen en conciliábulo los catalanes con el Gobierno, o con quien sea, y en el acto tienen paso franco vuestras aspiraciones, pase lo que pase, y eso es lamentable para vosotros y para nosotros. (*Muy bien. —Fuertes rumores—. El señor Compans: Eso es una ofensa. Varios señores diputados: Eso es la verdad.*)⁹⁰

En el mismo sentido, a propósito de la presencia de un ministro catalán en el Gobierno, Carner, se intentaría hacer ver a los diputados la incompatibilidad entre tal presencia y su anterior participación en la elaboración del proyecto de Estatuto de la Generalidad.⁹¹ Otro aspecto de la misma estrategia, tan viejo como el régimen parlamentario mismo, consistía en criticar la disciplina a que se encontraban sometidos los grupos de la mayoría, denun-

ciando cómo las directrices gubernamentales violaban la conciencia individual de los diputados. Se reclamaba la libertad de obligaciones partidistas a fin de que brotase sin cortapisas lo que se consideraba estado de hostilidad latente al Estatuto. Así, por ejemplo, Unamuno acusó reiteradamente:

[...] la disciplina de partido termina siempre donde empieza la conciencia de las propias convicciones, y yo digo que tan desdorado es para los que rindan así su conciencia contra su convicción, y son varios los que me lo han dicho, como para los que acepten este voto.⁹²

[...] si creo tener alguna autoridad es por representar una gran parte de opinión española, de la España entera y no partida, y me temo que si los partidos se empeñan, que creo que no, en hacer cosas de ideología y de disciplina de problemas en que eso no puede hacerse, corren el riesgo de cambiár de sexo; es decir, de convertirse de partidos en partidas, lo cual sería muy peligroso.⁹³

Y, asimismo, se denunciaban como restrictivas de la libertad de los diputados, todas aquellas medidas procesales que adoptase el Gobierno para acelerar los debates y evitar los entorpecimientos sistemáticos:

[...] esas sesiones nocturnas que se anuncian, a las minorías poco numerosas, como me pasa a mí con respecto de mis compañeros, nos impiden ejercitar los derechos reglamentarios (...). Como impedís la defensa de mi derecho, el acto soberano que habéis realizado hoy se traduce jurídicamente en colocarme a mí, modesto diputado,⁹⁴ en la imposibilidad de defender mi derecho, y eso de impedir a uno que se defienda, en Derecho penal se llama alevosía. De manera que este Estatuto lo vamos a discutir con alevosía, y como lo vamos a discutir por la noche, con nocturnidad. Naturalmente que desde el momento en que vosotros nos echáis encima todo vuestro poder, nosotros reivindicaremos todo nuestro derecho...⁹⁵

Contrastando con toda esta ofensiva dirigida a debilitar la homogeneidad y disciplina de la mayoría y, consiguientemente, la acción parlamentaria del Gobierno, lo que deseaban fervorosamente los partidarios del Estatuto era, por el contrario, un mayor

protagonismo gubernamental en las Cortes. De esta forma, Companys, tras confesar “cierto desaliento” que causaba a los republicanos de Cataluña el camino que iba tomando la discusión del Estatuto, manifestaría sus deseos de que el Gobierno utilizara menos sus frenos y no estuviera tan condicionado por el propósito de contar con el asentimiento de fuerzas extragubernamentales:

Vaya por delante que yo reconozco el extraordinario esfuerzo, la gran abnegación, el espíritu de sacrificio del señor Azaña, de lo que guardaremos memoria en nuestra conducta política futura; pero acuciado el Gobierno por extraños y por propios, parecía que abandonaba aquella espléndida perspectiva, aquella playa que juzgó tan venturosa y que dejaba que el barco fuese a la deriva, en un diálogo o en una discusión propicia a las sorpresas y a las casualidades, para llegar a puerto, sea el que fuere, mientras se toca-se tierra.

El señor Azaña, en su discurso, parecía levantar la bandera de las izquierdas hacia una nueva concepción estatal, hacia una transformación completa del sistema político, para ir a una España nueva y gloriosa [...] Pero el Gobierno ha querido buscar para este problema las máximas asistencias [...], esto ha sido un error de táctica y un error de concepto indiscutible.⁹⁶

Quiere todo ello decir que en la acción parlamentaria del Gobierno percibieron, unos y otros, el elemento de mayores consecuencias para la toma de decisiones por parte de las Cortes. Efectivamente, las mayores riesgos parlamentarios para el Estatuto radicaban en la ausencia de un control del Gobierno sobre los grupos que componían la mayoría y sobre los aspectos procesales de los debates. ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta ausencia, en la medida en que se produjo?

En primer lugar, el aflojamiento de la disciplina de los grupos parlamentarios supuso, lógicamente, el despertar de todas las posturas contrarias a la autonomía catalana que estaban latentes en varios sectores de la mayoría gubernamental y que, según hemos visto, se intentaban absorber dentro de la política general del Gobierno. Durante todo el bienio azañista hubo, concretamente, un partido cuyo rápido crecimiento, hasta el punto de ser el segundo soporte en importancia numérica del Gobierno, fue acompañado



de un enorme debilitamiento de su disciplina interna: el partido radical-socialista. Fue una constante que los dos ministros, Marcelino Domingo y Álvaro de Albornoz, a él pertenecientes, se mostrasen incapaces de lograr que las orientaciones que iba fijando el Gobierno fueran aceptadas por la minoría parlamentaria del partido. Y así, en lo que se refiere al Estatuto catalán, los diputados radical-socialistas reclamaron, y ejercieron, una completa libertad de acción, que, en ocasiones, llevaría a alguno de ellos a adoptar posturas claramente opuestas a la política del Gobierno.⁹⁷ Las discrepancias dentro del radical-socialismo en torno a la cuestión regional eran tan evidentes como en cualquier otro partido de la mayoría, pero en él tales discrepancias no fueron objeto de una depuración previa a los debates, siendo precisamente en el salón de sesiones de las Cortes donde afloraron con toda su intensidad.⁹⁸

Otra manifestación de indisciplina parlamentaria, no menos relevante por menos perceptible, fue el abstencionismo. Dentro de la minoría socialista especialmente fue frecuente el caso de diputados que abandonaron las Cortes, cuando, sin poder superar su íntima aversión al autonomismo, se vieron ante el riesgo de romper la disciplina del partido y, en general, de la mayoría. Estas actitudes encontraron además un respaldo desde el banco azul, donde los ministros socialistas exhibieron una postura claramente abstencionista ante el Estatuto catalán. Ni Largo Caballero, ni Prieto, ni de los Ríos tuvieron una sola intervención a lo largo de los cuatro meses que duraron los debates y, asimismo, fueron frecuentes sus ausencias en el momento de las votaciones. En especial, fue significativa la actitud del ministro de Instrucción Pública, que ante el problema de la enseñanza, el punto más controvertido del Estatuto y donde el Gobierno encontró mayores dificultades, guardó un mutismo absoluto, a pesar de los constantes requerimientos que se le hicieron desde todos los sectores de la Cámara, sobre todo por los adversarios del Estatuto, que conocían su insatisfacción ante la fórmula del dictamen.⁹⁹

En segundo término, al fallar la disciplina de los partidos de la mayoría e, incluso, de los propios miembros del Gobierno, fue sustituida, en parte, por una compleja red de relaciones personales, de un carácter no exclusivamente político, a través de la cual ciertos diputados ejercieron una influencia sobre la Cámara que

venía a reemplazar la influencia no ejercida por la élite gubernamental. El principio del elitismo funcional del Parlamento continuaba así vigente aunque se produjera la sustitución parcial de una élite por otra de carácter distinto. Es destacable, en ese sentido, la acción parlamentaria de algunos intelectuales de prestigio que, sin contar con el respaldo de grandes formaciones políticas, tuvieron una considerable capacidad de movilización dentro de las Cortes. Ante el Estatuto catalán hubo especialmente tres de estos intelectuales cuyas actitudes marcaron pautas al comportamiento de otros muchos diputados: Ortega y Gasset, Sánchez Román y Unamuno. Los límites exactos de su influjo son difíciles de precisar, pero, en cualquier caso, es evidente que fue uno de los obstáculos mayores que el Gobierno y los diputados catalanes encontraron en la tramitación parlamentaria del Estatuto. Ello por dos razones: primeramente, porque sus argumentos aparecían desprovistos del interés político de un partido concreto y fundados únicamente sobre los más "altos valores" de la cultura o del derecho; en segundo lugar, porque, a causa precisamente de ese "desinterés" político, su influencia se extendía indiscriminadamente al interior de varios grupos, ya fueran gubernamentales o de la oposición, siendo muy difícil contrarrestar sus efectos.

Las modificaciones más importantes que se introdujeron en el Estatuto en relación a los primitivos dictámenes de la Comisión apoyados por el Gobierno, fueron siempre conseguidas a iniciativa de esos hombres. Sus propuestas tenían siempre mayores posibilidades de éxito que las plantadas por los portavoces de los partidos de la oposición. Estas últimas podían combatirse *in extremis* con la fuerza de los votos, aquéllas no. Recuérdese, por ejemplo, que ya en los debates constitucionales fue precisamente Ortega quien consiguió suprimir de la Constitución la definición de la República como un Estado "de tendencia federal".¹⁰⁰ La preocupación del Gobierno ante todo este fenómeno ha quedado recogida en el *Diario* de su presidente. Refiriéndose a Sánchez Román, escribe sobre "los diputados a quien maneja Felipe y mediante los cuales pretende operar en el interior de los grupos",¹⁰¹ y sobre su convencimiento de que la actitud contraria a las autonomías de destacados líderes parlamentarios, como Miguel Maura o Prieto, venía determinada por sus relaciones con aquél.¹⁰²

En cuanto a Ortega, en un acuerdo con él veía Azaña el mejor

medio para remontar alguno de los aspectos más espinosos del Estatuto, en especial el relativo a la enseñanza, ante los cuales había manifestado el filósofo su oposición en las Cortes obteniendo un amplio eco. De tal acuerdo dependía, en buena parte, según Azaña, la suerte final de estos puntos y a conseguirlo se dedicó en reuniones preparatorias de los debates que se sucedían en las Cortes. Pero, para llegar a acuerdos con la élite de los intelectuales, era necesario utilizar también el mismo tipo de relaciones que ellos empleaban para ejercer su influencia en el Parlamento. De esta forma, es interesante comprobar cómo Azaña habría de recurrir a ciertos intermediarios —Barnés, Jiménez Fraud, de los Ríos, etc., nombres todos ellos vinculados a la Institución Libre de Enseñanza, aunque en distintas posiciones políticas— en sus contactos con Ortega.¹⁰³ Así se cerraba un circuito de relaciones políticas, ajeno al que sería imaginable en un sistema de partidos disciplinados y claramente diferenciados.

La preocupación de los diputados catalanes ante las actitudes antiautonomistas de los intelectuales tampoco fue menor, y puede resumirse en una intervención de Amadeu Hurtado al discutirse la totalidad del proyecto de Estatuto. Es curiosa la táctica seguida en esta ocasión por Hurtado, pues comenzaría hablando elogiosamente y con emoción de los profesores castellanos que, a principios de siglo, habían mantenido una actitud favorable y comprensiva hacia las reivindicaciones catalanistas. Recordó a Salmerón y a Gumersindo de Azcárate y su participación en el movimiento de Solidaridad Catalana. Pero lo más significativo fue una larga cita de Giner de los Ríos, en la que éste manifestaba su confianza de que “el renacimiento de España” comenzaría a partir de la “energía creadora” de Cataluña, animándola a una afirmación “con valentía de su personalidad”. La intención de Hurtado era mostrar la contradicción entre esas actitudes de los “maestros” y las que ahora venían a adoptar los “discípulos”:

[...] en el momento mismo en que se realiza el sueño de aquellos grandes universitarios, los más ilustres representantes en su época de la Universidad castellana, de la Universidad de Madrid, es curioso que, por una paradoja singular, por un azar del destino, se levante en estos bancos la misma Universidad, con sus ilustres representantes actuales, para intentar un gesto como de volvernos la

espalda, después de un acto reverencial en que es difícil distinguir lo que hay de ironía y de respeto.

La causa era achacada, provocativamente, por Hurtado a un insuficiente republicanismo y a ciertos resabios monárquicos, así como a la incapacidad de los intelectuales para sustraerse a la presión de ciertas protestas populares contra el Estatuto:

[...] los universitarios actuales..., aunque realmente han contribuido con eficacia y con espíritu de sacrificio, que son acreedores a la admiración y al aplauso de todos, a la caída de la monarquía, no han podido desterrar del todo la influencia de purísimos afectos familiares que se educaron y se formaron en el culto de un sentimiento dinástico. Aquellos viejos profesores salieron a la calle en busca de un alma popular para modelarla con su corazón e inteligencia; los universitarios de ahora, encerrados otra vez en su torre de marfil, se asomaron a la calle atraídos por el vocerío popular, y por un impulso generoso de su conciencia se incorporaron al tumulto.

A mí no me extraña por esto que los viejos profesores marcan un rumbo y creasen un ideal en contra de los prejuicios ancestrales de la multitud, mientras que ahora los nuevos profesores, incorporados al tumulto popular, sucumban a la influencia de aquellos mismos prejuicios.

Y tras la crítica severa, un llamamiento a la rectificación de las primeras actitudes, para que la influencia parlamentaria que venían ejerciendo los intelectuales tuviera lugar en una dirección favorable al Estatuto:

Amigo señor Ortega y Gasset: yo espero que su señoría, respondiendo a los altos deberes de su jerarquía intelectual, rectificará su posición. En la Universidad castellana, en la Universidad de Madrid, que con tanto honor y con tanta gloria su señoría representa ante nosotros y ante el mundo, encontrará los vestigios del sendero que dejaron aquellos viejos profesores, y, si le sigue, tengo la seguridad —pues está más espléndidamente dotado que los otros— de que podrá dar un nombre y una dirección a una acción fecunda para el renacimiento de nuestra España.¹⁰⁴

También, la denuncia de la presión de la élite intelectual con-

tra la proyectada autonomía catalana sería el motivo principal de una intervención de Ventura Gassol, consejero de Cultura de la Generalidad, en respuesta a otra de Unamuno, en la que éste se había pronunciado sobre el *status* de la lengua catalana:

¿Es que os habéis dejado contagiar por este tono de suficiencia, de *magister dixit*, con que hablan ciertos intelectuales en esta Cámara, que hacen presentir, y muchas veces lo dicen directamente las dudas que tienen sobre la capacidad, ya sea intelectual, señor Unamuno, ya sea política, de los catalanes para regir nuestras instituciones?

[...] algunos de vosotros que, por razón de la alta significación que tenéis entre los intelectuales españoles, deberíais ser los que mejor comprendierais este aspecto sagrado que tiene para Cataluña, como para todos los pueblos que tienen una personalidad inconfundible y son conscientes de ella. Vosotros sois, y habéis sido aquí, los menos comprensivos, y, gracias a vosotros [...], que fuese una minoría la que hubiera hecho prevalecer su criterio en contra de la mayoría.

Y, para finalizar, la amenaza del juicio futuro de la historia:

Dirán que los únicos que han sido un obstáculo, los únicos que han sido un peso muerto, que han retrasado el ritmo que había venido iniciado con tacto en la proclamación de la República, han sido ciertos intelectuales en las Cortes de España.

[...] dirán de estos "ciertos intelectuales" que han sido el único obstáculo, los que han hecho la única obstrucción, al lado —¡oh sarcasmo!—, por aquellas coincidencias que uno no se explica, de los defensores de March y de Iglesias,¹⁰⁵ de hombres como Royo y de estas derechas tan obstruccionistas, tan monárquicas y tan retardatarias.¹⁰⁶

Estas últimas palabras de Gassol pueden servirnos para enlazar con otro de los peligros que se cernieron permanentemente sobre el Estatuto y, también como veremos más adelante, sobre la reforma agraria: la obstrucción llevaba a cabo por algunos sectores parlamentarios. El llamado grupo agrario destacó sobre todos en la utilización de los resortes reglamentarios para provocar un alargamiento y complicación de los debates. Un diputado de este grupo, Antonio Royo Villanova, llegaría hasta el virtuosismo en

la técnica de la obstrucción tratando de frenar los avances del Estatuto, adquiriendo una gran popularidad en todo el país entre los partidarios de la causa unitaria o centralista.¹⁰⁷ No hubo, por su parte, el menor recato en anunciar a las Cortes sus propósitos obstruccionistas:

[...] aun cuando nadie impugne el Estatuto más que yo, he examinado sus artículos, he medido mis fuerzas y mis recursos y he podido observar que tengo cuerda hasta el día de Todos los Santos. Espero, pues, que tendremos vacaciones y que volveremos en octubre después de haber consultado con nuestro descanso veraniego, a discutir con toda calma. ¡Estos señores catalanistas, que han esperado su libertad desde Felipe V, bien pueden esperar unos meses más! ¹⁰⁸

Y días más tarde, incluso la fecha de Todos los Santos le parecería demasiado pronto:

Yo no pierdo el tiempo; no sé si lo perderéis vosotros, pero el país no lo pierde. (*Rumores. El señor Saborit: ¿Qué sabe S. S. del país?*) ¡Pues no tengo que decir pocas cosas! Tengo que llegar a Navidad para exponer todas las cosas que tengo que decir. Señores diputados, podéis ir a pasear al Prado y yo me quedaría aquí con los taquígrafos; yo no os retengo aquí.¹⁰⁹

Junto a esta obstrucción sin disimulo, se produjo también otra más sutil, menos confesada, pero también efectiva, llevada a cabo por los radicales, consistente en una acumulación de enmiendas ante cada artículo y en una discusión exhaustiva de las mismas. Pero, al margen de las modalidades de la obstrucción, ésta poco hubiera logrado de no ser por cierta inhibición del Gobierno en utilizar las armas procesales de las que estaba provisto por el Reglamento para situaciones similares. Efectivamente, según el Reglamento de las Cortes Constituyentes, cabía la posibilidad de "guillotinar" los debates. Y, sin embargo, nunca, durante la discusión del Estatuto, llegó a utilizarse tal recurso, ante el temor del Gobierno a ser acusado de limitar la libre acción de los diputados en un asunto vital para la organización del Estado.¹¹⁰

Todo ello representa una cara del problema: las dificultades que encontró en las Cortes el Estatuto de Cataluña como conse-

cuencia, por una parte, de las quiebras en la relación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria a través de la disciplina de los grupos que componían ésta y, por otra, de las inhibiciones gubernamentales para emplear todos los instrumentos que se disponían para la dirección de la actividad parlamentaria. Por el contrario, en la medida que se dieron las circunstancias opuestas, es decir, control e intervención del Gobierno, el proyecto de autonomía catalana fue viable y lograría finalmente su aprobación.

En este último sentido, puede comprobarse que las decisiones parlamentarias favorables a la autonomía fueron siempre precedidas, en los puntos más críticos, de una intervención del Gobierno y, especialmente, de quien se encontraba a su cabeza. Ya, al discutirse la Constitución, las fórmulas autonómicas finalmente aceptadas por las Cortes fueron las defendidas vigorosamente por Alcalá-Zamora, que, antes de los debates, había negociado personalmente la conciliación entre las posturas encontradas de los catalanes y las de la comisión parlamentaria. Al llegar a las Cortes el Estatuto de Cataluña, fue el discurso de Azaña sobre la totalidad del proyecto el que despejaría el camino y, de ahí en adelante, sería el principal punto de referencia para las intervenciones de partidarios y adversarios de la autonomía. En otras dos ocasiones posteriores, ya discutiéndose el articulado, intervino también decisivamente el presidente del Consejo en las Cortes. La primera, ante el problema de la enseñanza universitaria, que amenazaba con un callejón sin salida entre aquellos que sostenían la Universidad única bilingüe¹¹¹ y los defensores de la doble Universidad —una estatal y otra catalana—,¹¹² para patrocinar la fórmula, finalmente aceptada, de una Universidad autónoma.¹¹³ La segunda, ante el problema de la Hacienda de la región autónoma, aprovechándose, igual que lo haría con la ley de Reforma Agraria, de la reacción política suscitada por la sublevación de Sanjurjo, para provocar una aceleración de los debates, frente a los que, esgrimiendo razones técnicas, eran partidarios de un aplazamiento.¹¹⁴

Pero todas estas intervenciones parlamentarias de poco hubieran servido de no ir acompañadas por una serie de trabajos preparatorios destinados a conseguir cuatro objetivos: la homogeneidad del Gobierno y de su mayoría ante el problema, la transacción con las demandas de los catalanes, el control sobre la comi-

sión parlamentaria que iba preparando el dictamen y la neutralización de las maniobras dilatorias de los grupos opuestos. En el primero de estos objetivos se trabajó fundamentalmente en las reuniones del Consejo de Ministros, donde su presidente realizó una intensa labor tratando de que sus puntos de vista sobre el problema catalán recibieran el *placet* de todo el Gobierno. De esta forma, después podría presentarse a las Cortes afirmando, como lo hizo constantemente, que sus intervenciones representaban la opinión común del Gabinete y no una posición personal o de un solo partido. Una vez reducidas las diferencias dentro del Gobierno, el paso siguiente, el más problemático siempre, fue el de conseguir que los distintos grupos parlamentarios, con cuyo apoyo en principio se contaba, hicieran suyos esos acuerdos a los que había llegado el Gobierno. Y fueron los ministros quienes debieron enlazar con los distintos grupos a que pertenecían obteniendo su asentimiento en las reuniones que celebraban las minorías parlamentarias. Ya vimos, sin embargo, que la débil disciplina de algunos partidos, especialmente del radical-socialista, hacía muy difícil la tarea de consolidar ese eslabón fundamental de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. Azaña nos ha dejado en las páginas de su *Diario* numerosos y extensos testimonios de todos estos primeros pasos de la estrategia gubernamental ante las decisiones parlamentarias:

He sometido a deliberación del Consejo la situación política general. El Gobierno, he venido a decir, ha hablado por mi boca en la cuestión del Estatuto; mis discursos, antes y después de pronunciados, han sido aprobados por todos los ministros. Dentro de las líneas generales marcadas por mí, se procura una transacción con las oposiciones, no lograda todavía. Los radicales no quieren nada con el Estatuto, sino derribar al Gobierno; prometen dar por decreto la autonomía. Yo tengo un talismán para que cese la oposición de los radicales; consiste en prometer a Lerroux que gobernará en seguida y que yo mismo le abriré la puerta. Pero ese talismán no pienso usarlo, porque tal modo de hacer la política no puede prevalecer en la República, y, por supuesto, es incompatible conmigo.

No puedo admitir que los grupos de la mayoría presenten enmiendas contrarias a lo que el Gobierno dijo. Si la mayoría está resquebrajada, no estoy dispuesto a disimularlo; que se manifieste

con votos, y si no tenemos bastantes, a dimitir. Si somos derrotados en el Estatuto, yo no podría apoyar a otro Gobierno que representara distinta política [...].

Pido a todos los ministros que opinen sobre lo dicho.

Fernando habla el primero y está de acuerdo conmigo en todo.

Largo Caballero, con sobriedad y seriedad que nos emocionan, me dice:

—Cuando entramos en la conspiración para traer la República, lo hicimos pensando que habría republicanos dispuestos a transformar a España y sus costumbres políticas. Yo tengo que declarar aquí que todos los que están en el Gobierno lo realizan así. Y yo le digo al señor Presidente que mientras presida el Gobierno y mientras esté en la política, continúe haciéndolo como hasta ahora, que nos satisface plenamente.

Prieto conforme con todo... Insiste en la necesidad de ampliar el número de votos posibles, porque si se aprueba estrictamente por la mayoría, el Gobierno saldrá quebrantadísimo, el Estatuto sin fuerza moral, y no se aplicará, porque no lo consentirá España.

Carner, también conforme. Puede encontrarse en una situación muy difícil, si un día los catalanes votan en contra. (“No será la primera vez”, le decimos.) Espera que no hagan la locura de retirarse del Parlamento.

Prieto cree que sería un desastre que el Gobierno fuera derrotado y cayera por eso.

Encargué a Domingo y a Albornoz que sujeten a su grupo y no presenten los radicales-socialistas enmiendas disparatadas.

Opina Prieto que los radicales-socialistas se dividirán en la votación. Albornoz cree que sólo dos dejarían de votar: Fedec y Ruiz de Villa (son los amigos de Sánchez Román).

Domingo me dijo que si le autorizo para intervenir en la discusión, caso de presentarse un momento crítico en que pudiera ser útil. Le contesto que sí (se imagina que está para sus uñas).

Y por su parte, Sánchez Albornoz, muy azorado y nervioso, me dice que él se cree relevado de intervenir en la discusión de los artículos sobre Justicia y que se remitirá a lo que yo diga.

—¡Eso es! —le respondo.

Al acabarse el Consejo, la situación era más despejada.¹¹⁵

Dentro de las relaciones del Gobierno con los distintos grupos parlamentarios de la mayoría tuvieron especial relevancia las que

mantuvo con los diputados catalanes. Por una parte, el Gobierno recibía de éstos una presión constante cuyo principal objetivo era alterar lo menos posible el proyecto de Estatuto que había sido aprobado en Cataluña. Con este objetivo, llegarían en ocasiones a amenazar con el retraimiento de la minoría catalana en las Cortes.¹¹⁶ En la dirección inversa, tenía lugar la presión del Gobierno sobre los catalanes, para que éstos fueran aceptando los nuevos textos reelaborados por la comisión parlamentaria y por el propio Gobierno. Textos en los cuales se iba reduciendo paulatinamente el alcance de sus primitivas aspiraciones, lo que con frecuencia provocaría sus quejas. Como la siguiente de Companys:

[...] cada vez que la minoría catalana, consciente de su responsabilidad y para dar una prueba agobiante de sus deseos de entrar en el concierto de ese espléndido homenaje a la República, aceptaba una fórmula, ¡ah!, aquella fórmula no era la que luego resultaba triunfante en el dictamen, sino que aquella fórmula servía para buscar otra por debajo de la primera, y así sucesivamente, y con ello no se gana nada ni se resuelve nada.¹¹⁷

Esas relaciones entre el Gobierno y los diputados catalanes se desarrollaron a menudo de un modo directo, mediante reuniones del presidente del Gobierno con algunos miembros de la minoría catalana (Lluhi, Xirau, Hurtado, Companys, Corominas, etc.). Pero, en cualquier caso, el enlace básico y permanente durante todos los debates estatutarios sería el Ministro de Hacienda, Carner, según ha certificado Azaña:

He celebrado estos días una larga conversación con Carner. Acercándose un momento decisivo en la discusión, y después de todos los trabajos que llevo hechos, le tocaba el turno a los catalanes. Lo traje a mi despacho del Ministerio, y con el texto del proyecto de Estatuto que trajeron los catalanes y con el dictamen de la Comisión (que es inadmisibile) a la vista, fui haciendo un expurgo del dictamen, quitando lo que el Gobierno no puede aceptar. Carner razonó serenamente, me dio su conformidad, y le encargué que por Hurtado y Corominas hiciese saber al grupo parlamentario que me disponía a trazar unas líneas generales distintas. “¡Bueno!, ya veremos lo que dicen aquellos locos.” Se reía bonachonamente.

—Mire usted, don Jaime —le dije—, esto tenemos que resolverlo entre usted y yo.¹¹⁸

Una vez conseguido, en mayor o menor medida, el control sobre los grupos parlamentarios, incluida la minoría catalana, fue necesario, para obtener en las Cortes la aprobación de la política estatutaria del Gobierno, que esta política se precisara en propuestas concretas que presentar a la Cámara. Para ello era ineludible que el Gobierno asegurase también otro tipo de control: el que tenía lugar sobre la Comisión parlamentaria encargada de elaborar el proyecto. Y, efectivamente, ésta sería una de las más intensas preocupaciones gubernamentales:

En la Comisión del Estatuto reina una barullo indescriptible [...]. En la Comisión chocan, naturalmente, y entre pocos, las furibundas pasiones y las intrigas desencadenadas por este gran asunto. Para gobernar esta Comisión harían falta una autoridad, una preparación y una destreza excepcionales. De modo que a las demás fuerzas que he de domar y encauzar, se suma la Comisión como otra pieza loca, que en vez de ayudarme, aumenta las dificultades.¹¹⁹

El presidente de la Comisión era Luis Bello, periodista, del mismo partido que Azaña, que se mostró siempre partidario del Estatuto catalán.¹²⁰ Sus contactos con el presidente del Gobierno a lo largo de toda la discusión del Estatuto fueron un elemento básico de las decisiones que se iban adoptando. Sin embargo, sus capacidades no se correspondieron con su buena voluntad autonomista y Azaña se lamentaría con frecuencia de su escasa idoneidad para la función que desempeñaba. Pero lo curioso del caso, que revela una inhibición gubernamental más en relación al funcionamiento interno de las Cortes, es la sorpresa con que el Gobierno recibió la noticia del nombramiento de Bello como presidente de la Comisión. Lo sorprendente para nosotros es la actitud de un Gobierno que se mostraba ajeno a las elecciones de los presidentes de las comisiones parlamentarias. De todo ello Azaña nos ha dejado, una vez más, su vivo testimonio:

[...] ha venido Luis Bello. Ayer le encargué que hablase con Carner y con Funes,¹²¹ para arreglar el título segundo del dictamen

del Estatuto, que es un ciempiés. Lo que Bello me trae no sirve. Bello no entiende de estas cosas y no me resuelve nada. Le planteo dificultades que no comprende siquiera. En cosas de derecho y de administración, Bello, como es natural, no sabe nada. Cuando le hicieron presidente de la Comisión me quedé admirado, y aunque él ha tenido el rasgo de ofrecer su dimisión, los señores de la Comisión no quieren sustituirlo.¹²²

El último componente de la acción del Gobierno en las Cortes fue la utilización de los recursos que, según el procedimiento parlamentario, tenía para luchar contra los intentos de obstrucción y, en general, con el retraso y las complicaciones que la dinámica parlamentaria imprimía a los debates sobre el Estatuto. Ya se ha señalado antes cómo el Gobierno nunca quiso utilizar el más eficaz, pero también el más polémico, de estos recursos: la "guillotina". Sin embargo, si emplearía otros dos: la concentración de los debates y la concentración del dictamen. La concentración de los debates tuvo lugar mediante el acuerdo de celebrar sesiones nocturnas. Con este acuerdo se persiguieron tres objetivos: impedir el alargamiento durante muchas jornadas de las discusiones estatutarias, entrecruzar aún más estas discusiones con las que venían celebrándose simultáneamente sobre la ley de Reforma Agraria y obligar a los diputados obstruccionistas a realizar un esfuerzo mucho más intenso.¹²³ La concentración del dictamen la realizó el Gobierno, de acuerdo con la Comisión y con los diputados catalanes, agrupando en el menor número posible de artículos todos los que, en un principio, componían el proyecto de Estatuto.¹²⁴ De esta forma, la base sobre la que podrían recaer votos particulares y enmiendas era mucho más reducida. El autor del plan, Amadeu Hurtado, cuenta su elaboración, así como las vacilaciones para ponerlo en marcha de Azaña y de Bello; éste no haría nada sin consultar al primero que, a su vez, temía las acusaciones de querer forzar la tramitación del Estatuto:

Desde los primeros momentos se vio que la táctica de la oposición, por su debilidad numérica, iba a ser la de una obstrucción sistemática, y, en efecto, llegamos a la tercera decena de julio sin haber aprobado más que cuatro artículos cuando el Estatuto tenía cerca de cincuenta [...]. Entonces se me ocurrió un procedimiento expeditivo para salir del paso y acudí a mi plan [...]. Consistía en

reducir el número de artículos a la mitad redactándolos de forma que cada uno de ellos resumiese todo lo referente a una determinada materia. Así quedaban de golpe eliminadas todas las enmiendas ya presentadas, porque desaparecían los artículos que se querían enmendar y, de paso, se limitaba la facilidad de proponer otras [...]

El amigo Bello no se atrevió a dar esta réplica a la oposición sin el consentimiento de Azaña, y juntos los dos fuimos a ver al Presidente del Consejo. De momento dudaría porque temía que las oposiciones le acusasen de querer forzar la aprobación del Estatuto, pero el propósito obstruccionista era tan patente y nuestro plan estaba tan ajustado al Reglamento, que por fin accedió a aceptarlo [...].¹²⁵

Nos hemos detenido especialmente en la aprobación del Estatuto de Cataluña, pues, a causa de la longitud e intensidad de su paso por las Cortes, permite seguir con cierta claridad y detalle los efectos de la acción parlamentaria del Gobierno. No obstante, estos mismos efectos serían también perceptibles en el resto de las decisiones que se tomaron en las Cortes de la Segunda República sobre la cuestión regional.

Ya vimos que, en 1931, aunque el Gobierno, compuesto por partidos que iban desde la derecha republicana hasta los socialistas, no sostuvo, a raíz de su falta de homogeneidad interna, ponencia alguna en los debates constitucionales y aunque, consiguientemente, las intervenciones de los ministros en las Cortes se realizaron a título personal, fue decisiva la acción de la persona del presidente del Gobierno, Alcalá-Zamora, para la definitiva regulación que la Constitución hizo de las autonomías regionales.

Ya vimos, también, cómo el Estatuto vasco no pudo, ni en 1932, ni en 1934, encontrar en las Cortes el camino de su discusión y aprobación finales, como consecuencia de no recibir en ambas oportunidades el mismo impulso gubernamental que había empujado la autonomía de Cataluña. No es que el Estatuto vasco llegara a ser rechazado frontalmente por las Cortes, sino que, a causa de esa abstención del Gobierno en activar los mecanismos parlamentarios, entró simplemente en una vía muerta donde quedó estancado hasta mejor ocasión.

En cuanto a la suspensión del Estatuto de Cataluña en diciembre de 1934, puede encontrarse en esta medida una buena

muestra de un Gobierno desbordado en el Parlamento por los propios diputados de la mayoría. La actitud inicial del presidente del Gobierno, Lerroux, tras los sucesos de octubre, había sido favorable a que las instituciones de la región autónoma volvieran a su pleno funcionamiento en el plazo más breve posible y, en todo caso, no parecía muy dispuesto a patrocinar una modificación, derogación o suspensión indefinida del Estatuto por vías extrañas a lo expresamente previsto por la Constitución de la República. Así lo había expuesto en un discurso radiado la misma noche en que la sublevación de la Generalidad fue dominada por el general Batet ¹²⁶ y así lo repetiría más tarde en las Cortes cuando se abrió el debate sobre el futuro del Estatuto y hubo que definir la posición del Gobierno:

[...] creo en la necesidad de la autonomía para Cataluña[...] tengo que sostener la necesidad legal de mantener el Estatuto para Cataluña [...] el Gobierno no puede proceder de otra manera porque se lo impide la Constitución y porque para ir a la reforma del Estatuto, si fuera indispensable o si la Cámara considerase necesario la reforma del Estatuto, hay que seguir los trámites que el mismo Estatuto previene [...], nosotros no tenemos derecho a castigar a un pueblo, porque niego que haya sido Cataluña la que ha realizado esa subversión.¹²⁷

Sin embargo, el presidente del Gobierno y el propio Gobierno se mostraron incapaces de orientar en este sentido a los diputados de su mayoría.¹²⁸ Por una parte, fue un rasgo constante en el comportamiento político de Lerroux en esa época su astenia parlamentaria. Sus intervenciones en las Cortes republicanas fueron mínimas y muchos puntos álgidos de los debates contaron con su ausencia de la Cámara. A esto hay que añadir que el partido radical había entrado ya en una fase de plena descomposición, acabándose de producir la escisión del sector encabezado por Martínez Barrio. Además, Gil-Robles, la cabeza de la minoría parlamentaria de la CEDA se encontraba entonces ausente del Gobierno. En esta situación, era muy escaso el control del Gobierno sobre los grupos de su propia mayoría. Por ello, la solución al problema catalán vendría impuesta, no desde el banco azul, ni siquiera desde la Comisión parlamentaria encargada del dictamen, en-

tonces presidida por un radical, Armasa,¹²⁹ sino desde los bancos de la mayoría. En efecto, fueron las fórmulas propuestas por Gil-Robles, que previamente las había negociado con algunos diputados radicales,¹³⁰ las que el Gobierno hubo de seguir a remolque.¹³¹

Es más: lo que intentó, y consiguió, Gil-Robles fue desvincular por completo el problema de la política general del Gobierno, considerándolo como algo externo a la existencia de éste y, por consiguiente, ajeno también a la disciplina de la mayoría gubernamental:

No preguntamos a otros partidos, aunque lo oiremos con mucho gusto, cuál es el criterio por el cual lleguen a una conclusión de hecho igual a la nuestra; aunque ella fuera dispar, no modificaría en nada la posición que tenemos y se debe llegar siempre a la coincidencia sobre hechos prácticos, sobre realizaciones; no se puede pedir esa coincidencia respecto a estados íntimos de conciencia ni a posiciones ideológicas.¹³²

A la decisión de las Cortes se llegaría, de esta manera, contando con la inhibición del Gobierno y de la Comisión en la dirección de los debates parlamentarios. En la descomposición interna del partido radical y en la ausencia ministerial de quienes realmente controlaban la minoría de la CEDA estaba la raíz de esa debilidad gubernamental. No había desaparecido con ello el principio elitista del funcionamiento parlamentario. Más bien, se trataba de la sustitución de una élite por otra de carácter distinto: del Gobierno por los líderes parlamentarios.

NOTAS

1. Sobre este extremo del Pacto de San Sebastián, hay abundantes testimonios. Así, por ejemplo, el de Miguel Maura, en *Así cayó Alfonso XIII*, p. 71, expuesto también en *DSCC*, n.º 161, 6-V-1932. En el mismo sentido que Maura, afirmando que el Pacto dejó a salvo que la decisión final sobre la autonomía catalana correspondería a las Cortes Constituyentes, se pronunciaron los siguientes asistentes a la reunión de San Sebastián: Felipe Sánchez Román (en *DSCC*, n.º 45, 25-IX-1931), Alejandro Lerroux (en *DSCC*, n.º 168, 19-V-1932) y Manuel Azaña (en *DSCC*, n.º 172, 26-V-1932). Alcalá-Zamora no llegó a mencionar el acuerdo referente al procedimiento para llegar a la autonomía; tan sólo afirmó que, según el Pacto, "se daría al hecho vivo de Cataluña... una satisfacción idéntica a la que pudiera obtener en un régimen federal, de amplio criterio, sin constituir privilegio para Cataluña, sino derecho accesible a todas las regiones españolas que con voluntad,

con tradición, con deseo, quisieran hacer uso de igual libertad..." (en *DSCC*, n.º 40, 17-IX-1931). En sus *Memorias*, recientemente publicadas, confirma el acuerdo sobre la competencia plena de las Cortes (*ob. cit.*, pp. 135-136). Por último, otro asistente a San Sebastián, en representación de los republicanos catalanes, ha omitido señalar que el proyecto de Estatuto elaborado por los Ayuntamientos y Diputaciones de la región y aprobado por ésta en referéndum habría de someterse después a la decisión de las Cortes (cfr. Jaume Aiguader, *Catalunya i la revolució*, Barcelona, 1931: p. 81).

2. A este acuerdo se llegó en el viaje que emprendieron a Barcelona tres ministros del Gobierno provisional —Nicolau D'Oliver, Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos— el 18 de abril de 1931, tras la alarma suscitada en Madrid por las iniciativas de Maciá. En una reunión que mantuvieron con éste y con otras autoridades catalanas se decidió sustituir la República catalana que se había proclamado por un Gobierno provisional catalán que, bajo el nombre de *Generalitat*, sería el encargado de poner en marcha el proceso autonómico. Según Pabón (*Cambó*, vol. III, p. 185), dicha fórmula fue propuesta por D'Oliver y Anguera de Sojo. Para Hurtado (*Quaranta anys...* tomo II, p. 31), la idea fue de Fernando de los Ríos. Un decreto del Gobierno provisional, de 21 de abril de 1931, daría cuerpo al acuerdo alcanzado. Sobre la proclamación de la República en Barcelona y los acontecimientos posteriores, véase el relato de Joaquín Arrarás en *Historia de la Segunda República española*, tomo I, pp. 71-81.

3. El Gobierno había suspendido una Asamblea de Municipios vizcainos convocada por los nacionalistas vascos para el 17 de abril en Guernica, de donde, no obstante, salió un manifiesto en el que se exponía el deseo de los Ayuntamientos de Vizcaya de "constituir un Gobierno republicano vasco vinculado a la República federal española". Días más tarde, retrocediendo a aspiraciones más modestas como hicieron los catalanes, la Sociedad de Estudios Vascos comenzó la elaboración de un anteproyecto de autonomía que el 14 de junio sería aprobado por los representantes de los municipios vascos y navarros en Estella. Cfr. José Antonio de Aguirre Lecube, *Entre la libertad y la revolución; 1930-1935. La verdad de un lustro en el país Vasco*, Editorial Verdes Achirica, Bilbao, 1935, pp. 17-18.

4. Los primeros trabajos estatutarios se desarrollaron en Galicia a iniciativa de la ORGA, que nombró una comisión para redactar un primer proyecto que sería sometido a la aprobación de una Asamblea pro-Estatuto reunida en La Coruña el 4 de junio de 1931. También arrancaba este primer proyecto gallego de la base de un Estado federal. Cfr. José Vilas Nogueira, "La primera fase del proceso estatutario gallego", en *Boletín informativo de Ciencia Política*, n.º 11-12, (Madrid, diciembre 1972-abril 1973), pp. 185-204. Y del mismo autor, "El autonomismo gallego en la Segunda República", en *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 165-184. Sobre el tema puede consultarse también a José Juan González Encinar, *El Estatuto de autonomía de Galicia*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Madrid, 1973.

5. La definición de la República española como "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" se hizo en el artículo 1.º de la Constitución de 1931. En su título I ("Organización nacional") se estableció el procedimiento y condiciones para la obtención de la autonomía, así como el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas.

6. Ley de 15-IX-1932. Apareció en la *Gaceta* el 21 del mismo mes.

7. Ley de 2-I-1935. En la *Gaceta* el día siguiente.

8. Decreto-ley de 26-II-1936.

9. Los únicos ataques abiertos a cualquier tipo de regionalismo o de autonomismo político en las Cortes Constituyentes vinieron del grupo agrario v, en especial, de su diputado Antonio Royo Villanova, el cual, durante el primer bienio republicano, adquirió gran popularidad gracias a su constante oposición a las autonomías regionales. Sus críticas metatarsias al Estatuto catalán y a la fórmula del Estado integral, que llegó a definir en las Cortes como "solemnísimo camelo", han quedado recogidas en sus libros: *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Im-

prenta Castellana, Valladolid, 1934 y *Treinta años de política antiespañola*, Librería Santarén, Valladolid.

10. *DSCC*, n.º 168, 19-V-1932.

11. Sobre la actitud doctrinal del PSOE ante las autonomías regionales durante la República, véase Luis Jiménez de Asúa, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, pp. 83-119.

12. Véase *DSCC*, n.º 11, 29-VII-1931. La polémica, en la que también se vería envuelto el ministro de la Gobernación, Maura, tuvo lugar al discutirse tras la apertura de las Cortes Constituyentes la gestión del Gobierno provisional. Companys, hablando en nombre de la Esquerra, expuso las reservas de su partido hacia la presencia en el Gobierno de Largo Caballero y de Maura.

13. "Por lo visto, la ética política de ese organismo anacrónico y patriarcal de la Generalidad no se para en escrúpulos legales, y su vasta conciencia le permite sin empacho alguno ser juez y parte interesada en el divertido juego de su nacionalidad vergonzante. La votación para aprobar el Estatuto se ha realizado a capricho del faraónico organismo que preside Macià e influida por su enorme poder coactivo. Una considerable masa de opinión, que no ha podido movilizar las intolerables coacciones de la Generalidad, se ha mostrado ajena a un pleito de etiología oscura y morbosa. En recta doctrina de derecho político, en consideración de ponderada pulcritud ética, el plebiscito amañado por la Generalidad carece en absoluto de validez para basar en él su virtualidad autonomista" (*El Socialista* de 4 agosto 1931, citado por Joaquín Arrarás en *Historia...*, tomo I, p. 168).

14. La defensa más encendida que en las Cortes se hizo del concepto de Estado integral, como superación tanto del federalismo como del Estado unitario, vino de las filas socialistas. En este sentido, destacan un discurso de Jiménez de Asúa, al presentar a la Cámara el proyecto constitucional elaborado por la Comisión que él presidía (en *DSCC*, n.º 28, 27-VIII-1931), y otro de Fernando de los Ríos, al exponer el criterio de la minoría socialista sobre la totalidad del proyecto (en *DSCC*, n.º 32, 3-IX-1931). El entusiasmo de Jiménez de Asúa le llevaría a escribir años más tarde que, en la Constitución de 1931, "acaso haya un punto en que sea difícil superarla: el régimen integral que permite a las regiones autónomas lograr un Estatuto" (*La Constitución de la democracia española...*, p. 118.)

15. Dicha transacción se concretó en una enmienda presentada por César Juarros, diputado por Madrid de la Derecha Liberal Republicana, a los artículos 11, 12 y 14 al 20 del proyecto de Constitución (véase *DSCC*, apéndice 7 al n.º 36, 10-IX-1931), pero redactada por Alcalá-Zamora, quien, abandonando el banco azul y desde los escaños de los diputados, haría su defensa ante el pleno (*DSCC*, n.º 43, 23-IX-1931).

16. *DSCC*, n.º 45, 25-IX-1931. Los diputados catalanes amenazaron con su retirada de las Cortes si se aprobaba la propuesta de Largo Caballero. Finalmente, el conflicto se solucionó con una fórmula de compromiso según la cual "corresponde al Estado la inspección sobre cumplimiento de las disposiciones o convenios de carácter internacional en cuanto afecta a la legislación social". En la misma sesión se produjo otro vivo incidente entre los socialistas y la Esquerra, con motivo de una enmienda de Indalecio Prieto referente a las competencias sobre ordenación bancaria. La enmienda fue rechazada y Prieto estuvo al borde de la dimisión como ministro de Hacienda.

17. En *Obras Completas*, tomo IV: *Memorias Políticas y de Guerra (1931-1939)*, Ediciones Oasis, México, 1968, p. 379.

18. *Ibidem*, pp. 374, 379, 385, 387, 391 y 397.

19. En este sentido, véanse, entre otras, dos intervenciones, una de Sánchez Román (en *DSCC*, n.º 210, 28-VI-1932) y otra de Unamuno (*DSCC*, n.º 190, 2-VIII-1932).

20. Humberto Torres Barberá, *DSCC*, n.º 191, 29-VI-1932.

21. Amadeu Hurtado, *DSCC*, n.º 168, 19-V-1932.

22. Tan sólo hubo un caso, el de José Algorta, diputado socialista por Zaragoza, en el que, rompiendo la disciplina del partido, se manifestó en las Cortes una opinión socialista contraria al Estatuto: "A lo que no hay derecho —diría criticando el abstencionismo de sus compañeros— es a hablar exclusivamente en los pasillos y a simular enfermedades para no

venir aquí en pro o en contra del Estatuto [...]. Yo hablo en nombre personal y me someto siempre a la disciplina de mi partido, pero de antemano digo que, como representante de mi provincia, desde luego votaré en contra [...]. Tome, pues, el partido socialista, al que tengo el honor de pertenecer, las medidas y determinaciones que quiera, que yo las acato con toda resignación y con toda tranquilidad" (*DSCC*, n.º 188, 23-VI-1932).

23. En *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, vol. II, p. 225.

24. En *Historia de la democracia-cristiana*, vol. I, pp. 261-262.

25. El referéndum se celebró el 5 de noviembre de 1933 en las tres provincias vascas. Mientras en Guipúzcoa y en Vizcaya más de un 85 por ciento de los electores votaron a favor del Estatuto, en Álava el porcentaje de votos favorables sería de un 46 por ciento, los votos contrarios un 12 por ciento y el resto abstenciones (véase José Antonio de Aguirre, *Entre la libertad y la revolución...*, p. 403).

26. Véanse los debates en *DSC*, 27-II, 28-II y 5-IV-1934.

27. Tal fue la propuesta contenida en un voto particular presentado por el diputado de Renovación Española Honorio Maura (véase *DSC*, n.º 130, 29-XI-1934). Los tradicionalistas, agrarios, algunos cedistas y diputados aislados, como José Antonio Primo de Rivera, secundarian esa iniciativa de los alfonsinos (véase *DSC*, n.º 131, 30-XI y núms. 133-136, 5-11-XII-1934. En esta última fecha sería desechado el voto particular de Maura por 134 votos en contra y 32 a favor).

28. En esta línea se encontraban la Lliga, algunos diputados de la Esquerra que continuaban asistiendo a las sesiones y la recién formada Unión Republicana, quienes apoyaron un voto particular del diputado de la Lliga José María Trias de Bes (véase *DSC*, n.º 137, 12-XII-1934, donde se desechó por 139 votos en contra y 21 a favor).

29. En *DSC*, n.º 134, 6-XII-1934.

30. Sobre las causas de este retraimiento de la Lliga, véase Isidre Molas, *Lliga Catalana*, tomo I, pp. 215-216.

31. En este sentido, véase la intervención de Raimundo de Abadal sobre la totalidad del proyecto de Estatuto, intervención que aprovechó para pedir que se fijase en el Estatuto la elección del Parlamento catalán "de una manera que se garantizara para todos los sectores y para todos los partidos que todos ellos intervendrían proporcionalmente en él" (*DSCC*, n.º 165, 13-V-1932).

32. Otro ministro de los primeros Gobiernos republicanos, Marcelino Domingo, procedía también de las filas del catalanismo republicano. Incluso, llegó a formar parte nominalmente del primer directorio de la Esquerra. No obstante, su pertenencia a esos Gobiernos fue a título de radical-socialista. Si exceptuamos su viaje a Barcelona en abril de 1931, acompañado de otros ministros del Gobierno Provisional, para tratar con Macià de la situación creada en Barcelona, su actividad ministerial no guardó relación alguna con su ulterior catalanismo. En enero de 1932 acabaría dimitiendo de su cargo directivo en la Esquerra. Sobre los motivos de esa decisión, véase Josep M. Poble, *Història de l'Esquerra...*, pp. 88-89.

33. Cfr. Juan Ferrando Badía, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965; *Las autonomías regionales en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962; y su trabajo "Las regiones", en *La España de los años 70*, vol. III, pp. 499-540. Estas obras contienen además amplias referencias bibliográficas sobre la polémica que, desde los trabajos de Ambrosini, hay planteada en torno al reconocimiento del Estado regional como concepto autónomo, diferenciado del Estado unitario y del Estado federal.

34. En *La Constitución española...*, pp. 62-63. En la misma obra hay un análisis crítico de cada uno de los artículos que componían el título I de la Constitución (pp. 76-108).

35. Que la Constitución estableciese la autonomía por igual para todas las regiones españolas fue precisamente la fórmula patrocinada por Ortega y Gasset en los debates constitucionales: "La imagen de nuestro pueblo, que el proyecto nos ofrece, es una división en dos Españas diferentes: una, compuesta de dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto, más dócil al poder central. Para el proyecto es la autonomía algo especial,

puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto, que pretende ser cautela, previsión y desamor a la aventura, me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto.

"Pues hay gran verosimilitud de que, tan pronto como exista un par de regiones estatutarias, asistiremos en toda España a una pululación de demandas parejas, las cuales seguirán el tono de las ya concedidas, que es más o menos, querámoslo o no, nacionalista, enfermo o particularista.

"Resultará, pues, a la postre, España ordenada íntegramente, pero de mala manera, en regiones. Mientras tanto, nos encontraremos con una España centrífuga frente a una España centripeta; peor aún, con dos o tres regiones semi-Estados frente a España, a nuestra España...

"En cambio, si la Constitución crea desde luego la organización de España en regiones, ya no será la España una, quien se encuentre frente a frente de dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte cernirse majestuoso sobre sus diferencias el poder nacional, integral, estatal y único soberano" (en *DSCC*, n.º 33, 4-IX-1931).

36. Véase la intervención de Araquistain, en *DSCC*, n.º 39, 16-IX-1931. Curiosamente, el día anterior, las Cortes habían rechazado un voto particular del diputado radical-socialista Fernando Valera en que se proponía igualmente la denominación de "República de trabajadores".

37. El apoyo al federalismo tuvo lugar mediante una intervención de Rafael Guerra del Río en nombre de toda la minoría radical (véase *DSCC*, n.º 39, 16-IX-1931).

38. Aprovechando el revuelo ocasionado por la actitud de los radicales, Santiago Alba arremetió contra el Gobierno acusándole de pasividad en el tema y emplazándole a manifestar su criterio: "...ésta no es una cuestión a la cual pueda ni deba asistir un Gobierno en calidad de testigo". Solamente dos ministros ocupaban el banco azul en aquellos momentos: Azaña y de los Ríos. El primero de ellos contestaría brevemente a Alba tratando de justificar la posición del Gobierno y persiguiendo la suspensión de la sesión, lo que finalmente acordaría Besteiro. Ya, al día siguiente, Alcalá-Zamora daría una explicación de la abstención del Gobierno en los debates constitucionales: su heterogeneidad le impedía llegar a un acuerdo en todos los puntos fundamentales. Por otra parte, en relación a la enmienda federal, se opondría a ella argumentando que "no es indispensable en la Constitución la palabra federal, porque está la sustancia federal" (en *DSCC*, n.º 40, 17-IX-1931).

39. *Memorias Políticas...*, p. 358.

40. "Nosotros, amigos socialistas, estamos al lado vuestro en todas las reivindicaciones, que no son ya de clase, sino de justicia, y que son necesarias a un despegamiento de la vida del pueblo español...

"Nos interesan también todas estas reformas, que van a dar una mayor riqueza a todas las regiones de España, y que, sobre todo, van a hacer que el hombre sea feliz en su tierra y tenga en ella sus medios de subsistencia; porque esto nos resuelve también —vuelvo a repetir que hay razones de justicia y de sentimiento, pero ya hemos acordado dejarlas aparte—, nos resuelve, digo, a nosotros un gravísimo problema; el problema de la constante inmigración a Barcelona [...]. Por eso, señores diputados, aprovecho este momento para decir algo que me interesa decir, y es que una de las mayores satisfacciones que me produjo mi paso por el banco azul fue la de poner mi firma al pie de decreto del laboreo forzoso de las tierras, este decreto que después os traje aquí convertido en proyecto de ley y que vosotros aprobasteis por unanimidad, que ha sido el primer paso para el triunfo de la justicia social en el campo" (Nicolau D'Oliver, *DSCC*, n.º 168, 19-V-1932).

41. Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 25(-)259.

42. *DSCC*, n.º 173, 27-V-1932.

43. *DSCC*, n.º 176, 2-VI-1932.

44. *DSCC*, n.º 169, 20-V-1932. Sobre las tensiones internas del radicalismo en torno al Estatuto catalán, véase Octavio Ruiz Manjón, *El partido republicano radical*, pp. 309-316.

45. "Hoy he visto a Lerroxx en casa de mi suegro. Le he hablado largo y tendido del

problema del Estatuto, de la cuestión de la universidad, etcétera; le he sugerido varias soluciones y le he instado a que adoptemos una los republicanos para votarla y que tenga autoridada. Las pocas veces que he hablado con Lerroix mano a mano y de asuntos importantes, ha hecho como hoy: ver, oír y casi callar. Siempre sospecho que no le interesan las cuestiones, sino por la utilidad que puedan reportarle para conquistar el poder. Me ha escuchado con curiosidad, y a veces he llegado a pensar si sospecharía que yo iba a tomarle el pelo y a engañarlo. Así es este hombre. No ha ofrecido nada ni ha apuntado siquiera algo de lo que piensa (¿piensa algo?). Para él, como para otros, el Estatuto es una ocasión para derribar al Gobierno" (Manuel Azaña, *Memorias políticas...*, p. 404).

46. *Ibidem*, p. 383. En el mismo sentido: "Companyns me dice que Guerra del Río le ha contado, *muy en secreto*, que Lerroix, si se encargase ahora del poder, daría el Estatuto por decreto. (¿Hay mayor atrocidad? ¿Se puede ser más inmoral, oponiéndose como se opone al Estatuto?) También Maura le ha dicho que un nuevo Gobierno concedería un Estatuto amplísimo. Y como le objetaran que por qué lo combatía, dijo que por el odio que hay contra el Gobierno, y su desgaste" (p. 429).

47. La desunión de las izquierdas catalanas en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1933 facilitó el éxito de la Lliga, que tendría 26 diputados en las nuevas Cortes por 18 de la Esquerra. En el mes de diciembre murió Macià, y Companyns, recién nombrado presidente de la Generalidad, conseguiría agrupar a las izquierdas catalanas que volvieron a mantener sus posiciones de primacía en unas elecciones municipales celebradas en enero de 1934. El Parlamento catalán, según las primeras elecciones celebradas en noviembre de 1932, tenía 57 miembros de la Esquerra, 16 de la Lliga y 13 de otros partidos. Sobre todos estos procesos electorales en Cataluña, véase Isidre Molas, *Lliga Catalana*, tomo I, pp. 224-229 y 247-254. El trabajo de José Antonio González Casanova, *Elecciones en Barcelona (1931-1936)*, aunque de interés para seguir muchos aspectos de las campañas electorales y con una extensa bibliografía, se refiere exclusivamente a las elecciones para las Cortes y no contiene resultados.

48. *Los defectos...*, p. 72.

49. El trabajo más completo sobre el conflicto *rabassaire* es el de Albert Balcells, *El problema agrario a Catalunya*, Nova Terra, Barcelona, 1968, siendo asimismo de interés su introducción a cargo de Emili Giralt.

50. *DSC*, 24-IV-1934.

51. *Cambó*, vol. III, p. 337.

52. La solución fue negociada directamente por el presidente de la República y consistió en que la Generalidad introdujese en el Reglamento previsto para la ejecución y desarrollo de la ley de Contratos del Cultivo las modificaciones necesarias que ajustasen esta ley a la Constitución. Sobre todos los aspectos jurídicos, y también políticos, del conflicto, es indispensable la obra ya citada de Amadeu Hurtado, *Quaranta anys...*, tomo II, pp. 273-296. Hurtado fue el representante del Gobierno de la Generalidad en la causa seguida ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

53. En este sentido, véase la intervención de Trias de Bes en defensa del voto particular, al que ya hemos hecho referencia, en el que se solicitaba la convocatoria inmediata del Parlamento catalán previa una reforma del régimen electoral para Cataluña (*DSC*, n.ºs 136 y 137, 11 y 12-XI-1934).

54. Esto es lo que, según él mismo, Azaña hubiera hecho de encontrarse en una situación similar a la del Gobierno de Madrid tras la sublevación de la Generalidad; "... si a mí me hubieran hecho una jugada igual siendo Presidente del Consejo, habría metido en la cárcel a los culpables, pero al siguiente día hubiese reunido al Parlamento catalán para que eligiese otro Gobierno. La opinión catalana se habría regocijado. Habría conservado la institución y acabado con la significación y la carrera política de los autores de aquel desatino, en vez de convertirlos en campeones y casi en mártires de las 'libertades' de Cataluña. Que eso hizo aquel Gobierno" (*Cuaderno de la Pobleta en Obras Completas*, tomo IV, pp. 702-703).

55. Véase *DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932.

56. Véase *DSC*, n.ºs 131 y 134, 30-XI y 6-XII-1934.
57. En el mismo sentido, Jesús Pabón, *Cambó*, tomo III, p. 415.
58. Cfr. *Memorias Políticas...*, p. 27.
59. La noticia en *ABC* de 30-XII-1932, citado por Richard A. H. Robinson, *The origins...*, p. 323.
60. *Lliga Catalana*, tomo I, p. 247.
61. Véase *ibidem*, tomo II, pp. 248-251. También, para las relaciones Lliga-CEDA, véase José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, pp. 161-162 y 428-431. Sobre la creación de Acción Popular Catalana, véase J. R. Montero, *La CEDA...*, vol. I, pp. 354-361.
62. Una intervención en las Cortes de Antonio Goicoechea fue bien representativa de esa tendencia de la derecha española a meter en un mismo saco a todo tipo de partidos regionalistas. Contestando a Cambó, que había intentado resaltar las diferencias entre la Lliga y la Esquerra, el líder monárquico manifestó su "escepticismo" ante tales diferencias y afirmó: "... hay una cosa que está por encima de los odios políticos, y es la coincidencia doctrinal, y la coincidencia doctrinal de los hombres más caracterizados del partido de S. S. con los representantes de la Esquerra es tal, que se puede afirmar, sin riesgo para la justicia, que si ellos son los apóstoles, vosotros fuisteis los precusores; que si ellos son los discípulos, vosotros habéis sido los maestros.... no hay posibilidad de que S. S. se sacuda la responsabilidad que le acompaña en la práctica del Estatuto votado en 1932" (*DSC*, n.º 134, 6-XII-1934). Matizando algo más, lo mismo vendría a decir Gil-Robles al denunciar el "temor" de Cambó a "ser desbordado en Cataluña por una masa que, espiritualmente, quizá S. S. ha preparado y que derivará a los cauces del separatismo en el momento en que S. S. no quiera ir delante del carro, no sé si para detenerlo o para ser aplastado por él" (*DSC*, n.º 138, 13-XII-1934).
63. Cfr. *DSC*, n.º 136, 11-XII-1934, donde, tras atacar a la Esquerra y elogiar la "evolución favorable" de la Lliga, Lerroux sostuvo la necesidad de un "acuerdo patriótico".
64. *DSC*, n.º 138, 13-XII-1934.
65. Tal proposición se contenía en el voto particular, presentado y defendido por Honorio Maura, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.
66. Goicoechea, por los monárquicos, se opuso a la enmienda patrocinada por Gil-Robles, denunciando su anticonstitucionalidad y los resultados perniciosos a que conduciría. Según él, la propuesta de Honorio Maura hubiera sido un "azote de padre" para Cataluña, la de la CEDA y los radicales era un "azote de verdugo" (en *DSC*, n.º 138, 13-XII-1934). Por su parte, Cambó, en nombre de la Lliga, y también Recasens Siches, en nombre de Unión Republicana, manifestaron en la misma sesión el propósito de sus minorías de abstenerse en el resto del debate en el caso de que se aceptara la enmienda de Gil-Robles.
67. El 17 de abril de 1936 se reanudó el tratamiento del Estatuto vasco por una Comisión parlamentaria, presidida en esta ocasión por Indalecio Prieto, siendo Aguirre secretario de la misma. Una proposición incidental, presentada el 10 de julio por diputados cedistas y monárquicos, retrasaría de nuevo el paso definitivo del Estatuto al Pleno de la Cámara hasta una vez comenzada la guerra.
68. En el mismo sentido, Stanley G. Payne, *El nacionalismo vasco*, Dopesa, Barcelona, 1974, pp. 204-205.
69. Juan de Iturralde, *El catolicismo y la cruzada de Franco*, Ed. Egui-Indarra, Vienne, 1955, tomo I, p. 60.
70. *DSCC*, n.º 27, 26-VIII-1931.
71. *El Socialista* (30 junio 1931).
72. Así, por ejemplo, las intervenciones de Emilio Arazola, diputado radical-socialista por Navarra, y de Mariano Ansó, diputado de Acción Republicana por la misma provincia, en *DSCC*, n.º 12, 30-VII-1931.
73. "La obstinación de Prieto procede de dos causas: el influjo de Sánchez Román, que le domina enteramente, y la aprensión de lo que pueda ocurrir en Vizcaya si se da otro Estatuto igual al de Cataluña, y en virtud del cual la enseñanza caería en manos de los na-

cionalistas católicos. Prieto afirma, con su rotundidad habitual, que si se vota otro Estatuto no podrá contener ni una línea menos de lo que contenga el de Cataluña: *en lo cual se equivoca*" (Manuel Azaña, *Memorias políticas...*, p. 386; el subrayado es nuestro).

74. "... en Europa hay una República moderna, cuya Constitución ha tenido presente la Comisión que ha hecho el proyecto de Constitución española, ...esa República, la República alemana, sin creer que ello sea menguar sus facultades inalienables, ha concedido a Baviera la facultad de concordar por sí misma o inmediatamente con la Santa Sede" (Antonio de Pildain, *DSCC*, n.º 30, 1-IX-1931).

75. Este carácter diferencial que, para los nacionalistas, tenía su propia religiosidad ha sido estudiado por Javier Tusell en *Historia de la democracia cristiana en España*, tomo II, capítulo I: "Nacionalismo vasco y democracia cristiana", pp. 11-119, *passim*.

76. Sobre la Asamblea de Pamplona y, en general, sobre la ruptura entre nacionalistas y tradicionalistas, véase Martín Blinkhorn, "The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic", *The Historical Journal*, XVII, n.º 3 (1974), pp. 595-613.

77. Véase José Antonio de Aguirre, *Entre la libertad y la revolución...*, p. 486.

78. De una carta de J. A. Aguirre al padre J. M. Estefanía, recogida por Javier Tusell en *Historia de la democracia cristiana...*, tomo II, p. 101.

79. Ése es el criterio que sostiene Tusell a lo largo de su obra sobre la democracia cristiana en España.

80. Cfr. José Antonio de Aguirre, *Entre la libertad y la revolución...*, p. 414.

81. *DSCC*, n.º 173, 27-V-1932.

82. Véase la intervención de Aguirre en *DSC*, 12-VI-1934, donde anunció la retirada de su minoría.

83. La única decisión, en este sentido, del Gobierno provisional fue el decreto, ya citado, de 21 de abril de 1931, por el que se restableció la Generalidad de Cataluña.

84. Un análisis interesante y completo de todas estas cuestiones puede encontrarse en el artículo de Manuel B. García Álvarez: "La voluntad regional como origen de la autonomía política en la Segunda República", *Sistema*, n.º 24, Madrid (julio 1976), pp. 73-93.

85. *DSCC*, n.º 176, 2-VI-1932.

86. Se refiere a Manuel Cordero López, diputado socialista por Madrid, presidente de la Comisión de Responsabilidades, y jefe de la minoría socialista en las Cortes.

87. Indalecio Prieto.

88. *DSCC*, n.º 177, 3-VI-1932.

89. Miguel Maura, en *DSCC*, n.º 188, 23-VI-1932.

90. Miguel Maura, en *DSCC*, n.º 176, 2-VI-1932.

91. Sobre la presencia de Carner en el Gobierno, véanse los debates Maura-Azaña (*DSCC*, n.º 176, 2-VI-1932) y Alba-Azaña (*DSCC*, n.º 180, 9-VI-1932).

92. *DSCC*, n.º 188, 23-VI-1932.

93. *DSCC*, n.º 189, 24-VI-1932.

94. El "modesto diputado" llegó a presentar, él solo, 39 votos particulares al proyecto de Estatuto.

95. Antonio Royo Villanova, en *DSCC*, n.º 189, 24-VI-1932.

96. *DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932.

97. "... quede sentado de una vez para siempre que la minoría radical-socialista... no se somete a los catalanes ni a los ministros, y que por ser un partido que no tiene caudillo es un partido que expone aquí libremente su juicio" (Emilio Palomo, en *DSCC*, n.º 189, 24-VI-1932). Sobre la incapacidad de los ministros radical-socialistas para controlar a su minoría parlamentaria, cfr. Manuel Azaña, *Memorias políticas...*, p. 432.

98. Ya, al comenzar a discutirse la Constitución, los radical-socialistas fueron incapaces de elaborar un criterio de partido ante la cuestión regional. De esta forma, la larga intervención de Félix Gordón Ordás, para exponer la posición del radical-socialismo sobre la totalidad del proyecto constitucional, no contuvo la menor referencia a esa cuestión (cfr. *DSCC*, n.º 30, 1-IX-1931).

99. En este sentido, cfr. las intervenciones de Ventura Gassol, por una parte, y de Sánchez Román y Alba, por otra, que intentaron forzar a Fernando de los Ríos a manifestar ante las Cortes su postura sobre el problema universitario suscitado por el Estatuto (*DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932).

100. Cfr. su intervención en *DSCC*, n.º 45, 25-IX-1931.

101. *Memorias políticas...*, p. 393.

102. Véase *ibidem*, p. 155.

103. Cfr. *ibidem*, pp. 397-398 (sobre una intervención mediadora de Jiménez Fraud) y pp. 425-427 (sobre otra de Fernando de los Ríos y de Domingo Barnes).

104. *DSCC*, n.º 168, 19-V-1932.

105. Se refería a Emiliano Iglesias Ambrosio, diputado radical por Pontevedra, hombre de confianza de Lerroux, de probado anticatalanismo y con turbulentos antecedentes en el Ayuntamiento de Barcelona. Con motivo del expediente instruido a Juan March por la Comisión de Responsabilidades de las Cortes Constituyentes, fue acusado por un diputado de su propio partido, Simó, de ciertas filtraciones de lo tratado por la Comisión y de intento de soborno en beneficio del financiero. Sería separado del partido radical y las Cortes, en sesión secreta, se declararían "incompatibles" con él.

106. *DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932.

107. En las elecciones parlamentarias de noviembre de 1933, la coalición de derechas no republicanas presentó una candidatura en Madrid, en la que figuraban los principales líderes de los distintos grupos que la componían. Los resultados electorales fueron un dato significativo de la popularidad alcanzada por Royo en su campaña anticatalanistas, pues rebasaría en cerca de 3.000 votos al segundo candidato derechista que resultó ser Gil-Robles (cfr. Javier Tusell, *La segunda República en Madrid: elecciones y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1970, P. 111). En otras provincias obtuvo asimismo lucidas votaciones, optando finalmente por el acta de diputado conseguida en Valladolid donde encabezó la lista victoriosa.

108. *DSCC*, n.º 181, 10-VI-1932.

109. *DSCC*, n.º 189, 24-VI-1932.

110. Cfr. Manuel Azaña, *Memorias políticas...*, p. 430.

111. Ésta fue la propuesta inicialmente defendida por el Gobierno. Véase la intervención de Azaña, en *DSCC*, n.º 173, 27-V-1932.

112. Principalmente Ortega y Gasset. Véanse sus intervenciones en *DSCC*, n.ºs 165, 176 y 207, 13-V, 2-VI y 27-VII-1932. Asimismo, los radicales; cfr. Lerroux, en *DSCC*, n.º 177, 3-VI-1932. Éste fue también el criterio sostenido en un principio por la Comisión parlamentaria de Estatuto.

113. La Universidad Autónoma fue la propuesta contenida en una enmienda del diputado radical-socialista Domingo Barnés (véase *DSCC*, n.º 207, 27-VIII-1932), pero inspirada directamente por el propio Azaña, que la defendió ante la Cámara consiguiendo su aprobación por 129 votos a favor y 84 en contra. Los diputados catalanes se abstuvieron en la votación, aunque su insatisfacción fue debida más a la solución dada a la enseñanza primaria y media que al problema universitario (cfr. *DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932).

114. Entre estos últimos, Alba, Maura, García, Valdecasas y Lara en nombre de los radicales (cfr. *DSCC*, n.º 224, 25-VIII-1932). Véase la respuesta de Azaña a estas pretensiones retardatarias en *DSCC*, n.º 227, 31-VIII-1932.

115. *Memorias políticas...*, pp. 430-431.

116. Sobre el empleo, y sus causas, de la técnica del retraimiento en las Cortes de la Segunda República, es interesante el artículo, ya citado, de José Juan Toharia, "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraimiento".

117. *DSCC*, n.º 210, 2-VIII-1932.

118. *Memorias políticas...*, p. 385.

119. Manuel Azaña, *ibidem*, pp. 404-405.

120. "Luis Bello es muy estatutista, pero no suele encontrar buenas razones para defenderlo; diría que es estatutista por carácter" (*ibidem*, p. 380).

121. Se refiere a Mariano Ruiz Funes, diputado de Acción Republicana por Murcia, catedrático de derecho penal, íntimo de Azaña, que fue uno de los artífices, dentro de la Comisión de Constitución, del "Estado integral". Véase, en este sentido, su intervención parlamentaria, imprescindible para comprender lo que pretendieron los creadores de tal concepto, en *DSCC*, n.º 37, 11-IX-1931.

122. *Memorias políticas...*, p. 412.

123. Para la propuesta de Besteiro, su modificación por Miguel Maura, las duras protestas de los agrarios Martínez de Velasco y Fanjul, las reservas de los radicales por boca de Guerra del Río y la aprobación final de la propuesta, véase *DSCC*, n.º 189, 24-VI-1932.

124. Del primitivo dictamen de la Comisión compuesto por 48 artículos (en *DSCC*, 8-IV-1932) se llegaría, por este camino, a los 19 artículos del texto final.

125. En *Quaranta anys...*, tomo II, pp. 138-140.

126. El texto de la proclama se encuentra en Joaquín Arrarás, *Historia...*, tomo II, pp. 463-464.

127. *DSC*, n.º 136, 11-XII-1934.

128. La postura inicial del Gobierno se resumió en el dictamen elaborado por cuatro ministros —Martínez de Velasco, Aizpún, Hidalgo y Anguera de Sojo—, en el cual se establecía que el período transitorio de suspensión del Estatuto no excediera de tres meses.

129. Sobre la postura inhibicionista del presidente de la Comisión, dejando toda la carga de la iniciativa en manos del Gobierno, véase su intervención en *DSC*, n.º 135, 57-XII-1934. Se trataba, según él, de un problema que "por su índole y responsabilidad, no es a esta Comisión parlamentaria a la que le toca responder, sino al Gobierno". Por ello, "la resolución definitiva ya la dirá el señor presidente del Consejo de ministros..., él será el que haga la proposición que, cuando menos, la mayoría parlamentaria votará con gusto".

130. Sobre la negociación de Gil-Robles con los radicales, cfr. *No fue posible la paz*, pp. 153-155.

131. Las propuestas de Gil-Robles se concretaron en cuatro enmiendas presentadas al primitivo dictamen, que fueron defendidas por el radical Guerra del Río (véase *DSC*, n.º 138, 13-XII-1934). La principal modificación que introdujeron estas enmiendas consistió en la supresión del plazo para el restablecimiento de la autonomía, que decidirían de un modo gradual las Cortes a iniciativa del Gobierno "cuando lo aconsejaran las circunstancias". Además, se estableció el cargo de gobernador general de Cataluña y que todo lo relativo al orden público, justicia y enseñanza de la región se regulara mediante una nueva ley.

132. *DSC*, n.º 134, 6-XII-1934.

V. B. LA CUESTIÓN RELIGIOSA

Otro de los legados sin resolver de la Monarquía liberal fue la tradicional sacralización de la política en nuestro país. Y, así, otro de los sempiternos problemas que hubo de afrontar ese intento de modernización que supuso la Segunda República fue la secularización del Estado y, en general, de la vida pública en España.¹

Ya, en las vísperas republicanas, el tema había sido objeto de intensos debates en el seno del Comité revolucionario, más tarde Gobierno provisional. Según Miguel Maura:

La máxima discrepancia surgía en el tema religioso. Todos los miembros del Comité, a excepción de Niceto y yo, eran, por convencimiento y por velocidad adquirida en sus vidas políticas, ferrozmente anticlericales y, por supuesto, agnósticos, cuando no ateos. Para ellos, República era sinónimo de laicismo integral, y dada la realidad española, ello equivalía a la persecución religiosa, puesto que habían de ser disueltas todas las órdenes monásticas y confiscados sus bienes en beneficio del Estado. La desamortización debía de hacerse inmediata e implacablemente. Nosotros dos, convencidos de que ello representaba una guerra civil cruenta e inacabable, manteníamos el principio de la libertad, o sea, el respeto a la conciencia individual de todos los españoles, que, siendo en su mayoría católicos, merecían el respeto y el amparo del poder público desde la escuela hasta el cementerio. Las discusiones sobre este vidrioso tema fueron durísimas y, en más de una ocasión, hubimos Niceto y yo de plantearnos, al terminar ellas, si había llegado o no la hora del rompimiento.

Después de mucho debatir, prevaleció el criterio moderado que representábamos Alcalá-Zamora y yo, y, llegada la hora del triunfo, ésa fue la tónica de la conducta del Gobierno provisional hasta las Cortes Constituyentes.²

¿Cuáles fueron exactamente los términos de ese "criterio mo-

derado” que llegó a prevalecer? Alcalá-Zamora sería algo más preciso al escribir:

El Comité revolucionario, al trazar problemas como futuro Gobierno provisional, no prejuzgó ni éstos ni los demás problemas que había de resolver la Constitución. Se admitía, naturalmente, la libertad de cultos y se insinuó claramente por algunos elementos de izquierda que no bastaría la fórmula de 1869. Habría de irse algo más allá; ¿a dónde? No se dijo, pero evidentemente se aludía a la separación de la Iglesia y el Estado, que por sí sola, hecha con serenidad y sin odio, no habría suscitado protestas ni siquiera del lado derecho y de la Iglesia misma.³

Y, efectivamente, la libertad de cultos sería la única medida referente a la cuestión religiosa contenida en el Estatuto jurídico del Gobierno provisional,⁴ dejando todo el régimen de las relaciones entre la Iglesia y la República a la posterior decisión de las Cortes Constituyentes.

Las primeras decisiones parlamentarias sobre la cuestión religiosa fueron las contenidas en varios artículos de la Constitución y, de un modo muy especial, en su artículo 26, en el que se establecieron los principios básicos del nuevo *status* jurídico de la Iglesia.⁵ Más tarde, las Cortes volverían sobre el problema discutiendo y aprobando una serie de normas —ley de Secularización de Cementerios,⁶ ley del Divorcio⁷ y, sobre todo, la importantísima ley de Confesiones y Congregaciones religiosas—⁸ en desarrollo de los preceptos constitucionales. Toda esta actividad decisiva de las Cortes Constituyentes en materia religiosa no tendría continuidad, ni siquiera con una actividad de signo contrario, durante el bienio radical-cedista. En este segundo periodo parlamentario, no hubo desmantelamiento o reforma de las normas anteriores por otras distintas,⁹ sino más bien una “desnaturalización” de la labor del Parlamento constituyente utilizando instrumentos de acción indirecta, como los Presupuestos del Estado, o, más simplemente, dejando sin aplicación toda aquella normativa. Habría un intento de reforma constitucional, promovido desde la Presidencia de la República, que abarcaba también los preceptos “religiosos”, pero que no llegó a ser discutido por las Cortes.¹⁰ Por último, tras la victoria del Frente Popular en 1936, el Gobierno aceleró el cumplimiento de lo que había sido paralizado en los

dos años anteriores, especialmente la sustitución de la enseñanza religiosa, pero tampoco se registraron hasta el mes de julio de aquel año nuevas decisiones parlamentarias.¹¹

Frecuentemente, la cuestión religiosa ha sido elevada al rango de el "problema fundamental" de la Segunda República, hasta el punto de señalar las decisiones que se tomaron en este área como factores principales del fracaso republicano y, en definitiva, del enfrentamiento que desembocó en la Guerra Civil. Para unos, la legislación republicana tuvo un carácter abiertamente persecutorio y represivo de los sentimientos católicos del país. Para otros, el error fue más bien de prioridades políticas: los líderes republicanos "alienados" por el problema religioso abandonaron o relegaron a un segundo término, según esta interpretación, cambios sociales y económicos de mayor importancia y urgencia como, fundamentalmente, la reforma agraria.¹²

En cualquier caso, lo cierto es que todas esas decisiones parlamentarias en materia religiosa durante la Segunda República pueden considerarse como un típico ejemplo de decisiones políticas en las que puede alcanzar mayor trascendencia la *forma* de adoptarlas que su fondo o contenido. Según el enfoque utilizado en las páginas que siguen, el conflicto tuvo su origen, en primer lugar, en el carácter *polémico* que alcanzó el problema religioso dentro del sistema de partidos. La enorme fragmentación y la escasa consolidación estructural de los partidos políticos hicieron que la cuestión religiosa fuera un factor primordial de división entre las fuerzas de uno y otro lado y, al mismo tiempo, un instrumento de afirmación y cohesión políticas para dichas fuerzas; en definitiva, *un factor de diferenciación política*, que paradójicamente, igual que vimos ocurrió en las cuestiones regionales, fue precisamente lo que dificultó la adopción de decisiones que solucionaran el problema. Consiguientemente, al ponerse en marcha los mecanismos de decisión legislativa, lo que interesó, en lugar de la aproximación entre las distintas posturas, fue dejar bien marcadas las diferencias frente al adversario político. De esta forma, el dogmatismo prevalecería sobre el pragmatismo y el moralismo ideológico sobre las actitudes de compromiso.

En segundo término, *el predominio parlamentario* resaltó aún más todos esos rasgos en el tratamiento de la cuestión religiosa, ya que las dimensiones polémicas del problema encontrarían en

las Cortes el escenario ideal para ser utilizadas y reforzadas por los partidos. No es casual, como veremos, que el Gobierno y la Presidencia de la República fueran los centros de poder desde los que, en mayor medida, se promoviese la “desideologización” del problema religioso y la búsqueda de soluciones de compromiso. Entre ellos, de un lado, y las Cortes, de otro, tendría lugar una cierta tensión a la hora de las decisiones. La debilidad de los Gobiernos y la “congelación” de los poderes presidenciales, por las causas ya analizadas anteriormente, acabarían inclinando la balanza del lado parlamentario.

A. LA CUESTIÓN RELIGIOSA, FACTOR DE DIFERENCIACIÓN POLÍTICA

Si aceptamos, lo cual puede hacerse sin grandes problemas, que, objetivamente, el fin de las decisiones republicanas en materia religiosa era conseguir la secularización social y política de España, hemos de acordar que las consecuencias de esas decisiones fueron francamente contradictorias de lo que pretendían. No solamente se trata de que muchas de ellas fueran ineficaces, sino que, incluso, llegaron a provocar una presencia más viva de la religión y de la Iglesia en la política española.

Explicar ese efecto *boomerang* como una reacción suscitada en los sentimientos religiosos del país por unas medidas hirientes o persecutorias es el recurso más habitual. Sin embargo, hace agua por muchas partes. Arranca esa explicación de dos supuestos muy discutibles: en primer lugar, considerar que un vasto proceso de cambios para la Iglesia española fue capaz, por sí solo, de provocar la reacción de amplios sectores de la sociedad española, cada vez más despegada de las intituciones eclesiales;¹³ en segundo lugar, que tales medidas, incluso subjetivamente consideradas por sus receptores o afectados más directos, tuvieron ese carácter persecutorio o, al menos, peligroso que se les imputa. Sin entrar ahora en un análisis de contenido de las decisiones,¹⁴ no sería aventurado sostener que ese contenido no fue tan “terrible” o con tanta carga de conflictividad, incluso para su momento y ambiente histórico, como se pretende con frecuencia. La mayor parte de las medidas secularizadoras hubieran sido, en principio, acepta-

das por los católicos españoles y, en especial, por la Iglesia-institución, al menos como inevitables históricamente, y en algunos casos llegaron a ser consideradas beneficiosas para la propia Iglesia por ciertos sectores católicos. En otras medidas, como el divorcio, la Iglesia tampoco estuvo muy dispuesta a librar batallas a fondo por su causa. Tan sólo la prohibición de enseñar para las órdenes religiosas —aunque no para sus miembros— y la disolución de la Compañía de Jesús, fueron las únicas medidas en que la Iglesia católica se consideró realmente herida, y en la última de ellas con ciertos matices.¹⁵ A todo esto, debe añadirse también el escaso grado de efectividad alcanzado en la práctica por la mayor parte de estas decisiones.¹⁶ No parece, por tanto, muy seguro que fuera sólo el impacto social de la legislación, por su contenido, lo que motivó el fracaso de los esfuerzos secularizadores.

Los planteamientos a través de los cuales se llegó a esas decisiones hicieron de la cuestión religiosa una cuestión política fundamental. El problema religioso se *politizó*, esto es, se convirtió en una de las principales pautas del conflicto político, de tal forma que la sacralización de la política española aumentaría en lugar de atenuarse. Hasta tal punto fue así, que los propios defensores de la legislación laicista se colocaron en un plano “trascendental” similar al de sus oponentes, llegando a ofrecer una religiosidad de signo contrario a la de éstos y, como ha puesto de manifiesto Toharia, a “hacer un punto de honor de afirmar la hondura y sinceridad de sus sentimientos religiosos. Y no sólo eso, sino incluso de considerarlos más puros y reales que los de los propios diputados católicos”.¹⁷ En este sentido, el discurso que abrió el debate sobre el problema religioso en las Cortes Constituyentes es, como muestra, una joya. En él, Fernando de los Ríos comenzaría situando dicho problema como “el más íntimo, más profundo que hay en la vida española” y manifestando cómo “esa magna cuestión” llegaba a constituir “lo específicamente característico” de muchos partidos, pues tenía “relevancia bastante como para distinguir a los partidos unos de otros y, a veces, para constituir la médula de ellos”. A continuación, con cierta cursilería krausista, afirmaría:

Nosotros, a veces, no somos católicos, no porque no seamos religiosos, sino porque queremos serlo más. Hasta la última célula

de nuestra vida espiritual está saturada de emoción religiosa; algunos de nosotros tenemos la vida entera prosternada ante la idea de lo absoluto e inspiramos cada uno de nuestros actos de un ansia ascensional.¹⁸

Y, evidentemente, cuando se establece una competición tratando de saber dónde está “la autenticidad religiosa”, qué posiciones responden con mayor fidelidad al “verdadero” espíritu del Evangelio, o quién está más próximo de la “mejor” tradición católica española,¹⁹ resulta difícil que pueda llegarse a una secularización de la vida política.

En resumen, parece que el análisis de los procesos decisivos, activados por el sistema de partidos, tiene mayor interés que el de las propias decisiones finales para explicar esa creciente sacralización, para comprender cómo y por qué los conflictos en materia religiosa fueron convirtiéndose en un *cleavage* político fundamental a lo largo de la Segunda República. El origen del fenómeno, como veremos seguidamente, estuvo en que tanto la izquierda republicana como la derecha necesitaron de la cuestión religiosa, al menos inicialmente, para afirmarse políticamente y consolidar sus organizaciones.

En efecto, entre las fuerzas de la izquierda republicana fue desde donde con mayor vigor se impulsaron las decisiones parlamentarias que apuntaban cambios radicales en materia religiosa. Especialmente, el partido numéricamente más importante de este sector durante el primer bienio, el radical-socialista, llegó a hacer de tales cambios el principal objetivo de su actividad parlamentaria. Y hay que tener en cuenta que ello fue provocado, en buena medida, por necesidades de tipo estructural, sin que esta afirmación suponga descartar explicaciones de otro tipo.²⁰ El partido radical-socialista, con una organización muy reciente y unos efectivos en rapidísima expansión —doble motivo de debilidad interna—, tuvo que ganarse un lugar bajo el sol, es decir, tuvo que “justificar” su presencia en el abanico político. Y, así como vimos que la justificación casi exclusiva de los partidos regionalistas fue la causa autonómica, el republicanismo de izquierdas hubo de “especializarse” en el problema religioso y en las cuestiones culturales o morales con él relacionadas. Si los regionalistas *estaban para* conseguir las autonomías o los socialistas *para* los cambios

sociales y económicos, los radical-socialistas *estarían para* afrontar la presencia de la Iglesia en la vida española, denunciada por ellos como el principal obstáculo de la República. La Iglesia era, ni más ni menos, que un “anti-Estado”, según afirmó Gordón Ordás al exponer el criterio de su partido ante el Proyecto constitucional, añadiendo:

El Estado-libre no puede existir mientras no logre sacar de él otro Estado que lo gobierne y dirija, y este Estado es la Iglesia; la Iglesia en cuanto significa la base fundamental del poder, de la familia, de la propiedad y de la enseñanza.²¹

Y a este influjo de la Iglesia española imputaría Álvaro de Albornoz “las principales taras del carácter nacional”, haciéndole responsable de esta sobrecogedora lista:

[...] un sentido de la justicia inquisitorial, sentido de mendicidad, carácter mesiánico, ética de resignación y abandono, el sentimiento catastrófico y apocalíptico, que incapacita a nuestro país para la reforma lenta, gradual, preparada por la madurez de la conciencia y del juicio, y que le hace tener una fe sobrehumana en la transformación y en el cataclismo, incompatibles con la evolución de la vida política moderna, de los partidos y del Estado [...] ²²

Ante cuadro tan aterrador, para preparar el futuro era por tanto ineludible la tarea de desmontar esa piedra angular del pasado. Pero ¿cómo hacerlo? El problema radicaba en que al asumir un partido la cuestión religiosa con esa hondura e intensidad, basando en ella la principal razón de su existencia, se estaba transformando por paradójico que resulte, en un partido “confesional” con todos sus atributos. Efectivamente, en el partido radical-socialista tuvo lugar una interferencia, similar a la que se producía en los clásicos partidos confesionales, entre la esfera política y la esfera de trascendentes principios morales, lo cual, en definitiva, desembocaría en el moralismo ideológico o en la ideología moralizante, que, como ha señalado Payne, fue una de las notas distintivas de la izquierda republicana española.²³ Ello determinó que, al enfrentarse las Cortes con los problemas religiosos, el partido radical-socialista despreciase las fórmulas de compromiso, pues éstas eran consideradas como una “traición a los principios” so-

bre los que no cabía transacción alguna, o, lo que es lo mismo, sobre los que no habían soluciones *políticas*.²⁴ Aquellos que, a lo largo de los debates parlamentarios, osaran abandonar por razones de tipo político, siquiera fuera parcialmente, los principios sostenidos por el republicanismo tradicional en materia religiosa, serían de inmediato anatematizados desde los escaños radical-socialistas.²⁵ La importante intervención citada de Albornoz, cuando entre distintos sectores de la Cámara se estaba tejiendo un acuerdo en ese asunto, es un buen ejemplo de crítica al transaccionalismo político:

Oigo decir también que una Constitución es siempre una transacción, un compromiso entre los partidos; creo que es este un parecer absolutamente erróneo [...].

Y, como muestra de ese error, evocaría la actitud “tímida y medrosa” del liberalismo español, “sobre todo en materia religiosa”, refiriéndose especialmente al Pacto de Vergara y al Pacto de El Pardo, pese a los cuales no se evitaron las guerras civiles del siglo XIX:

Por eso yo, al empezar mi discurso, quiero recordar esas dos transacciones para mí tan funestas, y digo: señores diputados, no más abrazos de Vergara, no más pactos de El Pardo, no más transacciones con el enemigo irreconciliable de nuestros sentimientos y de nuestras ideas. Si estos hombres creen que pueden hacer la guerra civil, que la hagan: eso es lo moral, eso es lo fecundo: el sello de nuestra Constitución y de nuestra República no puede ser otra cosa.

No se trataba *a priori* de llevar a cabo una política persecutoria contra unos “elementos políticos, a los que yo —declaraba Albornoz— sería siempre incapaz de perseguir desde el poder ni fuera del poder”, pero los principios eran irrenunciables y aunque era previsible que, “dentro de treinta años, a nuestros descendientes, temas como los que estamos discutiendo aquí, les parecerán cosas de paleontología política” (?), no se debía ceder ante las amenazas de guerra civil, pues el riesgo mayor no estaba en ellas, sino en “defraudar”, esto es, en desviarse del dogma revolucionario (en materia religiosa, se entiende):

Se os invitará (os han invitado ya voces más autorizadas que la mía) a la prudencia, a la reflexión, a la cordura. Yo os hago también esa invitación; pero antes de acabar tengo que deciros una cosa, y es que no os dejéis impresionar por ese fantasma absurdo de la guerra civil ni por el fantasma, menos absurdo, de la contrarrevolución. El peligro, señores diputados, correligionarios republicanos de todos los partidos, también vosotros, socialistas, el peligro supremo no está en esos fantasmas de la guerra civil y de la contrarrevolución; el peligro es otro [...] El peligro supremo [...] está en defraudar, en decepcionar a la revolución. Es muy peligroso, señores diputados, decepcionar y defraudar.²⁶

Ante actitudes de este tipo, hubo lamentaciones, como las de Adolfo Posada, de que un “laicismo militante, de lucha” prevaleciera sobre el “neutralismo jurídico” que, para los “espíritus liberales”, hubiera sido la postura más coherente y fructífera.²⁷ Sin embargo, el neutralismo fue imposible desde el momento en que la izquierda republicana encontraba en la cuestión religiosa su principal razón de ser, política y doctrinalmente, haciendo así inevitables esas actitudes laicistas de combate.

Del mismo modo, y sin que quepa discernir prioridades en el tiempo, la cohesión, crecimiento y consolidación de las derechas se produciría también en torno al problema religioso, que fue el medio del que se valieron principalmente para remontar la etapa de su desorganización inicial hasta llegar a la formación de una gran organización política de masas. Así, surgió un intenso confesionalismo político de signo opuesto, pero simétrico, al de la izquierda republicana.

Para organizar la defensa política del catolicismo fue necesario, en primer lugar, que éste *se sintiera atacado* políticamente, igual que, como vimos, el “confesionalismo” de izquierdas se fundaba sobre la idea de una agresión histórica eclesial. Resaltar la figura del adversario político-religioso era, pues, un objetivo parlamentario primordial, de forma que esas posturas enfrentadas se alimentaron mutuamente en su fricción, como dos bolas de nieve, completando e incrementando el alud de “religiosidad” que invadió todo el espectro político. Desde un principio, esta dinámica estuvo presente en los debates parlamentarios. Véase, por ejemplo, el siguiente toma y daca entre un diputado católico y los escaños

de la izquierda, cuando comenzaba a perfilarse ya la utilización de las creencias religiosas como etiqueta política:

[...] si creéis que nos rebaja el título de católicos, nosotros creemos que, por el contrario, lo que más nos realza en el mundo, el primer título de honor es el seguir llamándonos católicos en todas partes. (*Un señor diputado: Ponedlo en las candidaturas.*) Está puesto, y, en cambio, yo pregunto, puesto que me ha sido hecha esta interrupción: ¿Quién de la Cámara fue a la lucha electoral con el título de anticatólico? (*El señor ministro de Hacienda [Prieto]: Yo no soy católico y me he cuidado de decirlo así en propagandas electorales para que nadie se llamara luego a engaño por haberme votado.*) Eso en los manifiestos al distrito. (*Varios señores diputados interrumpen al orador. —El señor presidente reclama orden—. El señor Villa: ¡Anticatólicos siempre!*) Así; aquí no sirven caretas; nosotros lo decimos siempre con la cara descubierta. ¡Así somos los católicos, los cavernícolas! (*Un señor diputado: Así somos los anticatólicos.*) Eso donde hay que ponerlo —repito— es en los manifiestos electorales. (*Un señor diputado: No hace falta; está en nuestros programas.*) Sí hace falta; lo demás todo es farsa.²⁸

Ese catolicismo político alcanzaría su máxima expresión en la CEDA. Si bien otros sectores de la derecha —monárquicos carlistas o alfonsinos, republicanos conservadores y nacionalistas vascos— intentaron también hacer bandera política de la defensa de los intereses católicos, lo cierto es que tal defensa estaba supeditada a otros objetivos políticos que constituían la auténtica entraña de estos grupos. Para los monárquicos, en sus distintas variantes, de lo que se trataba era de identificar al régimen republicano en su conjunto con los ataques a la religión, ergo ser católico era incompatible con ser republicano.²⁹ En un plano opuesto, se movieron Alcalá-Zamora y Maura, para los cuales el objetivo prioritario era el reforzamiento de la República, tratando de incorporar a ella a los católicos mediante un partido conservador, liberal e inequívocamente republicano.³⁰ En cuanto al PNV, la condición de católico era un rasgo que contribuía a resaltar todavía más las peculiaridades del pueblo vasco sobre las que se fundaba las reivindicaciones de autonomía; el catolicismo era, en definitiva, un ingrediente más del nacionalismo.³¹

Fue en la CEDA y en su embrión, Acción Popular, donde la

defensa del catolicismo llegaría a ser el núcleo esencial de las posiciones políticas, donde con mayor exactitud podría hablarse de un partido confesional y donde más estrechas fueron las relaciones entre los políticos y la jerarquía eclesiástica. Según Montero, “la CEDA hizo del catolicismo una norma de combate político —con una pluralidad de funciones— que utilizó en la lucha contra sus antagonistas y para descalificar a las agrupaciones políticas conservadoras que no lo insertaban en su programa, aumentando así su hegemonia”.³² Y, como ha definido Tusell, “la CEDA es, ante todo y sobre todo, un conglomerado creado en defensa del catolicismo. La idea de Ángel Herrera al crearla había sido precisamente ésta y no dejó de serlo hasta el final de sus días”.³³ Aunque a menudo se ha recordado el *ralliement* de los católicos franceses, inspirado directamente por las encíclicas de León XIII, como el antecedente más directo de lo que supuso la CEDA, sus dirigentes, según veremos, sintieron y declararon, sin embargo, mayor proclividad a repetir la experiencia del *Zentrum* católico alemán.³⁴

El punto de partida aglutinante sería, como ya hemos señalado, la denuncia de una política persecutoria contra el catolicismo. En las Cortes Constituyentes no se trató, por parte de los diputados católicos, tanto de obtener una modificación del contenido de las decisiones como de ir obteniendo su cohesión política frente a una agresión del exterior. Afirmar el sentimiento de la persecución religiosa era una necesidad política primaria. He aquí, por ejemplo, el dramático balance que hacían los diputados cedistas ante la ley de Congregaciones:

La Iglesia española, desde el advenimiento de la República, recorre un largo y doloroso calvario, cargada con la pesada cruz de continuos atropellos y ultrajes, ha apurado la hiel de muchas amarguras y este proyecto es la cumbre de ese monte Gólgota donde os disponéis a sacrificarla...³⁵

La relación entre estos sentimientos y el deseo de afianzar una organización de masas, de componente católico, era manifiesta. Tal relación ya apareció nítida en la primera intervención parlamentaria de Gil-Robles sobre la cuestión religiosa, que, aun cuando las Cortes no habían tomado ninguna decisión, representó en

su momento todo un programa de acción política. La premisa de tal programa fue, en efecto, la persecución de toda la masa católica española:

Nosotros entendemos que el proyecto constitucional, tal como viene redactado en el dictamen, es un proyecto de persecución religiosa, y, por consiguiente, nosotros en estas condiciones no podemos aceptarlo. Al hablar así, bien sabéis que no hablo sólo en nombre propio; hablo en nombre de muchos cientos de miles, de muchos millones de católicos que piensan exactamente como yo.

¿Qué debían hacer, y cómo, los católicos españoles frente a esta situación? De una parte: continuar “dentro de la legalidad, sin violencia, sin apelaciones a la fuerza, sin guerras que nuestra doctrina nos prohíbe”. De otra: declarar “abierto un nuevo periodo constituyente, cuya duración no nos asustaría”. Faltaba, sin embargo, el instrumento político de esa acción y aquí es donde Gil-Robles recurrió al precedente del *Zentrum* en Alemania, del cual confesó haber extraído “las más fecundas conclusiones en el orden político”:

También allí un Estado poderoso, en nombre de la tendencia cultural denominada el *Kulturkampf*, inició contra los católicos una serie de medidas opresoras que se conocen en la historia con el nombre de “las leyes de mayo”, tan graves como las que vosotros quizá queréis llevar a la práctica, o como están, por lo menos, en el dictamen del proyecto de Constitución. Los católicos alemanes, que yo quisiera que fuesen un modelo para los católicos de mi patria, no se pusieron violentamente enfrente de ellas; declararon que aquellas leyes, impuestas por la fuerza de un Estado que tenía todos los resortes de la autoridad, eran vigentes porque la fuerza las imponía, pero que contra ellas iniciaban una ofensiva en el terreno legal. Prosiguieron esa ofensiva y, elección tras elección y batalla tras batalla, fueron conquistando en el Parlamento nuevos puestos y llegó un día en que tuvo que acudir a Canosa aquel coloso del imperialismo que se llamó el príncipe de Bismarck. Al cabo de diez años de lucha, en los cuales se cultivó y purificó el catolicismo alemán, aquellas leyes opresoras fueron derogadas y la concordia se estableció entre las distintas creencias del Imperio alemán. Éste ha de ser para nosotros, señores, el modelo que en todo momento hemos de seguir y seguiremos [...].³⁶

A partir de entonces, la cuestión religiosa se vincularía estrechamente al nacimiento y a la existencia de la principal organización política de la derecha, igual que ya sucedía entre la izquierda republicana. Bajo esta perspectiva, la conflictividad del problema religioso puede ser considerada como una necesidad de tipo estructural, impuesta por un sistema de partidos, débil y fragmentado, dentro del cual algunos de sus componentes recurrieron a ese problema para diferenciarse y afirmarse políticamente.

Se creó con ello un nuevo motivo o línea de división política que afectó a todos los partidos y no solamente a sus causantes más inmediatos. Efectivamente, incluso aquellos partidos cuya principal razón de ser se hallaba en otras latitudes se verían forzados a tomar postura o alinearse en esa dimensión religiosa del conflicto político. Así, por ejemplo, la actitud del partido socialista en las Cortes durante el período constituyente fluctuó entre un cierto desinterés ante la cuestión religiosa³⁷ y la preocupación de no verse desbordados a la izquierda por quienes sostenían las posiciones más radicales, contundentes o precisas en este ámbito.³⁸ El resultado fueron unas actitudes ambiguas, en las que a primera vista se mantenía el radicalismo anticlerical, pero bajo las cuales se apuntaba el deseo, más o menos tímido, de que ese radicalismo no prosperase finalmente.³⁹ Del mismo modo, el bipartidismo catalán —Lliga y Esquerra—, cuyos principales elementos de diferenciación política, entre sí y frente al resto del sistema español de partidos, eran independientes de la cuestión religiosa, se vio en la necesidad de aproximarse a las posturas sostenidas en el conflicto por sus aliados parlamentarios: la derecha confesional para la Lliga⁴⁰ y la izquierda republicana para la Esquerra.⁴¹ También, el partido radical se encontró sujeto a lo que las coaliciones de cada momento le imponían. Su vocación de partido centrista durante la Segunda República se impuso a su tradición anticlerical y le condujo a posturas ambivalentes. Si en 1931 se sumaba a los postulados anticlericales de la izquierda,⁴² a partir de 1933 no tendría más remedio que transigir en las Cortes con el “revisionismo” reclamado por la CEDA.⁴³

La cuestión religiosa fue, por tanto, conflictiva en la medida que se integró, y llegó a ser una de sus principales pautas, en el conflicto político entre partidos. Esa dependencia entre el sistema de partidos y el problema religioso, es precisamente lo que justifi-

ca la afirmación introductoria de que fue la *forma* de adoptar las decisiones parlamentarias el aspecto verdaderamente relevante del conflicto. Los protagonistas también fueron conscientes de esta importancia de las *formas* de la decisión. Así, Azaña escribiría en noviembre de 1931; apenas transcurrido un mes desde las decisiones constitucionales en materia religiosa, sobre la conveniencia de llevar la política con la Iglesia “de otra *manera*” (el subrayado es suyo) y sobre cómo “pequeñas resoluciones” podían provocar una reacción mayor que “grandes golpes”; “en el Gobierno —concluía— es decisiva la manera de tratar a las gentes y los problemas”.⁴⁴ Dos años más tarde, Lerroux, al hacer en las Cortes un balance de la política religiosa, se pronunciaría en términos semejantes.⁴⁵ Y, por último, Alcalá-Zamora no discutía el hecho de la separación Iglesia-Estado en sí, sino más bien la *forma* de su establecimiento:

Todo el problema de la separación estaba en que fuera amistosa, gradual, correcta, decente en las maneras, cordial en el sentimiento, bien educada en la conducta, sin brusquedad, sin violencia, sin sectarismos y sin odio [...].⁴⁶

Sin embargo, no se trata tan sólo, como pudiera parecer, de que las actitudes fueran más o menos delicadas o exquisitas. Eso quizá valga como síntoma, pero la idea que estamos manejando pretende mayor amplitud y hondura. Entendemos aquí por *forma* de las decisiones los procesos a través de los cuales se llegó a la aprobación parlamentaria de los preceptos en cuestión, o, más concretamente, los planteamientos políticos de distribución de fuerzas que condujeron a esa aprobación. Se trata, en definitiva, de que la génesis de las decisiones tuvo mayor incidencia política que lo que éstas finalmente contenían.

La trascendental dimisión de Alcalá-Zamora y Miguel Maura en octubre de 1931 resulta, en este orden de cosas, muy esclarecedora. Tal dimisión, habitualmente presentada como actitud impuesta por una incompatibilidad entre la conciencia individual y el contenido de una decisión política, tuvo, sin embargo, motivos reales más prosaicos. El disgusto de ambos católicos no tuvo su raíz tanto en el contenido del artículo 26 de la Constitución como en el camino parlamentario que siguió este artículo hasta su apro-

bación. Repasemos brevemente cuál fue ese camino.⁴⁷

En el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, tras establecer la separación entre el Estado y la Iglesia, se había otorgado a esta última el estatuto de "Corporación de Derecho Público", que, imitando al artículo 137 de la Constitución de Weimar, le permitiría la continuidad de sus actividades bajo un cierto control estatal.⁴⁸ El dictamen que presentó la Comisión parlamentaria de Constitución, y sobre el cual se centraron inicialmente los debates, fue, no obstante, mucho más allá y acordó, llana y simplemente, la disolución de todas las órdenes religiosas y la nacionalización de sus bienes. Dicho dictamen disgustó a amplios sectores republicanos, incluido el Gobierno provisional,⁴⁹ y comenzó en las Cortes la búsqueda de una fórmula de compromiso. Una enmienda de Enrique Ramos, diputado de Acción Republicana e intimo de Azaña, pretendió el retorno a la "Corporación de Derecho Público", pero la firme oposición de Fernando de los Ríos la hizo inviable.⁵⁰ Las enmiendas y votos particulares se sucedieron y empezó a perfilarse una solución consistente en remitir la cuestión a una ley especial de asociaciones religiosas, fijando en la Constitución ciertas líneas orientadoras de la misma. Esta solución cristalizó, en la mañana del 13 de octubre, en un nuevo texto que, apadrinado por Ruiz-Funes, también de Acción Republicana, logró ser aceptado por la mayoría de la Comisión parlamentaria.⁵¹ No obstante, los radical-socialistas y, a remolque suyo, los socialistas manifestaron su oposición a la fórmula y su propósito de votar el primitivo dictamen.⁵² En esta situación, Acción Republicana fue quien tuvo la posibilidad de inclinar la balanza a uno o a otro lado, a la derecha o a la izquierda de la mayoría gubernamental. Y es entonces cuando se produjo la célebre y decisiva intervención de Azaña, cuyo sentido político, como veremos más adelante, fue una llamada a los socialistas para que aceptasen el nuevo dictamen a cambio de introducir en él, sin esperar a la futura ley especial, dos elementos que lo agravaban: la disolución de los jesuitas y la prohibición de enseñar para las órdenes religiosas. La respuesta de los socialistas a esa mano tendida por Azaña fue positiva y de ahí el definitivo precepto constitucional.⁵³

El presidente del Gobierno, Alcalá-Zamora, no tuvo en un primer momento la intención de dimitir con motivo de la cuestión religiosa *fuera cual fuera* la decisión que adoptaran las

Cortes. Días antes había presentado su dimisión con motivo de un incidente parlamentario con los socialistas, al discutirse la cuestión de la propiedad, pero acabaría volviendo sobre sus pasos, presionado por todo el Gobierno, que, según vimos, consciente de la imposibilidad de alcanzar en su seno la unanimidad en todos los problemas constitucionales, había acordado anteriormente que las discrepancias entre sus miembros en esos problemas no debían ser causa de dimisión.⁵⁴ Con las aguas gubernamentales ya calmadas, comenzó el debate religioso y Alcalá-Zamora, en su primera intervención, a pesar de oponerse al dictamen y defender la conveniencia de un Concordato, manifestaría sus propósitos de seguir en el Gobierno mientras las Cortes no decidiesen lo contrario. Sin embargo, ya apuntó en ese mismo discurso su preocupación por las relaciones de fuerzas políticas que pudieran modelarse en el debate:

[...] yo os diré con dos diagonales gráficas, si aquí va a prevalecer una fórmula de derecho o una fórmula de pasión: si veis que en la fórmula la diagonal llega del Ministro de Justicia al Ministro de la Gobernación,⁵⁵ decid que el derecho se impuso y que recobró su fuero; si veis que hay en la votación una diagonal que llega del señor Leizaola a mí,⁵⁶ decid que la Cámara, cegada por la pasión, perdió la serenidad y llegó a extremos tales que, sólo en nombre de una desesperación, de una protesta, vamos a coincidir los que jamás podemos estar de acuerdo en un problema como éste.⁵⁷

El hecho es que Alcalá-Zamora no había pensado aún en dimitir, incluso cuando la amenaza era un precepto de contenido mucho más radical que el aprobado finalmente.⁵⁸ Cuando surgió la nueva propuesta de Ruiz-Funes, los diputados de la derecha republicana se sumaron a ella, luego parece evidente que la causa de la dimisión de los ministros católicos ha de buscarse más tarde todavía, justamente en la intervención de Azaña. Pero, ¿qué hubo en tal discurso que les impulsara a la dimisión? Debe descartarse que se tratara, por sí solas, de las variaciones introducidas por el ministro de la Guerra, las cuales, hay que insistir en ello, no llegaban con mucho a la virulencia que el artículo amenazaba tener días antes. Incluso, según nos relata Azaña, la inmediata reacción de Alcalá-Zamora y Maura tras escucharle, no fue precisamente de disgusto.⁵⁹

La decisión de Alcalá-Zamora se iría gestando lentamente durante aquella sesión,⁶⁰ a medida que fue dando su verdadero sentido político a la intervención de Azaña. Posiblemente fue el primero, antes incluso que su propio autor, en percibir claramente que en ese discurso se había forjado, más que una concreta regulación del problema religioso, una nueva coalición gubernamental que le excluía: la que unió estrechamente a la izquierda republicana y a los socialistas y que ocuparía ya toda la primera legislatura de la Segunda República. Fue, por consiguiente, el planteamiento político que condujo a la aprobación del artículo 26, y no su contenido, lo que verdaderamente le impulsó a la dimisión. He aquí las palabras de Azaña, no contradichas por quien podía hacerlo, cuando, al día siguiente, hubo de presentar su nuevo Gobierno a las Cortes y explicar las razones de la crisis del Gobierno anterior:

El primer Presidente del Gobierno de la República [...] ha creído... que la votación de las Cortes le creaba una situación insostenible, en cuanto él estimaba, yo no puedo entrar a juzgar los fundamentos de su estimación, que había quedado rechazada su concepción de lo que debía ser la marcha política y que el resultado de la votación de la Cámara le colocaba a él en ese estado de haberse visto lejos de aquella intimidad y compenetración con el Parlamento, que parecen indispensables para presidir el Gobierno [...]

Miguel Maura ha estimado que su significación política resultaba en el Ministerio de la Gobernación demasiado sola, una vez desaparecida de la Presidencia la figura de don Niceto Alcalá-Zamora, y ha creído que él podía prestar mejores servicios a la República en los bancos del Congreso que en el banco ministerial [...] ⁶¹

Años más tarde, el propio Alcalá-Zamora vino a escribir lo mismo sobre su "caída":

Estaba presentada una fórmula o voto particular de los socialistas, que reproducía las primitivas intransigencias del dictamen. Rechazándolo más que combatiéndolo, al final de su discurso, el ministro de la Guerra opuso a aquel otro criterio, no objeciones doctrinales porque lo encontrara injusto, apasionado o peligroso; sí de eficacia porque no tenía la fórmula tras sí una mayoría, la estricta de la mitad más uno, que pudiese encarnar en un Gobierno,

y esto era necesario [...], y fue lo que surgió. *El orador tuvo la fortuna de hallar una fórmula junto a la cual se agrupó una mayoría*, de la cual salió un Gobierno que estuvo en el poder dos años, el famoso bienio. La cuestión religiosa y la política quedaron decididas [...]

Aquella noche tenían la duda de *si yo habría comprendido bien las consecuencias del voto*. No quisieron preguntar a don Indalecio Prieto, a quien le había pedido el favor y la colaboración de su habilidad taquigráfica, para el Consejo que había de celebrarse pocas horas después. No vieron que, desistiendo de aquel ruego, anticipé mi dimisión, escribiendo en unas cuartillas durante los últimos momentos que ocupé la cabecera del banco azul. La dimisión, apetecida por mí más que por nadie, estaba presentada y era irrevocable e inevitable [...] ⁶² [Los subrayados son nuestros.]

Por otra parte, la ironía con que Alcalá-Zamora elogia la “improvisación” del discurso de Azaña trasluce además la convicción de que, en el proceso que llevó a la aprobación del artículo 26, hubo una maniobra premeditada, es decir, que conscientemente se buscó su derrota parlamentaria y la formación de una nueva mayoría.⁶³ Que no existiera tal premeditación y que se tratara más bien de un proceso espontáneo impuesto por “la fuerza de las cosas” carece hasta cierto punto de relieve. Lo que interesa es percibir que el abandono del Gobierno por parte de los ministros católicos radicó antes que nada en la *forma* de la decisión y que la dinámica del sistema de partidos iba aumentando la conflictividad política que encerraba la cuestión religiosa.

De esta forma, el *simbolismo* político de la legislación anticlerical fue adquiriendo mayor importancia que su posible eficacia,⁶⁴ porque, a través de los procesos decisionales, no se perseguía tanto encontrar soluciones al problema religioso como una afirmación de ciertas fuerzas políticas y la formación o mantenimiento de los bloques gubernamentales o de oposición. El contenido de las normas era relevante en cuanto *simbolizaba* el radicalismo religioso de quienes necesitaban del asunto como motivo de afirmación política, atemperado, pero aceptado básicamente en cualquier caso, por sus aliados más próximos.

Ese *simbolismo* de las decisiones secularizadoras tenía la contrapartida de su ineficacia y de sus contradicciones. Eran es-

casamente eficaces, pues la introducción en ellas de medidas de difícil cumplimiento era frecuente desde el momento en que el problema religioso en sí sólo de un modo parcial explicaba y justificaba la decisión. Y, así, una medida irreal para ese problema podía cumplir, a pesar de tal irrealismo (o, posiblemente, a causa de él), una función importante desde el punto de vista de la relación entre las fuerzas políticas. En segundo lugar, eran contradictorias, porque, como se ha señalado anteriormente, un confesionalismo venía a alimentar otro confesionalismo en el polo opuesto y, en resumen, a imprimir confesionalismo a todo el abanico político.

En esa falta de eficacia y en ese carácter contradictorio se resume el fracaso de los propósitos secularizadores. El aspecto más polémico de la cuestión religiosa y ante el que las Cortes se mostraron más sensibles —el problema de la enseñanza—⁶⁵ constituye un buen ejemplo de ello.

En virtud del artículo 26 de la Constitución y, más tarde, de la ley de Congregaciones, las Cortes establecieron la prohibición de enseñar para la Iglesia.⁶⁶ Si el objetivo era terminar con la enseñanza religiosa, en cuanto poderoso instrumento de socialización política, debe acordarse que el intento no tuvo éxito. Y no lo tuvo por dos motivos: en primer término, porque las decisiones se adoptaron sin tener en cuenta apenas los medios del Estado para proceder de un modo inmediato a suplir la enseñanza religiosa, es decir, sin reparar en su eficacia; y, en segundo lugar, porque ese ataque frontal concedió un formidable elemento de resistencia a la derecha confesional, que aprovechó el temor de muchas familias y esgrimió a su favor el principio de la libertad de enseñanza contenido en la propia Constitución. A la larga, esas medidas fueron de difícil cumplimiento y, además, suscitaron una reacción contraria, tanto o más fuerte que si se hubieran cumplido.

Si lo que se buscaba era el predominio de la enseñanza laica y estatal, hubiera sido mucho más eficaz una política que la fortaleciera y extendiera, de tal forma que fuera comiendo el terreno a la enseñanza religiosa, pero sin la pretensión de acabar con ésta de un golpe dado con todas las solemnidades constitucionales y parlamentarias de rigor. Por esta vía, la secularización educativa hubiera sido, quizá lentamente pero con mayor seguridad, el resultado de una política presupuestaria y fiscal antes que de una legislación específicamente anticlerical.

Las proclamaciones constitucionales y legislativas sobre la prohibición educativa a las órdenes religiosas tuvieron, por consiguiente, escasa eficacia para el objetivo de secularizar a través de la enseñanza. Sin embargo, y volvemos al punto de partida, tales proclamaciones fueron exigidas por su *simbolismo*, poniendo así de manifiesto la contradicción entre la secularización y el empleo del problema religioso como símbolo político, lo cual no era sino una forma más de confesionalismo.

Posiblemente, donde mejor pueda contemplarse esta contradicción en toda su amplitud sea en el discurso de Azaña, el 13 de octubre de 1931, pieza clave de la política religiosa durante la Segunda República. Como veremos, Azaña partiría de unas premisas teóricas irreprochables, desde una perspectiva secularizadora, pero sus objetivos políticos —conseguir la unidad entre las fuerzas de izquierda republicana y los socialistas— le llevarían a unas consecuencias prácticas en contradicción con esas premisas.

Comenzó Azaña trazando los tres puentes sobre los que se asentaría la futura coalición, ofreciendo a cada uno de sus integrantes lo que especialmente les preocupaba:

La revolución política, es decir, la expulsión de la dinastía y la restauración de las libertades públicas ha resuelto un problema específico de importancia capital, ¡quién lo duda!, pero no ha hecho más que plantear y enunciar aquellos otros problemas que han de transformar el Estado y la sociedad española hasta la raíz. Estos problemas, a mi corto entender, son principalmente tres: *el problema de las autonomías locales, el problema social* en su forma más aguda y urgente, que es la reforma de la propiedad, *y éste que llaman problema religioso y que es, en rigor, la implantación del laicismo del Estado con todas sus inevitables y rigurosas consecuencias* [...] [Los subrayados son nuestros.]

Y este laicismo estatal era la necesaria correspondencia a la secularización creciente, según Azaña, de la sociedad española. En efecto, “España ha dejado de ser católica”, la única frase que parece conocerse del discurso, no significa más que su creencia en que España se hallaba sometida a un vasto proceso de secularización cultural:

[...] desde el siglo pasado, el Catolicismo ha dejado de ser la expresión y el guía del pensamiento español. Que haya en España

millones de creyentes, yo no os lo discuto; pero lo que da el ser religioso de un país, de un pueblo y de una sociedad, no es la suma numérica de creencias o de creyentes, sino el esfuerzo creador de su mente, el rumbo que sigue su cultura [...].

¿Y podía el Estado español, podía algún Estado del mundo estar en su organización y en el pensamiento desunido, divorciado, de espaldas, enemigo del sentido general de la civilización, de la situación de su pueblo en el momento actual?

De lo que se trataba, por tanto, era de “organizar el Estado en forma que quede adecuado a esta fase nueva e histórica del pueblo español”.

Evidentemente, para sostener mejor la defensa del laicismo estatal, Azaña exageró el nivel de secularización alcanzado por la sociedad española, que él mismo no estaba muy convencido fuera un hecho consumado, como lo demuestra su alusión a “los sedimentos” que “se sobreponen al aluvión de la historia” y que “tardan en desaparecer”. Así, presentaba la secularización política como consecuencia ineludible de la secularización social, cuando en realidad lo que pretendía era conseguir ésta a través de aquélla.⁶⁷

Pero, en cualquier caso, lo más interesante de su punto teórico de partida está en el deslinde que haría entre la esfera religiosa y la política, entre las cuestiones específicamente religiosas y la tarea de secularizar el Estado. Esto último no era, para Azaña, sino un problema exclusivamente político:

Yo no puedo admitir, señores diputados, que a esto se le llame problema religioso. El auténtico problema religioso no puede exceder de los límites de la conciencia personal, porque es en la conciencia personal donde se formula y se responde la pregunta sobre el misterio de nuestro destino. Esto es un problema político, de constitución del Estado [...].

Y, en consecuencia, no debía complicarse esta cuestión política haciendo de ella también un problema religioso. Las relaciones políticas habrían de tener lugar en un plano distinto e independiente del religioso, pues en ese distanciamiento estaba precisamente la clave de una sociedad y de un Estado secularizados. Por ello, Azaña rechazaba plantear el debate como una defensa o ata-

que a la Iglesia católica y, asimismo, como si determinadas decisiones políticas fueran más o menos “religiosas” que otras:

De lo que yo me guardaré muy bien es de considerar si esto le conviene más a la Iglesia que el régimen anterior. ¿Le conviene? ¿No le conviene? Yo lo ignoro; además, no me interesa; a mí lo que me interesa es el Estado soberano y legislador. También me guardaré de dar consejos a nadie sobre su conducta futura y, sobre todo, personalmente, me guardaré del ridículo de decir que esta actitud nuestra está más conforme con el verdadero espíritu del Evangelio. El uso más desatinado que se puede hacer del Evangelio es aducirlo como texto de argumentos políticos, y la deformación más monstruosa de la figura de Jesús es presentarlo como un propagandista demócrata o como lector de Michelet o de Castelar, o, quien sabe, si como precursor de la ley Agraria. No. La experiencia cristiana, señores diputados, es una cosa terrible, y sólo se puede tratar en serio; el que no la conozca que deje el Evangelio en su alacena y que no lo lea [...].

El resultado lógico, para la Constitución, de todos estos supuestos, hubiera sido la separación pura y simple de la órbita religiosa y la política, esto es, la separación entre la Iglesia y el Estado y el establecimiento de la libertad de cultos: “el neutralismo jurídico”, en definitiva, del que hablaba Posada, neutralizando religiosamente al Estado y políticamente a la Iglesia. El mismo Azaña, en su intimidad, se mostraba distante y escéptico ante la marcha de los debates parlamentarios y ante las decisiones constitucionales que en ellos se iban perfilando.⁶⁸ ¿Intuía, quizá, su inutilidad para lograr la pretendida secularización del Estado?

Cuando Azaña intervino ante las Cortes, lo hizo —según él— “con el propósito de buscar para las conclusiones del debate lo más eficaz y lo más útil”. Sin embargo, y aquí surge el segundo término de la contradicción que anunciábamos, esa eficacia y utilidad no se referían tanto al problema religioso como a las dificultades políticas que éste había suscitado. Y, a la hora de optar entre un texto constitucional coherente con la cuestión específica que se trata de regular —la religiosa— y otro coherente con la situación política planteada dentro del sistema de partidos, Azaña se vio forzado a elegir el segundo:

[...] llegamos a la situación parlamentaria. Si yo perteneciese a un partido que tuviese en esta Cámara la mitad más uno de los votos, en ningún momento [...] habría vacilado en echar sobre la votación el peso de mi partido para sacar una Constitución hecha a su imagen y semejanza, porque a esto me autorizaría el sufragio y el rigor del sistema de mayorías. Pero con una condición: que al día siguiente de aprobarse la Constitución, con los votos de este partido hipotético, este mismo partido ocuparía el poder [...] para tomar sobre sí la responsabilidad y la gloria de aplicar desde el Gobierno, lo que había tenido el lucimiento de votar en las Cortes.

Por desgracia, no existe este partido hipotético con que yo sueño, ni ningún otro que esté en condiciones aquí de ejercer la ley rigurosa de las mayorías.

Por tanto, de lo que se trataba —continúa Azaña— era de conseguir “*un texto legislativo que permita gobernar a todos los partidos que sostienen la República*” (el subrayado es nuestro). Sin embargo, mientras la derecha republicana y los radicales apoyaban, como vimos, el nuevo dictamen de la Comisión, los socialistas, junto con el partido radical-socialista, sostuvieron un voto particular que reproducía íntegramente el primitivo dictamen. Ante esta situación, Azaña, con la mira puesta en ampliar por la izquierda, especialmente con los socialistas, la base de aprobación del artículo, introduciría, manteniendo en lo sustancial el nuevo texto, las dos variantes aludidas de la prohibición de enseñar a las órdenes religiosas y de la disolución de los jesuitas: ⁶⁹

[...] yo sostengo, señores diputados, que el peso de cada cual en el voto de la Constitución debe ser correlativo a la responsabilidad en el Gobierno de mañana. Yo planteo la cuestión con toda claridad: aquí está el voto particular que sostienen nuestros amigos socialistas; y yo digo francamente: si el partido socialista va a asumir mañana el poder y me dice que necesita ese texto para gobernar, yo se lo voto. Porque, señores diputados, no es mi partido el que haya de negar ahora ni nunca al partido socialista las condiciones que crea necesarias para gobernar la República. Pero si esto no es así (yo no entiendo de estas cosas; estoy discutiendo en hipótesis), veamos la manera de que el texto constitucional, sin impedirlos a vosotros gobernar, no se lo impida a los demás que tienen derecho a gobernar la República española [...]

Y, tras esta invocación a los socialistas, acabaría Azaña con otra a la unidad entre toda la izquierda republicana, al declarar su esperanza de “que el punto de vista de Acción Republicana”, que él venía de exponer, constituyera “para todos los republicanos de izquierda una base de inteligencia y colaboración para el mañana de la República [...]”.⁷⁰

Lo que ocurrió finalmente ya lo conocemos. A partir de ese momento, Azaña consiguió, efectivamente, la cohesión que buscaba en el republicanismo de izquierda así como la colaboración de los socialistas, pero todo ello a costa de la oposición de la derecha republicana, que abandonó de inmediato el Gobierno. La futura coalición gubernamental, presidida por él, ya estaba en marcha y terminaría de perfilarse dos meses más tarde con el abandono también de los radicales.

He aquí, en resumen, cómo el artículo 26 de la Constitución, verdadero vértice de la política religiosa durante la Segunda República, y en concreto la postura decisiva de Azaña, resultaron ser antes el fruto de una evolución en el sistema de partidos que de unas determinadas concepciones laicas o secularizadoras. A continuación, se verá cómo esta dependencia, de la que hemos venido tratando, entre el sistema de partidos y la cuestión religiosa se vio reforzada a consecuencia del predominio de las Cortes en las relaciones institucionales de poder.

B. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO ANTE LA CUESTIÓN RELIGIOSA

1. *El Gobierno en las Cortes*

Comparando el tratamiento del problema religioso por parte de las Cortes de la Segunda República con el que recibió por parte de los distintos Gobiernos del mismo período, salta a la vista una diferencia en las actitudes muy significativa y nada casual. En términos generales: mientras que en el Parlamento, según vimos, predominaron ante dicho problema el moralismo ideológico en los enfoques y la radicalización en las actitudes, los Gobiernos fueron más pragmáticos y propensos a la búsqueda de soluciones de compromiso. De esta forma, parece que puede hablarse de

unas *diferencias institucionales* en relación a la cuestión religiosa.

La explicación del fenómeno está en esa dimensión estructural que imputábamos al conflicto político-religioso. En la medida que éste venía impuesto por el sistema de partidos y sus necesidades de afirmación y diferenciación, es evidente que el carácter esencialmente polémico, abierto y público de la actividad parlamentaria convertía a las Cortes en el medio institucional más idóneo para resaltar la "personalidad religiosa" de tales fuerzas políticas. Por el contrario, el Gobierno, que funcionaba en circuito mucho más restringido sobre el principio de la cohesión interna y la aproximación entre sus miembros, no resultaba un escenario muy adecuado para satisfacer esas necesidades de diferenciación política.

Así, durante la Segunda República hubo dos líneas opuestas en el tratamiento político de la cuestión religiosa: una *línea de enfrentamiento*, en las Cortes, donde los diferentes "confesionalismos" chocaron entre sí afilando las aristas que les distinguían, y otra *línea de negociación*, dirigida a soluciones de compromiso, que estuvo abierta en muchas ocasiones entre el Gobierno (y también, como veremos más adelante, la Presidencia de la República) y el Vaticano. El examen de los controles mutuos entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria, de un lado, y entre la Santa Sede y los distintos estratos del catolicismo español,⁷¹ de otro, es, por consiguiente, el camino para conocer cuál de esas dos líneas acabaría prevaleciendo sobre la otra.

Sin embargo, no es éste el lugar más oportuno para analizar las complejas relaciones entre el Vaticano, el episcopado y el catolicismo político español, aunque de un análisis semejante pueden esperarse conclusiones muy provechosas. En cualquier caso, es un hecho que existió un cierto sistema de dependencias, de carácter muy político y escasamente religioso, entre los líderes católicos españoles y los más altos centros de decisión eclesiásticos. Pese a ello, hemos de limitar el estudio de la tensión negociación-enfrentamiento a las relaciones Gobierno-Cortes.

En este sentido, las muestras de pragmatismo y tendencia al compromiso fueron abundantes en los Gobiernos a lo largo de toda la República. Ya en los días del Gobierno provisional, la actividad negociadora de éste, sobre todo de su presidente y del ministro de Justicia, con la Iglesia, cuyo principal portavoz fue el

nuncio Tedeschini, tuvo mucha mayor relevancia que la actividad de decisión normativa en materia religiosa. Tal actitud del Gobierno llegó incluso a tomar cuerpo y a precisarse en un Consejo de ministros, celebrado a finales de agosto de 1931, donde se tomó el acuerdo entre sus miembros de mantener una "actitud de templanza" hacia la Iglesia, apoyando asimismo las negociaciones emprendidas por Alcalá-Zamora y de los Ríos a la búsqueda de un *modus vivendi* con la Santa Sede.⁷² Todo ello es lo que, años más tarde, permitiría a Miguel Maura, uno de los ministros más sensibles a los ataques contra la Iglesia, hacer un balance de la gestión del Gobierno provisional en los siguientes términos:

En aquellos momentos, la derecha española, y no hablemos de su zona específicamente confesional, estaba inerte y desamparada. Cuando más tarde se organizó en forma de partido, de prensa, de elementos de acción y de resistencia, hasta dar frutos en las urnas de 1933, no sólo no existía, sino que habría sido imposible articularla si la voluntad del régimen no lo hubiese permitido. La guerra religiosa, la persecución religiosa habría sido la secuela del menor intento reaccionario de esa parte de la opinión, si desde su nacimiento la República hubiese emprendido el camino de la lucha. Y no habría sido ello una novedad en la Historia.

[...] Si en vez de ser *evolutiva* la marcha de la República hubiese sido *revolucionaria*, como tantos y tantos deseaban y postulaban, en los primeros meses habría quedado desarticulada y rota, con carácter definitivo, toda posibilidad de resistencia, porque la clase social conservadora yacía en aquellos momentos inerte, desunida y desamparada del exterior.

El Gobierno provisional salvó muchos, muchísimos valores vitales para la Iglesia española. Es claro que jamás fue ello agradecido, ni siquiera reconocido, por los beneficiados [...].⁷³

Precisamente, los debates constitucionales posteriores, y sus resultados, motivaron que el Gobierno fuera acusado por parte de la Iglesia de haber incumplido sus compromisos de "templanza". No obstante, más que de incumplimiento de un acuerdo previo, debe hablarse, como antes se vio, de una falta de control gubernamental sobre las Cortes, de tal modo que éstas quedaron, al discutirse la Constitución, abandonadas al libre juego de los grupos parlamentarios. Y fue la propia jerarquía eclesiástica quien antes se apercibió de los peligros que encerraba esa situación. He aquí

lo que, en septiembre de 1931, escribía el cardenal Vidal i Barraquer al secretario de Estado, Pacelli, en una de sus cartas informativas a la Santa Sede, magníficas muestras del agudo sentido político que adorna a tantos príncipes de la Iglesia católica:

Si se logra que el Gobierno o parte de sus miembros dirijan a la Cámara en la cuestión religiosa, se habrá dado un buen paso, por eso hay que buscar la manera de darle armas para enfocar la cuestión referida en el Parlamento [...].⁷⁴

Y, un día más tarde, reiteraba la misma impresión en un telegrama, en el cual se aconsejaba la pronta remoción del cardenal Segura de la sede primada de Toledo, tal como el Gobierno provisional de la República exigía del Vaticano:

La dirección del Parlamento es muy difícil al Gobierno, que no tiene mayoría disciplinada, sobre todo en problema religioso. Total concesión en cuestión Segura facilitaría acuerdo amistoso. En cambio resistencia determinaría también, entre otras consecuencias, alejamiento de un católico como Alcalá-Zamora para la Presidencia de la República, como se espera, y la elección de un acatólico.⁷⁵

El caso es que los ministros que hablaron en los debates sobre el problema religioso no pudieron hacerlo como portavoces de un Gobierno que a causa de sus diferencias internas había renunciado a intervenir en las Cortes como tal Gobierno.⁷⁶ En esta situación, los ministros estuvieron estrechamente controlados por los grupos parlamentarios a que pertenecían, mientras que la relación inversa sólo se dio en muy escasa medida. Es bien significativa, por ejemplo, la posición de Alejandro Lerroux, en cuya mediación tenían fundadas esperanzas los negociadores eclesiásticos, que viéndose bloqueado por el estado de opinión dividida en su partido se abstendría de intervenir en las Cortes.⁷⁷ Y ni siquiera Azaña, en la gestación de su decisivo discurso, se vio libre de fiscalización por parte de su grupo parlamentario de Acción Republicana.⁷⁸

A partir de entonces, son perceptibles ciertas diferencias si se comparan las actitudes parlamentarias de los miembros del Gobierno cuando tomaban la palabra (o se callaban) como tales y

cuando lo hacían más bien como portavoces de determinadas fuerzas políticas. Basta comparar el virulento discurso de Álvaro de Albornoz, como cabeza de los radical-socialistas, sobre el artículo 26 de la Constitución y el que, en términos mucho más moderados y conciliadores, pronunciaría año y medio más tarde, en cuanto ministro de Justicia, para rechazar las acusaciones que se hacían al Gobierno de pretender llevar a cabo una política anticlerical y sectaria, a propósito de la ley de Congregaciones.⁷⁹ Un caso parecido, aunque menos chocante, fue el de Azaña, que, pese a la obsesión que habitualmente se le atribuye en materia religiosa, no volvió a intervenir una sola vez más en las Cortes sobre el tema, y cuya principal preocupación, como primer ministro, fue la de evitar desde el Gobierno los excesos de su mayoría parlamentaria, sin cerrar las puertas a una posible negociación con la Iglesia.⁸⁰

Como suele ocurrir en estos casos, fue la oposición parlamentaria quien mayores beneficios esperó obtener de esas tensiones entre el Gobierno y su mayoría. Y, así, se daría el caso singular, al discutirse la ley de Congregaciones, de que los grupos de la oposición hicieran suyo el proyecto del Gobierno, más moderado, enfrentándolo con el dictamen, más radical, que había elaborado la correspondiente Comisión de las Cortes.⁸¹ Nada más comenzar el debate, el partido radical presentó de inmediato un voto particular que reproducía en su integridad el primitivo proyecto del Gobierno. He aquí las intencionadas palabras con que Samper lo anunció:

Al Gobierno de nuestro país nosotros le preguntamos: enfrente de este problema que conmueve, que divide, ¿qué dice el Gobierno? ¿Podrá permanecer inhibido? ¿Podrá permanecer indiferente? Nosotros le decimos: la mayoría que vota el dictamen que se aparta del Gobierno y lo agrava en algunos términos [...] ¿responde a esa unidad de mayoría de Gobierno, o el Gobierno es una esfera y la mayoría otra?

[...] nosotros hemos adoptado la posición del Gobierno. Pero queremos saber si en la defensa del proyecto nos deja solos a los que no somos ministeriales o se desprende de estas preocupaciones de táctica política y sostiene un proyecto que tantos aplausos me parece que debe merecer.⁸²

Y, acto seguido, Miguel Maura planteó la situación parlamentaria en términos semejantes:

[...] observad una cosa: el proyecto de ley que ha presentado el Gobierno va a tener los votos de la minoría radical, los votos de la minoría conservadora, supongo que los votos de la agrupación independiente. ¿Con quién vais a discutir? Con la mayoría. El Gobierno, que ha estudiado este proyecto de ley a fondo y que lo ha presentado como obra propia, va a discutir con sus diputados, con los que apoyan al Gobierno.⁸³

Las posiciones se permutarían meses más tarde con el acceso al poder del partido radical. Fue, entonces, Indalecio Prieto quien desempeñó esa función de poner en evidencia las contradicciones entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria, en especial los elementos católicos que componían esta mayoría. Tras recordar a Lerroux el apoyo que había prestado a la legislación laica —“incluso en muchos aspectos quisieron los radicales ir más lejos que los socialistas”—, le planteó la paradoja que, teniendo en cuenta esa tradición del partido radical, suponía su actual colaboración parlamentaria con la CEDA: “Su Señoría —le señaló— lo que preside es un Gobierno con la bendición papal”.⁸⁴

Efectivamente, el viejo “emperador del Paralelo” tropezaría con serias dificultades para conducir unida a su mayoría tras la nueva política religiosa que pretendía iniciar.⁸⁵ Desde el primer momento, algunas de las fuerzas parlamentarias que sustentaban su Gobierno reclamaron “una rectificación de la legislación sectaria” anterior, “y de un modo particular en todo lo que se refiere a la enseñanza”.⁸⁶ Por otra parte, un núcleo importante de diputados radicales no fue muy partidario de alterar la normativa del bienio azañista, en la que ellos mismos habían colaborado con sus votos.⁸⁷ Situados en las Cortes entre esos dos fuegos, los Gobiernos de centro-derecha irían eludiendo o aplazando tanto las espectaculares revisiones constitucionales y legislativas que se solicitaban por un lado como el “inmovilismo” normativo que se deseaba por otro, escogiendo el camino intermedio de las reformas parciales y, especialmente, el de dar una orientación distinta a la ejecución de las leyes vigentes.⁸⁸ Como veremos más adelante, también entonces se reanudaron las negociaciones concordatarias con el Vaticano. Para el Gobierno se trataba, en definitiva, de lle-

var a cabo una política “realista” con la Iglesia y la “realidad”, según expuso ante las Cortes Lerroux, como primer ministro, lejos ya de su antiguo anticlericalismo, era:

[...] la conveniencia de tener en cuenta los altos intereses del país que se perturban cuando no se respeta el estado de conciencia de la mayoría..., la conveniencia de tratar a la Iglesia con las consideraciones mismas con que se trata a otras entidades no menos dignas de respeto, aun cuando no tengan las raíces seculares que la Iglesia tiene...⁸⁹

Esta actitud gubernamental apenas se modificó con el acceso a los Ministerios, a partir de octubre de 1931, de miembros de la CEDA. Éstos continuaron exigiendo en el Parlamento, o en la plaza pública, cambios radicales y, especialmente, la reforma constitucional. Pero estos pronunciamientos fueron dirigidos sobre todo a *calmar* la presión que sobre los ministros de la CEDA ejercía su clientela, pues lo cierto es que muy poco hicieron los Gobiernos con participación cedista para satisfacer esos deseos de revisiones legislativas en profundidad.⁹⁰

Puede concluirse, por tanto, que la actitud de los Gobiernos supuso, a lo largo de las diferentes etapas políticas de la República, un cierto “freno” en los procesos de decisión en materia religiosa. El problema, una vez más, estuvo en las dificultades de la institución gubernamental para controlar y dirigir al Parlamento, o, lo que es lo mismo, para compensar con *la línea de negociación* y pragmatismo, que le era propia, *la línea de enfrentamiento* y de moralismo ideológico, que, como pez en el agua, se desenvolvía en las Cortes. En este sentido, Azaña resume, con algún simplismo, sus problemas durante los debates parlamentarios de la ley de Congregaciones:

No han sido pocas (las dificultades). Casi siempre han venido del prurito de algunos que quieren ser más feroces que nadie, y de la poca consistencia de carácter de algunos ministros, que no quieren disgustarse con nadie.⁹¹

Esto es, dicho en términos más distanciados, el problema consistía en el radicalismo de los grupos parlamentarios ante el problema religioso sin el “freno” de los miembros del Gobierno, aun-

que, como venimos analizando, este inhibicionismo ministerial respondiera a causas estructurales más profundas que a una simple debilidad en los caracteres personales.

2. *El presidente de la República*

En el régimen parlamentario de la Segunda República, otra de las piezas institucionales que desempeñaron un papel de gran importancia ante el problema religioso fue la Presidencia de la República. De ella vendrían las presiones más constantes sobre el resto del sistema para lograr soluciones de compromiso a ese problema y para negociar un acuerdo permanente con la Iglesia católica. Como es lógico, esas presiones se ejercieron ante todo sobre el Gobierno, es decir, sobre el órgano con quien el presidente de la República se halló vinculado por lazos más estrechos y permanentes. Especialmente en dos circunstancias —ante la ley de Congregaciones de 1933 y en las negociaciones concordatarias emprendidas en enero de 1934— se haría presente esa acción presidencial.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, en distintos pasajes del *Diario* de Azaña se pone de manifiesto cómo, a lo largo del proceso parlamentario que condujo al estatuto jurídico de las congregaciones religiosas, el Gobierno actuó siempre muy condicionado por los miramientos y las recomendaciones de Alcalá-Zamora de “no pinchar demasiado en sentido izquierdista”.⁹² Tales recomendaciones parece que a menudo surtieron efecto, consiguiendo del Gobierno que mediara en las Cortes para moderar algunos aspectos de la ley particularmente conflictivos, como los relativos a la enseñanza de las órdenes religiosas y su sustitución por la enseñanza estatal,⁹³ si bien, en otros momentos de tensión, se bordearía la ruptura definitiva entre el presidente de la República y el Gobierno.⁹⁴

Hay que tener en cuenta que por aquellos meses tenía lugar el declive de la coalición azañista,⁹⁵ aumentando la necesidad que ésta tenía de la confianza presidencial. Así pues, Alcalá-Zamora gozaba de una cierta posición de fuerza, a causa de la amenaza latente de retirar su confianza al Gobierno, para obtener de éste algunas concesiones. Por su parte, los grupos parlamentarios de

la oposición estaban intentando, según vimos, evidenciar a los ojos del presidente la incapacidad gubernamental para controlar a su mayoría, buscando sacar de esa triple tensión presidente de la República-Gobierno-mayoría parlamentaria lo que venía siendo en España, desde el reinado de Isabel II, el fruto más codiciado por quienes en cada momento se encontraban en la oposición dentro del régimen parlamentario: el decreto de disolución de las Cortes. Así describiría Azaña esta situación planteada en torno al presidente:

El proyecto de Congregaciones presentado por el Gobierno le pareció muy bien, pero desde que la Comisión introdujo algunas variantes, comenzaron los tropiezos. El Presidente cometió ¿la ligereza? de decirle al de la Comisión (Salazar Alonso, radical) lo que pensaba del proyecto y del dictamen, y de eso se aprovecharon los radicales para *hacer suyo* el proyecto del Gobierno, pensando, no sin fundamento, que por ahí podían ponernos en conflicto con el Presidente de la República [...].

A medida que la discusión del proyecto avanzaba se han producido las "alarmas" del Presidente. Todas las he desvanecido, y ahora que estamos en el último artículo, tengo que hacer todo lo necesario, en las Cortes y fuera de ellas, para que la ley llegue a puerto. El Presidente, ofuscado por sus prevenciones o por lo que él tal vez cree sus deberes, es impacientante; yo podría echarlo todo a rodar, y en un asunto como éste, poner al Presidente frente a la opinión de casi todos los republicanos, que sería perderlo, si los republicanos se convencían de que el Presidente estorbaba la aprobación de la ley. Pero no debo hacerlo, y no lo haré, aunque tenga que templar gaitas hasta última hora. El peligro que se corre es que el Presidente se exceda, o crea que puede excederse de los límites de su papel; pero ahí es donde debe estar el tino. Como ahora hay que hacerlo todo nuevo, hay que hacer también el tipo de Presidente que necesitamos. Lo malo es que muchos republicanos se refieran constantemente al Presidente, como si quisieran hacer de él un rey.⁹⁶

De esta forma, llegó el momento en que las Cortes aprobaron finalmente el proyecto, pasando éste para su firma al presidente de la República.⁹⁷ En medio de una intensa campaña católica invocando las posibilidades presidenciales de ejercer el veto a la ley,⁹⁸ Alcalá-Zamora agotó el plazo que la Constitución le conce-

día para firmar la ley o devolverla a las Cortes y el último día acabó por firmar variando ligeramente, aunque al parecer significativamente, la fórmula usual de promulgación legislativa.⁹⁹ ¿Cuáles fueron los motivos de ese retraso suyo en firmar, que, según reconoce Azaña,¹⁰⁰ estaba debilitando la posición del Gobierno, y de los cambios introducidos en la promulgación? La respuesta más frecuente ha sido la de presentar un presidente atormentado en el fuero interno por sus sentimientos católicos, planteándose una especie de conflicto ético entre sus convicciones y sus obligaciones constitucionales. Sin embargo, estaremos mucho más cerca de acertar recurriendo a explicaciones de índole más política que ética.

Efectivamente, no existe ninguna afirmación por parte de las personas que por aquellos días se relacionaron con el presidente de que éste hubiera abrigado, en algún momento, el propósito de ejercer su derecho al veto, devolviendo la ley a las Cortes.¹⁰¹ Parece, por el contrario, que su satisfacción iba aumentando a medida que el Gobierno conseguía de las Cortes moderar el texto de la ley, y, especialmente, cuando ésta fue aprobada con los votos favorables de los grupos republicanos de la oposición.¹⁰² En cualquier caso, ni aun después de abandonar la Presidencia de la República, aludiría a esos "problemas de conciencia" que presuntamente le planteaba la ley de Congregaciones, ni tampoco a que alguna vez hubiera concebido la posibilidad de vetarla.¹⁰³

Por otra parte, no resulta muy convincente que, alterando la fórmula habitual de promulgación, pretendiese Alcalá-Zamora resaltar el desacuerdo de su conciencia con la ley. Por el contrario, lo que sí puede apreciarse en la nueva fórmula empleada¹⁰⁴ es un deseo de subrayar, en medio de la polémica desatada sobre las facultades presidenciales, el verdadero sentido de la promulgación de las leyes: la ley en cuestión era la consecuencia de un mandato constitucional, se ajustaba a los términos de ese mandato, luego, para el presidente de la República, lo que procedía era su firma sin entrar a valorar el contenido de la norma bajo sus criterios personales. Se trataba, en definitiva, de una declaración de no beligerancia presidencial en el debate político-religioso. Así, cara al futuro, la Presidencia quedaba a salvo como un posible factor de arbitraje o compromiso, las cuales eran precisamente las funciones políticas que le eran propias.

En cuanto al retraso en promulgar, agotando el plazo constitucionalmente previsto, pudo fundarse en el conocimiento que verosímilmente tenía el presidente de un escrito preparado por el Episcopado español, y que constituía una enérgica protesta ante la ley de Congregaciones. En efecto, tal escrito vería la luz nada más promulgarse la ley, así como la encíclica *Dilectissima nobis* de Pío XI.¹⁰⁵ Cabe pensar que, bajo esta amenaza, Alcalá-Zamora intentó ganar tiempo para negociar, sobre la aparición y, en todo caso, la moderación de dichos textos, con la jerarquía eclesiástica, a la que tampoco interesaba crear una situación imposible al presidente.

Dejando atrás la ley de Congregaciones y entrando en el problema concordatario, hay que recordar que conseguir un acuerdo con el Vaticano había sido, desde los primeros días de la República, una preocupación prioritaria para Alcalá-Zamora. Y fue en 1934, con la nueva mayoría parlamentaria de centro-derecha y un Gobierno radical, cuando vio llegado el momento de relanzar la negociación a la búsqueda de un Concordato o, al menos, de un *modus vivendi* entre la República y la Santa Sede. Con el encargo expreso de iniciar las conversaciones fue nombrado ministro de Estado y, al mismo tiempo, embajador ante la Santa Sede Leandro Pita Romero, antiguo miembro de ORGA y hombre que gozaba de la confianza del presidente de la República. Este último, y no Pita, fue el verdadero negociador, según los escasos testimonios de que disponemos.¹⁰⁶

Aquellas preocupaciones concordatarias del presidente tenían una clara proyección política interna. Un acuerdo con el Vaticano era por él considerado como el instrumento más eficaz para solventar las divisiones políticas originadas en España por la cuestión religiosa. El compromiso por las alturas era, para Alcalá-Zamora, lo menos difícil de lograr y relajaría los enfrentamientos en la base. Según sus propias palabras:

La negociación es tan posible como conveniente para el interés de la República (...). Como en los viajes por tren, o por carretera en automóvil, y aun a pie, rodeos de distancia son acortamientos de tiempo, y seguridad de marcha. Si por todas partes se va a Roma, por Roma se llega al catolicismo español (...), las cuatro principales grandes potencias para España son la Santa Sede,

Portugal, Inglaterra y Francia, y las dos primeras más interesantes aún que las dos últimas. ¡Qué poco ven los que juzgan indefensa la Iglesia en relación con el Estado español! La Santa Sede, sin mandar ejércitos, tiene expedita siempre la movilización de su hueste formidable en España; no posee escuadras, pero organiza bloqueos invisibles, porque las aguas mueven, y a veces obedecen, sin sumergirlo, al anillo del pescador; no atruena los aires con los motores de su aviación, pero los dogmas revelados conocen y practican el vuelo eficaz de la simbólica paloma.¹⁰⁷

La línea de negociación Vaticano-presidente de la República-Gobierno quedaba así abierta una vez más. Pero las dificultades surgieron cuando, según Alcalá-Zamora, “la Santa Sede utilizó su habilidad dilatoria para eludir y retardar el Concordato”.¹⁰⁸ Parece que el motivo fue que Roma, presionaba también por los sectores más integristas del catolicismo español,¹⁰⁹ exigió como precio, a cambio del acuerdo, la reforma del artículo 26 de la Constitución y, en particular, de la fórmula de la disolución, más que de la disolución en sí, de la Compañía de Jesús, que, en virtud de una desafortunada redacción, daba a entender que su principal razón de ser era el cuarto voto especial de fidelidad al Papa.¹¹⁰ Por el contrario, para Alcalá-Zamora, en cuyos proyectos de revisión constitucional no se incluía como especialmente necesaria la del artículo 26,¹¹¹ las exigencias del Vaticano impedirían, en lugar de propiciarlas, ambas cosas: el Concordato y la reforma de la Constitución. Pensaba, además, el presidente que el acuerdo había de tramitarse con urgencia, pues tendría mayor fuerza si era concertado mientras gobernaban únicamente los radicales, en lugar de esperar a que la derecha católica accediera al Gobierno:

Lo prudente y lo útil habría sido concertarlo cuando aún no se había dividido el partido radical, y gobernaba solo, o después, antes de colaborar en el Gobierno los partidos de derecha; mientras más en el centro o hacia la izquierda, menos derechista el Gobierno que negociase, mayor autoridad hubiera tenido el pacto y más garantías de permanencia...

El motivo de la resistencia dilatoria fue... supeditar el convenio a la suerte o esperanza de la reforma constitucional, posponiéndolo a ésta, en vez de anteponerlo. Con ello se dañaba la negociación en sí, impidiéndola, la propia reforma constitucional y la po-

sición misma de la Iglesia en el pacto. No era oportuno aumentar las dificultades de una reforma tan difícil, y que encontraba tantas prevenciones hostiles en cuanto al artículo 26, dando a los enemigos de aquélla un argumento más, el de exigirlo la Iglesia, pudiendo presentarlo como injerencia de ésta en la vida política y ley fundamental del Estado español...

A pesar de todas estas razones, pudo más la intransigencia del fanatismo español, que abogaba en contrario, ayudado por los menos fanáticos, que aprovechan el sentimiento religioso como un arma de conveniencias políticas. Con pocos, aunque valiosos auxilios, algunos muy altos, de nacionalidad española o de sentimiento español,¹¹² hice cuanto pude; pero la resistencia era invencible y, en rigor, inaccesible.¹¹³

De esta forma, las conversaciones entrarían en una situación de letargo, de la que no salieron pese a la llegada posterior de la CEDA al Gobierno y de la que sólo apuntaron un tímido restablecimiento a comienzos de 1936, cuando, según Alcalá-Zamora, el Vaticano percibió el error cometido e intentó rectificar.¹¹⁴

A primera vista, la raíz de todas estas actitudes conciliadoras de Alcalá-Zamora ante el problema religioso parece estar en su doble condición de católico y republicano y en la pretensión de hacer compatibles ambos términos. No debe perderse de vista, sin embargo, otro factor: aparte de un leal republicano y de un ferviente católico, se trataba también del presidente de la República. Quiere esto decir, según hemos tratado en otro capítulo, que, al lado de los temperamentos personales o las convicciones ideológicas, también el "cargo", la posición que se ocupa en el sistema constitucional, imprimía carácter al comportamiento político. Y la condición presidencial, en un régimen parlamentario, parece empujar ese comportamiento hacia el arbitraje y las posturas de compromiso.

Por todo ello, ha de subrayarse que fue la institución de la Presidencia, tanto como la persona concreta que la ocupó, quien con mayor fuerza impulsó *la línea de negociación*, frente a los conflictos político-religiosos, durante la Segunda República. No obstante, recordemos lo que antes se analizó sobre la impotencia de la institución presidencial, según el esquema de fuerzas de la Constitución de 1931, para ejercer efectivamente como un poder moderador o de "relación", y se comprenderá fácilmente el

escaso alcance que, en la marcha de los acontecimientos, tuvo dicha línea de negociación trazada desde la Presidencia de la República.

NOTAS

1. En el mismo sentido Carlos M. Rama, cuando escribe que "la política del Estado liberal, de 1931-1933, marca la primera ocasión en que España tiende a abandonar la tradicional postura de Estado teocrático, de que hablara Ganivet, en pro de una secularización completa de la vida oficial del Estado" (*La crisis española del siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976³, p. 132).

2. *Así cayó Alfonso XIII*, p. 82.

3. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 87.

4. Según el principio tercero de dicho Estatuto: "El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas".

5. Según el artículo 26 de la Constitución:

"Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

"El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

"Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero.

"Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

"Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

"1.ª Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

"2.ª Inscripción de las que deban subsistir, en un registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

"3.ª Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes de los que, previa justificación, se destinen a su vivienda, o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

"4.ª Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

"5.ª Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

"6.ª Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

"Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados."

En aplicación del párrafo cuarto de este precepto constitucional, el Gobierno declaró por decreto la disolución de la Compañía de Jesús (D. 23-I-1932, en la *Gaceta* el 24 de enero).

6. Ley 30-I-1932, en la *Gaceta* el 6-II. Se debatió en las Cortes del 13-I al 19-I-1932 (*DSCC*, n.ºs 98-101).

7. Ley 2-III-1932. En las Cortes del 3-II al 25-II-1932 (*DSCC*, n.ºs 110-123).

8. Ley 2-VI-1933, en la *Gaceta* el 3-VI. En las Cortes del 2-II al 17-V-1933 (*DSCC*, n.ºs 288-339).

9. Puede exceptuarse de esta pasividad parlamentaria la ley de Haberes del Clero, que asimiló los sacerdotes a los funcionarios con la intención de establecer para aquéllos un sistema de retribuciones públicas: Ley 6-IV-1934, en la *Gaceta* el 10 de abril. Fue discutida en las Cortes del 14-III al 4-IV-1934 (*DSC*, n.^{os} 50-60).

10. Como veremos más adelante, Alcalá-Zamora no consideraba especialmente necesaria la reforma de los artículos de la Constitución referentes al problema religioso y fijaba su atención, sobre todo, en otros preceptos de carácter orgánico. Sin embargo, el proyecto para la reforma constitucional, presentado por el Gobierno a las Cortes en 1935 (*DSC*, n.^o 218, 5-VII-1935, ap.), incluyó 44 de los 125 artículos de la Constitución, y entre ellos las cláusulas religiosas. En octubre comenzaron los trabajos de la Comisión encargada de dictaminar el proyecto y ahí quedaría congelada la reforma. Sobre las causas de la frustración de este intento, véase Joaquín Chapaprieta, *La paz fue posible*, pp. 309-312, y, especialmente, Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 53-65, y *Memorias*, pp. 335-338.

11. En este periodo, el único debate importante en las Cortes sobre la cuestión religiosa tuvo lugar, en términos muy agrios, a raíz de una interpelación presentada por el diputado de la Lliga José María Trias de Bes sobre la sustitución de la enseñanza religiosa, que había quedado paralizada durante el bienio anterior y que se propuso ejecutar al Gobierno del Frente Popular (cfr. *DSC*, n.^o 39, 3-VI-1936).

12. Para una dura crítica en este sentido al republicanismo burgués, véase Antonio Ramos Oliveira, *Historia de España*, vol. III, pp. 112-147.

13. El proceso de "descatolización" de la sociedad española era reconocido con preocupación por la propia Iglesia. Representativo de esa preocupación, y con algunas estimaciones cuantitativas sobre el estado de la práctica religiosa en España, fue el libro del padre Francisco Peiró, *El problema religioso-social de España*, Ed. Razón y Fe, Madrid, 1936.

14. Un buen análisis de este tipo es el realizado por José Manuel Castells, *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea (1767-1965)*, Ed. Taurus, Madrid, 1973, pp. 375-459. También existe otro en el libro de Miguel Ángel González-Muñiz, *Problemas de la Segunda República*, Ed. Júcar, Madrid, 1974, pp. 203-325.

15. Tras abandonar el Gobierno, con motivo del artículo 26, el católico Miguel Mauera explicaría así el sentido político de la disolución de los jesuitas: "La disolución de los jesuitas es el precio de una transacción y el rescate de todas las demás Órdenes religiosas en España para su permanencia en el país y para que se conserven sus bienes (...), hay que reconocer también que la Orden de los jesuitas, desde tiempo inmemorial, más que por ella misma, por el mismo impulso un poco inconsciente de las masas conservadoras que la rodeaban a salirse de su esfera, venía influyendo de una u otra forma en la vida social y actuando en la vida política. Y sin saber por qué, los jesuitas emprendían de vez en cuando campañas de índole política que, evidentemente, a los elementos contrarios a las ideas religiosas y a los elementos ultraliberales les producían sensaciones de desagrado y, por último, de odio... De modo que, cuando se planteó el problema y se ofreció como única transacción posible la disolución, no la expulsión, de los jesuitas, no había modo de oponer una negativa rotunda, ..." (*El Sol* [25 octubre 1931], de una conferencia pronunciada el día anterior en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid).

Por su parte, Alcalá-Zamora apunta que lo más hiriente para el Vaticano fue la fórmula constitucional empleada, donde sin mencionar expresamente a la Compañía, se hablaba de aquellas Órdenes con voto especial de obediencia a autoridad distinta de la del Estado. Con ello parecía que la especial vinculación al Papa era la causa de la disolución (cfr. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 95).

En enero de 1932, ante la inminencia del decreto de disolución, el nuncio visitó a Azaña y le expuso sus deseos de que "se tratase con Roma antes de hacer nada con los jesuitas". "Me aseguró —escribe Azaña— que Roma estaba dispuesta a la transigencia; transigir llama él a que se reduzca el número de casas en España" (*Memorias políticas y de Gueerra*, p. 308). Una vez consumada la disolución, el nuncio volvió a visitar al presidente del

Gobierno para protestar de la medida en nombre de la Santa Sede: "El nuncio ha venido a verme y me entrega tres notas verbales sobre la disolución de la Compañía (...). La nota no es detonante ni trae ganas de reñir, y las palabras con que el nuncio me hace la entrega son más de aflicción que de protesta. 'Cumpló un deber como representante de la Iglesia...' Hablamos largamente. Yo le digo una cosa que él no ignora: que si la Iglesia sale de todo esto sin más pérdida que la disolución de los jesuitas, puede darse por satisfecha" (*ibidem*, p. 314). A lo largo de toda la negociación con el Gobierno en torno a los jesuitas, los defensores de éstos acusarían a Tedeschini de excesiva "blandura".

16. La sustitución de la enseñanza religiosa por la estatal, prevista en la ley de Congregaciones, se amortiguó tras la llegada al poder de la coalición CEDA-radicales. En cuanto a la Compañía de Jesús, sus miembros pudieron permanecer en España, y no precisamente con el ánimo bien dispuesto hacia la República. También pudieron continuar dedicados a la enseñanza a título individual, y su poder económico apenas se vio afectado. Como escribió Alcalá-Zamora: "También ha resultado, en definitiva, pequeña relativamente, cual era de prever, la nacionalización de los bienes de la Compañía de Jesús. No obstante la indudable y gran riqueza de ésta, el acontecimiento sólo podía ser minúsculo remedo de la desamortización, sin trascendencia comparable, ni siquiera perceptible, en el desarrollo de riqueza pública, ni en las facilidades económicas del Estado. Como negocio, muy poco; como expediente, muy complicado; como lección moral, nada educativa y si muy desoladora, por la mezcla en que fue respondiendo a la confiscación el crédito fraudulento o el contrato simulado. Con trajes del día aparecieron, en la serie de los sujetos del Derecho, los retratos de las personas interpuestas con fostros dignos del Greco y colores propios de Zurbarán. Y esto fue todo" (*Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 93).

17. "La subcultura de oposición en la España parlamentaria...", art. cit., p. 75.

18. *DSCC*, n.º 52, 8-X-1931.

19. Ya vimos, a propósito de la cuestión regional, cómo Azaña defendió las autonomías entroncándolas con la tradición quebrada por la monarquía absoluta. De un modo similar, Álvaro de Albornoz afirmaría que los antecedentes de la legislación laica no eran los jacobinos, ni los anticlericales franceses, sino los grandes juristas y teólogos españoles: "... nosotros, sin llamarnos tradicionalistas, descubrimos y alumbramos la verdadera tradición de nuestro país, oscurecida durante los siglos últimos por el despotismo extranjero, para incorporarla a las corrientes modernas de la democracia y a una obra... que no por ser revolucionaria deja de tener aquel indispensable sentido de continuidad histórica, que es el único con el cual se pueden hacer las grandes obras nacionales" (en *DSCC*, n.º 303, I-III-1933).

Las querellas políticas por apropiarse la "verdadera tradición española" no fueron exclusivas de la Segunda República. Como ha destacado el profesor Sánchez-Agesta, se trata de una constante que venía repitiéndose en las distintas etapas del constitucionalismo liberal (cfr. *Historia del constitucionalismo español*, pp. 32-40 y 352).

20. Por ejemplo, es evidente que la "religiosidad" del krausismo tuvo una gran influencia sobre el republicanismo español. La impronta religiosa de la filosofía krausista ha sido estudiada por Elías Díaz, con la claridad que le es habitual, en *La filosofía social del krausismo español*, Edicusa, Madrid, 1973, pp. 57-59 y 213-226. Cfr. asimismo su "Estudio preliminar" a *Minuta de un testamento* de Gumersindo de Azcárate, obra básica en este sentido, reeditada por Ediciones de Cultura Popular, Barcelona, 1967.

21. *DSCC*, n.º 30, I-IX-1931.

22. *DSCC*, n.º 303, I-III-1933.

23. *La revolución española*, Ed. Ariel, Barcelona, 1972, p. 93.

24. Muy representativa de esta actitud es una intervención de Luis Tapia en las Cortes: "... parece que ahora en la Cámara está de moda todo lo que sea corrección, atildamiento, finura, cualidades y virtudes muy lindas, pero que a mi me causan cierto miedo, porque sé por experiencia (yo también soy un poco atildado, correcto y fino) que estas virtudes acaban por relajar, por corromper un poco, por hacer que las ideas no se defiendan con aquella hosca aspereza que muchas veces les conviene (...). Todos vosotros tenéis el

concepto de que esto debe ser así, y si tenéis el concepto de que debe ser así, ¿por qué no es? ¡Ah!; por razones, decís, de oportunidad y de salud de la República; porque creéis que, desde el Gobierno, no es oportuno realizar la política que se ha predicado; y esto lo creo yo un tanto inmoral..." (DSCC, n.º 53, 9-X-1931).

25. Véase, por ejemplo, la dura crítica de Emilio Baeza Medina, jefe de la minoría radical-socialista, a los diputados socialistas, por haberse plegado éstos al texto transaccional propuesto por Azaña para el artículo 26 de la Constitución, en DSCC, n.º 55, 13-X-1931. Según escribió Azaña, "Baeza Medina es un hombre tan inteligente que no se le ocurrió decir sino que le parecía muy mal que se atendiese a razones, y que no había más camino que votar conforme a lo acordado por los partidos" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 178).

26. En DSCC, n.º 53, 9-X-1931. Un indicio de que la rígida postura de Albornoz en las Cortes estuvo, en buena parte, determinada por necesidades políticas del radical-socialismo; es que, como nos cuenta Azaña, se mostraba mucho más flexible en el seno del Gobierno e, incluso, opuesto a lo que se veía obligado a sostener en la Cámara: "Albornoz hace algunos distinguios sobre sus doctrinas y principios, para estar al fin conforme conmigo. Me dice que la expulsión de las Órdenes religiosas le repugna, porque es un acto de brutalidad" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 106).

27. Cfr. *La nouvelle Constitution espagnole*, pp. 153-154.

28. De una intervención del diputado vasco-navarro Joaquín Beunza, en DSCC, n.º 54, 10-X-1931.

29. Así, por ejemplo, una intervención del conde de Rodezno, sobre la Constitución y otra, más tarde, sobre la ley de Congregaciones: "Quede, pues, registrado mi parecer de que la República española proscriba el sentimiento católico de los españoles" (DSCC, n.º 55, 13-X-1931); "... nos interesa hacer constar, aun cuando creemos que ya lo habrá percatado la opinión católica, que todas las minorías que integran el régimen apoyan el proyecto del Gobierno en contra de las tesis que nosotros defendemos" (DSCC, n.º 339, 17-V-1933).

En sentido parecido, la intervención del alonsino Goicoechea en DSC, n.º 7, 20-XII-1933: "La experiencia me ha enseñado lo bastante para recoger la inmensa y amarga verdad que como una reflexión profería Sila después de su dictadura: 'Para suprimir el veneno no hay otro remedio que romper el vaso' ". Esta misma actitud monárquica, partiendo de que la República era consustancial a la persecución religiosa, es la que inspiró el libro de Eugenio Vegas Latapié, *Catolicismo y República*, Gráficas Universal, Madrid, 1932.

30. Cfr. la intervención de Alcalá-Zamora, en DSCC, n.º 54, 10-X-1931, donde anunciaria sus propósitos de acaudillar a los católicos "dentro de la República".

31. "Como nacionalistas vascos, defendemos el derecho del pueblo vasco, de la nación vasca, al total desarrollo de su personalidad, tanto en el orden político como en todos los demás órdenes y planteándose en el proyecto de ley de Congregaciones y Confesiones religiosas la solución práctica legislativa de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, nosotros además de lo que podamos considerar conculcación de los derechos de la Iglesia católica, como digo, estudiamos, apreciamos lo que son conculcaciones de la personalidad de nuestro pueblo, para el que nosotros reclamamos la condición y categoría plena de Estado" (Jesús María Leizaola, DSCC, n.º 304, 2-III-1933).

Que el PNV mantuvo una cierta independencia frente a la jerarquía eclesiástica y el Vaticano, lo demuestra el hecho de que, en 1936, ante las elecciones del Frente Popular, resistiría las presiones de la Secretaría de Estado para que se uniera a la CEDA en un frente electoral común (cfr. Stanley G. Payne, *El nacionalismo vasco*, p. 209; y Javier Tusell, *Historia de la democracia cristiana en España*, vol. II, p. 106).

32. En *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, vol. II, p. 107.

33. En *Historia de la democracia cristiana*, vol. I, p. 198.

34. En el mismo sentido, véase *ibidem*, vol. I, pp. 179 y 362-363. No obstante, los ataques que, desde la extrema derecha monárquica, recibió la táctica de la CEDA, se hicieron cargando las tintas sobre el recuerdo del fracaso del *ralliement* en Francia para frenar

al anticlericalismo. Dos libros de la época, representativos de este tipo de críticas, son el ya citado de Eugenio Vegas Latapié, *Catolicismo y República*; y el de Aniceto de Castro Albarrán, *El derecho a la rebeldía*, Gráfica Universal, Madrid, 1934. El libro de Castro Albarrán provocó la reacción de los sectores más "liberales" de la Iglesia española que presionaron al Vaticano, con éxito, para que se retirara la licencia eclesiástica al libro (cfr. Ramón Muntanyola, *Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz*, Ed. Laia, Barcelona, 1974², traducido y adaptado por Víctor Manuel Arbeloa, p. 248).

35. Santiago Guallar, *DSCC*, n.º 293, 10-II-1933. Guallar, diputado de Acción Popular y, más tarde, de la CEDA por la provincia de Zaragoza, era canónigo y hermano de otro diputado radical-socialista por la misma provincia.

36. *DSCC*, n.º 52, 8-X-1931.

37. "... queremos decir además que somos un partido netamente socialista, que nos preocupan todos los problemas del país y entre ellos el problema clerical, pero que a nosotros nos preocupa mucho más el problema económico de las clases trabajadoras" (Manuel Cordero, jefe de la minoría socialista, en *DSCC*, n.º 55, 13-X-1931).

38. Como apunta Azaña sobre los debates del artículo 26 de la Constitución: "El haber resuelto los radicales-socialistas votar el artículo tal como está, es lo que ha decidido a los socialistas a mantenerlo también, para no quedarse a la 'derecha' de aquéllos; antes de eso, los socialistas estuvieron vacilantes. No es sólo Fernando de los Ríos el que encuentra mal el artículo, también Besteiro y Largo Caballero y creo que alguno más" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 171).

39. Obsérvense los términos en que el PSOE anunció veladamente su preferencia por soluciones más moderadas al artículo 26, aunque, según su portavoz, "debían" mantener una postura radical o extrema en los debates, para que del "choque" con otras se desprendera la moderación o el compromiso: "... creo también que esas fórmulas transaccionales deben ser la resultante de la Cámara en sus debates, no pueden ser nunca fórmulas apriorísticas, y al comienzo de cada debate, en éste como en todos, debe cada una de las fuerzas políticas aquí situadas manifestar explícitamente su posición y manifestarla con tal entereza que se acusen las aristas de sus ideas, porque únicamente así, del choque de las ideas distintas, puede salir en armónico conjunto la resultancia de nuestra obra" (Andrés Ovejero, *DSCC*, n.º 54, 10-X-1931).

40. No es casual, como analiza Isidre Molas, que el confesionalismo católico comenzara a ser un ingrediente, importante en la ideología de la Lliga durante la Segunda República (cfr. *Lliga Catalana*, vol. II, pp. 163-168).

41. Sobre la mano tendida por la Esquerra a los republicanos de izquierda para la cuestión religiosa, véanse las intervenciones de Humberto Torres, *DSCC*, n.º 36, 10-IX-1931 y n.º 53, 9-X-1931. En la primera de ellas, especialmente, aparece claro este apoyo como reciprocidad al que esperaban recibir los catalanes para su autonomía.

42. "... la misma dinámica de estas Cortes Constituyentes ha permitido hasta ahora que este partido radical luche reiteradamente contra algo que parecía situarse a nuestra izquierda cuando se hablaba de problemas de propiedad, diferenciando a individualistas y socialistas; pero, señores diputados, en esta ocasión, ante el problema religioso, los que pertenecemos al partido radical tenemos que empezar por declarar que, en esta cuestión, nosotros en esta Cámara no admitimos, no queremos, no creemos que esté nadie a nuestra izquierda" (Rafael Guerra del Río, jefe de la minoría radical, en *DSCC*, n.º 54, 10-X-1931). Sin embargo, este presunto "izquierdismo" fue, más que nada, verbal. El protagonismo del partido radical en la gestación de las cláusulas religiosas de la Constitución fue mínimo, y hay que recordar la inhibición de Lerroux que rehusó pronunciarse en las Cortes y que, incluso, pretendería ausentarse de Madrid durante las jornadas parlamentarias en que se debatió el tema, provocando cierto malestar entre sus compañeros de Gobierno. Finalmente no asistió a la sesión en que se aprobó el artículo 26 (cfr. Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, pp. 172-173 y Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 88). Sobre la opinión de Lerroux en aquellos días, sólo se encuentran unas breves declaraciones suyas, donde se mostraba partidario de la separación entre

la Iglesia y el Estado, incrédulo sobre la posibilidad de un Concordato y contrario a la disolución de las órdenes religiosas que deberían declararse asociaciones de derecho público bajo control estatal (*El Sol* [8 octubre 1931]). Lo cierto es que, pese a las palabras de Guerra del Río, el partido radical no dejó de comportarse ante el problema religioso con la ambigüedad propia de los partidos de centro, dependiendo, en última instancia, de la actitud de otros grupos, en este caso, de los republicanos de izquierda. Para que ese protagonismo del partido radical fuera aún menor, se acabaría concediendo a sus diputados libertad de voto ante el artículo 26.

43. Claro es que, en un sistema multipartidista sometido a fuertes corrientes centrifugas, las actitudes ambivalentes de una fuerza de centro, aunque puedan atemperar algo la presión de los extremos, tienen la contrapartida, a la larga, de su creciente desintegración. Y así, se llegaría en 1934 a la escisión encabezada por Martínez Barrio, a la que no sería ajena la creciente "benevolencia" de Lerroux en materia religiosa tras su alianza con Gil-Robles.

44. En *Memorias políticas y de guerra*, p. 242.

45. Cfr. su intervención, con motivo de la presentación de su programa de Gobierno, en *DSC*, n.º 6, 19-XII-1933. Véase también *infra* nota 88.

46. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 93.

47. Una narración extensa y rigurosa de los acontecimientos es el libro de Víctor M. Arbeloa, *La semana trágica de la Iglesia en España*, Galba, Barcelona, 1976.

48. Según el artículo 8.º del *Anteproyecto*:

"No existe religión del Estado.

"La Iglesia será considerada como Corporación de Derecho Público.

"El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia".

49. "A casi todo el Gobierno —escribe Azaña— le desagradó el texto presentado por la comisión; tan sólo Prieto y Albornoz lo encuentran bueno, más sinceramente Prieto que Albornoz. A Domingo le parece mal, pero no se atreve a decirlo" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 174).

50. Véase el texto de la enmienda en el Ap. 12 al *DSCC*, n.º 50, 6-X-1931. La fórmula fue sentenciada por Fernando de los Ríos como "una equivocación jurídica y un enorme error político" en su intervención ya citada anteriormente (véase *supra*, nota 18). Ramos intentaría contraatacar más tarde (cfr. su intervención en *DSCC*, n.º 53, 9-X-1931), pero su propuesta estaba ya herida de muerte y sería retirada sin someterse siquiera a votación.

51. En *El Sol* de 14 de octubre de 1931 se contiene completa información sobre la gestión de esta nueva fórmula, los debates a que dio lugar y su aprobación en el seno de la Comisión parlamentaria. De ésta se retirarían los representantes de la minoría radical-socialista. La defensa del nuevo texto ante el pleno de la Cámara por parte de Ruiz-Funes se encuentra en *DSCC*, n.º 55, 13-X-1931.

52. En la misma sesión, Luis Jiménez de Asúa haría, en nombre de los socialistas, la defensa de un voto particular que reproducía el anterior dictamen.

53. Para un vivo relato de todo lo anterior, véase Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, pp. 174-181.

54. Cfr. *ibidem*, pp. 165-168.

55. Es decir, desde los socialistas (de los Ríos) hasta la derecha republicana (Maura).

56. De los vasco-navarros a la derecha republicana, como así ocurrió en la votación final.

57. *DSCC*, n.º 54, 10-X-1931.

58. Él mismo lo reconocería más tarde: "Excesiva, injusta, torpe la fórmula que... prevaleció, supera sin dudar, sin apenas comparación posible, a la mucho peor que en otro caso hubiera prevalecido y que primeramente se propuso..." (*Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 17).

59. "También don Niceto estaba contento, y me dio las gracias porque le había trata-

do con mucha consideración (...). Maura estaba entusiasmado y me aseguró que había y o prestado un gran servicio a la República" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 178).

60. "... Don Niceto empezó a torcerse y a amostazarse, y dar señales de impaciencia. No sé cuándo ni por dónde llegó hasta mí el rumor de que no se conformaba con la solución y que iba a votar en contra. Más tarde supe que antes de votar, explicaría su voto. Todos temimos que provocase una dificultad nueva, quién sabe si una crisis. Maura, aunque decía que el nuevo texto es sectario, pensaba limitarse a votar en contra sin hablar, y no deseaba, ni muchos menos, provocar una situación difícil. Se prometía trabajar con don Niceto que no hablase...

"Don Niceto estaba cada vez más hosco y malhumorado. No hablaba con nosotros en el banco azul. Ya rayaba el sol en el tragaluz del salón, cuando vi al Presidente, echado atrás en su asiento, mirando al techo y hablando solo en voz baja. Estaba como en un desvarío.

"Cuando iba a votarse, habló brevemente para explicar su voto en contra. Lo que más interés fue el pronóstico de las consecuencias que tendría la votación. No dijo claramente cuáles serían y les quitó importancia, fingiendo modestia. Después dijo: 'no'. Y Maura también" (*ibidem*, pp. 180-181).

61. *DSCC*, n.º 56, 14-X-1931.

62. *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 90-91.

63. "La indole sentimental del problema, el temperamento y la composición de la Cámara, las pasiones que suscitaban, y las que podían avivarse, daban hasta la sensación que la derrota era cosa espontánea, improvisada, inevitable, sin que se preparase ni se deseara por nadie" (*ibidem*, p. 17).

"Con todo hubo un momento en que, si no un dictamen ideal, apareció un dictamen tolerable. Poco iba a durar esta tranquilidad. En la sesión del 13 de octubre, el ministro de la Guerra nos sorprendió con un admirable discurso, verdadero prodigio de polémica oratoria. Para serlo más, fue totalmente improvisado; así lo dijo él, y por eso, por falta absoluta de tiempo, no pudo advertir de su iniciativa al presidente del Gobierno, que lo era yo" (*ibidem*, p. 89).

64. En un sentido parecido Edward Malefakis, cuando escribe: "... concentrar demasiada energía en la realización de lo que al final serían victorias simbólicas, constituyó un defecto de imaginación política en la coalición de Azaña... Considero eminentemente simbólica la lucha anticlerical porque la secularización de la mentalidad española, a la que en principio apuntaba, sólo podía realizarse al cabo de varias generaciones, y su éxito o fracaso dependía de bastantes cosas más que de la legislación que pudiera introducirse en 1931-1933" ("The parties of the left and the Second Republic", Raymond Carr (ed.), *The Republic and the Civil War in Spain*, pp. 28-29 y 44, nota 8). Sobre la importancia y el empleo de los símbolos políticos, véase M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.

65. Sobre los intensos debates en torno a la educación, véase Carlos Alba Tercedor, "La educación en la Segunda República: un intento de socialización política", en Manuel Ramírez Jiménez y otros, *Estudios sobre la Segunda República española*, p. 47-85. Un libro reciente sobre el tema es el de Mariano Pérez Galán, *La enseñanza en la Segunda República española*, Edicusa, Madrid, 1975.

66. Aunque no para sus miembros. Cfr. los artículos 31 y 32 de la ley de Congregaciones y Confesiones religiosas.

67. Manuel Aragón Reyes ha seguido certeramente los pasos a Azaña, en su concepción del poder político como instrumento para el cambio social, en *El pensamiento político de Manuel Azaña*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1973 (inédita) y en su artículo, ya citado, "Manuel Azaña: un intento de modernización política".

68. "Yo tengo, en el fondo, una gran indiferencia por la hechura que se dé al artículo, si al menos se consiguiese evitar el precepto de la expulsión de todas las ordenes religiosas.

medida repugnante, ineficaz y que sólo encierra peligro. Examinándome bien, encuentro, en mi repugnancia, un motivo de humanidad y de estética...

"(...) por mi interior circula, como si dijéramos, un encogimiento de hombros.

"Esto viene, en parte, del espectáculo de la obtusidad ajena. Si tuviesen la inteligencia más afilada, no dirían las cosas que oigo, ni se enredarían en arrebatados vaticinios, que ahuyentan el buen juicio. La propensión a vaticinar y dar por inminente la realización del vaticinio suele estar, aunque no lo parezca, en razón inversa de la claridad del entendimiento y del fruto sazonado de la experiencia. Y al retraerse de estos vicios, y renunciar a convencer a los arrebatados, parece que acaba uno también por retraerse del asunto que provoca el arrebato y renunciar a considerarlo en serio" (*Memorias políticas y de guerra*, pp. 174-175).

69. "Comprendí que esto tendría mayor fuerza con los socialistas, y siendo a la larga lo mismo, les facilitaría de momento avenirse a mi propuesta. Y así lo dije en mi discurso y no me equivoqué" (*ibidem*, p. 179).

70. Éste, y todos los fragmentos anteriores, corresponden al discurso de Azaña según el *DSCC*, n.º 55, 13-X-1931.

71. Enormemente reveladora al respecto es la documentación contenida en el Archivo del cardenal Francisco Vidal i Barraquer, figura clave de la Iglesia española durante la Segunda República, que recientemente ha comenzado a publicarse en una esmerada edición a cargo de Miguel Batllori y Víctor Manuel Arbeloa, bajo el título *Iglesia y Estado durante la Segunda República española*, 2 vols. (I: 14 de abril-30 de octubre de 1931), Publicaciones de la Abadía de Montserrat, 1971, y otros 2 vols. (II: 30 de octubre de 1931-12 de abril de 1932), 1975. Las *Memorias* de Alcalá-Zamora descubren que la aproximación del nuncio a los notables de la República, en especial a Lerroux como futuro ministro de Estado, comenzó bastante antes de abril de 1931 (*ob. cit.*, p. 183).

72. Sobre esta importante reunión del Gobierno, donde Prieto fue el único ministro que se opuso frontalmente a ese acuerdo de "templanza", cfr. Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, pp. 13 y 87-88, y *Memorias*, pp. 190-191; Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, pp. 105-106; y la versión de Indalecio Prieto, en *Convulsiones en España*, Ed. Oasis, México, 1967, vol. I, pp. 95-96.

73. *Así cayó Alfonso XIII...*, pp. 203-204.

74. *Iglesia y Estado durante la Segunda República española*, vol. I, p. 298.

75. *Ibidem*, p. 301.

76. Según declaró Fernando de los Ríos ante las Cortes, "era imposible que un Gobierno de esta naturaleza acometiese el problema Iglesia-Estado sin desgarrarse inmediatamente..." (*DSCC*, n.º 52, 8-X-1931). Cfr. *asimismo, supra*, p. 175.

77. Véase *supra* la nota 43 de este mismo capítulo. Sobre las buenas palabras de Lerroux a la jerarquía eclesiástica y la posterior decepción de ésta ante su inhibición en las Cortes, cfr. la correspondencia de Vidal i Barraquer, en *Iglesia y Estado durante la Segunda República española*, I, pp. 88, 253-255, 374-383, 391 y 404.

78. En efecto, las líneas generales del discurso hubieron de ser aprobadas, y no sin dificultades, por los diputados de Acción Republicana. Cfr. Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, pp. 176-177. Mayor información sobre las relaciones entre Azaña y su grupo parlamentario cabe esperar de la tesis doctoral sobre Acción Republicana en que actualmente trabaja Eduardo Espín bajo la dirección del profesor Jorge de Esteban.

79. Véase esta última intervención en *DSCC*, n.º 303, 1-III-1933, donde, además, ponía como ejemplo para la Iglesia española la evolución del catolicismo en otros países, afirmando a continuación: "... cuando la Iglesia en España deje de ser una Iglesia de opresión y dominación, para convertirse en una gran fuerza espiritual al servicio de la cultura y de la libertad, ¡ah!..., entonces no habrá anticlericalismo y nadie se alegrará de ello tanto como nosotros...".

80. Cfr. la información, en este sentido, de Vidal i Barraquer a Pacelli sobre los deseos del presidente del Gobierno, transmitidos confidencialmente al cardenal de Tarragona, en *Iglesia y Estado durante la Segunda República española*, I, pp. 428-429. Por otra

parte, el 29 de octubre de 1931 Azaña escribía a Vidal: "Conozco la buena disposición de V.E. en las cuestiones que hoy nos preocupan, y me es grato manifestarle que estimo en mucho el elevado espíritu con que sabe cumplir sus obligaciones. Dentro del más escrupuloso respeto a lo que dicte la Constitución de la República, yo no tengo otro deseo que el de obtener la reconciliación de los españoles, con paz de todos" (*ibidem*, I, p. 444). Una opinión contraria sobre la actitud de Azaña es la de Amadeu Hurtado, que desempeñó ciertas funciones de intermediario entre el presidente del Gobierno y algunos elementos de la jerarquía eclesiástica. Según Hurtado, Azaña se encontró preso de su propia imagen política adquirida a raíz del discurso del 13 de octubre (cfr. *Història del meu temps*, vol. II, pp. 118-122).

81. Las principales diferencias del dictamen de la Comisión de Justicia, en comparación con el proyecto del Gobierno, redactado a su vez sobre la base de un anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, se referían, fundamentalmente, a la cuestión de la enseñanza. Mientras que el dictamen de la Comisión disponía la sustitución inmediata de los centros de enseñanza de las órdenes religiosas por los centros estatales, el texto del Gobierno proyectó una sustitución paulatina. Otro motivo de fricción era que la Comisión rechazaba la posibilidad de enseñar a título individual a los miembros de las órdenes. Finalmente, serían los puntos de vista del Gobierno los que, en términos generales, prevalecieron.

82. *DSCC*, n.º 288, 2-II-1933.

83. *Ibidem*.

84. *DSC*, n.º 6, 19-XII-1933.

85. Expresión de estas dificultades fueron, de un lado, la escisión del partido radical en mayo de 1934, tras la aprobación de la ley de Haberes del Clero, y de otro, la dimisión del ministro de Instrucción Pública, Villalobos, duramente censurado en las Cortes por diputados de la CEDA, encabezados por Jesús Pabón, a causa de las tendencias "laicistas" que apreciaban en su política educativa (véase el debate desencadenado en *DSC*, n.º 144, 21-XII-1934).

86. José María Gil-Robles, *DSC*, n.º 6, 19-XII-1933.

87. "En el seno del partido radical dominaban por su número e influencia los elementos más avanzados y sectarios, quienes veían con los peores ojos la rectificación de la política de las Cortes Constituyentes y la derogación o modificación de leyes aprobadas, con ayuda de sus propios votos, durante el bienio. Es cierto que la inmensa mayoría del radicalismo y, por lo tanto, del grupo parlamentario acataba fielmente la autoridad del señor Lerroux, quien —muy superior a su partido— se daba plena cuenta de la necesidad de una inteligencia con las derechas. Pero en el supuesto de que quisiera imprimirse a la rectificación de la política sectaria del bienio una marcha demasiado rápida, con la frecuente amenaza de la retirada del apoyo parlamentario, se corría el riesgo de resucitar una amplia concentración de izquierdas, hacia la que sentimentalmente se inclinaban la mayor parte de los radicales" (José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, p. 110).

88. "El error... más que en cosas concretas que se hayan llevado a la *Gaceta* ha estado en la manera de cumplir y hacer ejecutar esas cosas concretas que fueron las leyes; probablemente lo que más afligió al país fue la conducta (hablo de la conducta gubernamental), los modos, más todavía que los mismos principios.

"(...) en un país como el nuestro, una democracia, cuando se trata de cuestión como ésta, que ha encontrado su expresión jurídica en la legislación existente, está obligada no a faltar a las leyes, pero sí a meditar sí, en esta hora y en este momento, la ejecución implacable de esas leyes puede oponer a la República —hartamente enflaquecida, por torpezas y errores de todos— dificultades que agraven considerablemente su posición" (Alejandro Lerroux, *DSC*, n.º 6, 19-XII-1933).

89. *Ibidem*.

90. Como ha escrito Robinson, resumiendo la política gubernamental en el tema neurálgico de la educación: "Desde abril de 1934 hasta septiembre de 1935 el Ministerio de Instrucción fue ocupado casi continuamente por liberal-demócratas. Ello se debió proba-

blemente más a un plan que a un accidente, pues aseguraba a ambos, católicos y laicos, que ninguno de los dos sistemas sería destruido. En términos generales, Villalobos y Duálde, laicistas prudentes, continuaron construyendo escuelas estatales, aunque a un ritmo más lento que en el primer bienio. Los establecimientos católicos y privados fueron permitidos según sus propios recursos. Este compromiso satisfizo a los componentes de la coalición, aunque en diciembre de 1934 Villalobos dimitió después de que los cedistas criticaran duramente sus afanes para la organización de la enseñanza religiosa...” (*The origins of Franco's Spain*, p. 200).

91. *Memorias políticas y de guerra*, p. 509.

92. *Ibidem*, p. 502. Sobre las relaciones entre el Presidente de la República y el Gobierno en la preparación de la ley de Congregaciones, véase N. Alcalá-Zamora. *Memorias*, pp. 195-198.

93. Cfr. *Memorias políticas y de guerra*, pp. 518-519.

94. Cfr. *ibidem*, pp. 522-529.

95. Los debates de la ley de Congregaciones comenzaron simultaneándose en las Cortes con los debates sobre los incidentes de Casas Viejas, de los que saldría muy deteriorada la imagen del Gobierno. Al mismo tiempo, los grupos republicanos de la oposición habían declarado la obstrucción parlamentaria a todos los proyectos de ley presentados por el Gobierno, de los que solamente exceptuaron aquellos que suponían el cumplimiento de un mandato constitucional expreso, como la ley del Tribunal de Garantías Constitucionales o la propia ley de Congregaciones. A todo esto, el 23 de abril de 1933 se celebrarían elecciones municipales, cuyos resultados fueron aireados por la oposición como un descalabro más de la mayoría. La discusión de la ley de Congregaciones, con todo este sombrío telón de fondo para el Gobierno, puede seguirse a través de los tomos XI y XII de la *Crónica de las Cortes Constituyentes* de Arturo Mori, Aguilar, Madrid, 1933.

96. *Memorias políticas y de guerra*, pp. 519-520.

97. Según el artículo 83 de la Constitución de 1931:

“El presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiera sido oficialmente comunicada.

“Si la ley se declarase urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el presidente procederá a su inmediata promulgación.

“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 los dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas.”

98. Sobre esta campaña, véase Manuel Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, pp. 248-251.

99. Mientras que la frase habitual era: “Visto lo decretado y sancionado por las Cortes, promúlguese la Ley”, para la Ley de Congregaciones el presidente utilizó la siguiente: “Visto el texto de la ley decretada y sancionada por las Cortes, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución, procede promulgarla”.

100. *Memorias políticas y de guerra*, p. 558.

101. Ante los rumores de que el Gobierno pretendía una declaración de urgencia de la ley por mayoría de dos tercios, que, según la Constitución, evitaría la posibilidad del veto, el 12 de mayo de 1933 el presidente del Gobierno se entrevistó con el de la República para desmentirle tales rumores:

“... nosotros no tenemos ningún interés político en que usted no pueda ejercer el veto respecto de esa ley; nuestro interés político es que usted pueda ejercerlo. Si con la declaración de urgencia le privásemos a usted del veto, daríamos un arma a las derechas, que se apresurarían a suponer que usted no había aprobado esa ley, y nosotros queremos que salga con toda normalidad y sin privarle de ninguno de los requisitos ordinarios, entre ellos la promulgación voluntaria por parte de usted. Así tendrá más autoridad.

—Nunca he pensado en poner el veto a esa ley.

"—Yo no se lo he preguntado a usted nunca. Las Cortes le enviarán a usted la ley y usted hará lo que estime conveniente.

"—Tengo cinco razones objetivas para no poner el veto a esa ley, y las diré en el preámbulo del decreto, o por lo menos las conocerá el Gobierno.

"—No me parece muy propio razonar en un decreto la promulgación. Pero esto no es para hoy..." (*ibidem*, p. 525).

No obstante, se extendió por aquellos días la impresión de que el presidente vacilaba ante la firma de la ley a causa de sus convicciones religiosas. Según el entonces embajador de los Estados Unidos en España: "Los chismosos de Madrid decían que había acudido a su confesor para pedirle consejo, que le habían sugerido que consultara a determinada autoridad eclesiástica de prominente jerarquía y que ésta le había dicho que firmara la ley de Confesiones y Congregaciones y después dimitiera. Alcalá-Zamora firmó la ley, pero no dimitió, y es probable que esta historia fuese imaginaria" (Claude G. Bowers, *Misión en España*, Ed. Grijalbo, México, 1966, p. 7).

102. Según Azaña, en un Consejo de ministros celebrado el 25 de mayo de 1933: "Dio muchas enhorabuena a Albornoz por la aprobación de la ley de Congregaciones y por su conducta moderada durante la discusión. 'El voto de las oposiciones —dijo el presidente—, refuerza la autoridad de la Ley, que de otro modo no podría contar con la mayoría del país.' En los elogios a Albornoz puso un calor inusitado, encaminándolos a hacer resaltar el sentido gubernamental del ministro. 'Seguramente que Álvaro teme más a un plebiscito que a un veto mío'" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 542). Por su parte, Indalecio Prieto, posiblemente el ministro que mayor confianza tenía entonces con el presidente, sentenció meses más tarde en las Cortes, como "una inexactitud rayana en la falsedad", la afirmación de Gil-Robles de que la fórmula especial empleada en la Ley de Congregaciones expresaba la "evidente disconformidad" del presidente con la ley y con el Gobierno (*DSC*, n.º 76, 2-V-1934).

103. Según Alcalá-Zamora: "no podía yo oponer el veto que irreflexiblemente demandaban las derechas. Para hacerlo inútil bastaba reflexionar que siendo ineficaz contra dos tercios de diputados votantes, la ley, por el apoyo que encontró en los radicales, había reunido cerca de los nueve décimos. En condiciones tales un conato imprudente de veto sólo podría ser pretexto para nuevas quemas de conventos, sin otro freno que la dudosa decisión al impedirlo de Azaña y Casares. Por otra parte lo más censurable de la ley era la ineficacia, parecida a la que habría obtenido declarar trasladada España a zona polar o tórrida y se estrellaba contra la imposibilidad de las realidades, cuyo veto supera en eficacia el de todos los presidentes y monarcas" (*Memorias*, p. 198).

104. Véase *supra*, nota 99.

105. La declaración colectiva del Episcopado español, fechada el 25 de mayo, fue hecha pública el 3 de junio de 1933, esto es, al día siguiente de aquel en que el presidente firmó la ley. El mismo día Pío XI firmaba en Roma la encíclica *Dilectissima nobis*, lo que hace pensar que se encontraba redactada antes de la firma de la ley.

106. El mejor relato, hoy disponible, sobre las negociaciones concordatarias de 1934 es el de Ramón Muntanyola, *Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz*, pp. 259-266. También pueden consultarse el de José Manuel Castells, *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea*, pp. 452-455; y el de Joaquín Arrarás, *Historia de la Segunda República española*, vol. II, pp. 438-439.

107. *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 94.

108. *Ibidem*, p. 96; y *Memorias*, pp. 199-201.

109. Cfr. Ramón Muntanyola, *Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz*, pp. 261-262.

110. Véase *supra*, nota 15.

111. El presidente lo incluía entre aquellos preceptos, "cuyo daño o deficiencia sólo podría enmendarse por reforma constitucional, pero que afectan a problemas cuya índole pasional o dogmática —ésta, a veces, no sólo en el tecnicismo del derecho constitucional— aconseja plantearlo en momento de mayor tranquilidad de los espíritus, cuando se haya

conseguido un proceso en la convivencia nacional, tan necesaria incluso para aquellos que la impiden, la desdeñan o la niegan" (*Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 63).

112. Se refiere, muy posiblemente, al nuncio Tedeschini.

113. *Ibidem*, pp. 96-97.

114. Cfr. *ibidem*, p. 96.

V.C. LA REFORMA AGRARIA

A la llegada de la Segunda República, el sector agrario era, sin duda el principal componente de la estructura social y de la economía españolas. Más de la mitad de la población habitaba en zonas rurales y dependía económicamente de la producción agraria. De una población activa total de ocho millones y medio de españoles, cuatro millones correspondían al sector agrícola. La agricultura, en fin, aportaba cerca de la tercera parte del producto social del país.¹

Tres problemas, muy dependientes entre sí, planteó este sector a los nuevos gobernantes republicanos: 1) el de un elevado paro campesino, especialmente en el sur de la Península; 2) el de agudos desequilibrios o desigualdades referentes a la propiedad de la tierra y a las situaciones creadas en torno a dicha propiedad; y 3) el de escasos índices de rendimiento o productividad de la tierra.² A los tres, además, habría que añadir toda la conflictividad social y política que generaban, o que podían generar.

Así, la llamada Reforma Agraria tendría que dirigirse hacia tres objetivos: remediar el paro, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria.³ En este sentido, la República supuso, como ha afirmado Malefakis, el primer intento serio de reforma agraria en la historia de España.⁴ ¿Cuáles fueron las decisiones a través de las cuales trató de llevarse a cabo ese *New Deal* agrario?

No se conoce que las fuerzas políticas integrantes del Gobierno provisional hubieran llegado a un acuerdo previo sobre el problema agrario, ni siquiera que lo hubieran tratado conjuntamente antes del 14 de abril de 1931. Quizá por ello ese Gobierno tuvo que improvisar sobre la marcha al redactar su Estatuto jurídico, limitándose en éste a una fórmula muy amplia, pero de la que, al menos, se deducían claramente el respeto a la propiedad privada

y el propósito de una intervención estatal en el Derecho agrario vigente.⁵

Pocos días más tarde, el Gobierno acordó que fuesen las futuras Cortes constituyentes el órgano encargado de afrontar el grueso de la reforma agraria.⁶ Dos tipos de decisiones tomaría, sin embargo, el Gobierno provisional durante aquellos primeros meses: en primer lugar, una serie de decretos presentados por Largo Caballero, en virtud de los cuales se transformaban las condiciones de trabajo en el campo español; ⁷ en segundo término, la creación de una Comisión técnica, a la que se encomendó proponer la legislación para llevar a cabo la reforma. En el mes de julio, dicha Comisión tuvo a punto un primer proyecto, dirigido exclusivamente a una solución rápida y eficaz del problema de los latifundios del sur, recomendando además su implantación por decreto.⁸ La oposición de radicales y socialistas, aunque por motivos bien diferentes, determinó que el proyecto fuera desechado por el Consejo de ministros.⁹ Ese proyecto, no obstante, sería el principal punto de referencia de la posterior legislación agraria.

A partir de entonces, la reforma agraria fue obra de las Cortes. Pero una cosa fueron los numerosos proyectos elaborados por los Gobiernos e, incluso, los dictámenes de la correspondiente Comisión parlamentaria y otra cosa que dichos proyectos y dictámenes llegaran a ser debatidos y aprobados por el pleno de la Cámara. Durante el primer bienio, hubo en las Cortes tres debates fundamentales relacionados con la cuestión agraria: el que tuvo lugar con motivo del artículo 44 de la Constitución donde se fijaban las posibilidades y los límites de intervención estatal ante la propiedad,¹⁰ el que se desarrolló durante la primavera y el verano de 1932 para la aprobación de la ley de Reforma Agraria ¹¹ y, por último, el que tuvo por objeto una proyectada ley de Arrendamientos rústicos, que fue interrumpido a raíz de la crisis gubernamental de septiembre de 1933 y de la posterior convocatoria de elecciones anticipadas.¹²

En la segunda legislatura, las principales decisiones en materia agraria comenzaron por la revocación de la ley de Términos Municipales, el elemento más polémico y que mayor oposición había levantado de la normativa laboral de Largo Caballero.¹³ Casi al mismo tiempo, se discutió y aprobó un proyecto de ley sobre intensificación de cultivos en Extremadura.¹⁴ A finales

de 1934, Manuel Giménez Fernández anunció un conjunto ambicioso de proyectos.¹⁵ De todos ellos, serían aprobados por las Cortes la llamada ley de Yunteros ¹⁶ y la de Arrendamientos.¹⁷ Finalmente, una vez que Giménez Fernández tuvo que abandonar el Gobierno, el nuevo ministro de Agricultura, Nicasio Velayos, presentó un proyecto, modificando sustancialmente la Reforma de 1932, que fue aprobado tras un breve debate.¹⁸

En 1936, Ruiz Funes se dispuso a actuar con rapidez y con cierta energía. Aparte las medidas de urgencia aprobadas por el Gobierno del Frente Popular, que se dirigían especialmente a solucionar el problema planteado por las ocupaciones de fincas, el nuevo ministro presentó a las Cortes un conjunto de varios proyectos de ley.¹⁹ De ellos, se debatieron y aprobaron uno sobre revisión de desahucios ²⁰ y otro reponiendo la ley de 1932.²¹ Y en la última sesión anterior al comienzo de la Guerra Civil, las Cortes se encontraban discutiendo un importante proyecto sobre el rescate de los bienes comunales de los municipios.²²

Todos esos debates y decisiones, muchas de ellas contrarias entre sí, representan lo fundamental de la actividad de las Cortes republicanas en materia agraria. Serán, por consiguiente, la materia de nuestro análisis.

A la hora de hacer balance, el caso es que, en julio de 1936, los problemas de la agricultura española seguían planteados casi en los mismos términos que hemos señalado anteriormente. Incluso puede hablarse de un empeoramiento motivado por la intensificación de los conflictos. En este sentido, cabe afirmar el fracaso del conjunto de decisiones que definieron la política agraria durante la República para conseguir sus objetivos de modernización social y económica.

Frecuentemente se ha señalado que dicho fracaso radicó, en buena parte, en la puesta en práctica, en la aplicación de las decisiones. Por ese camino, se llegaría al fenómeno, cuyas causas ya han quedado apuntadas antes, de la inestabilidad, la parálisis y las contradicciones gubernamentales durante la Segunda República. No es esto, sin embargo, lo que ahora nos interesa. De lo que se tratará a continuación es de analizar algunos elementos en los procesos parlamentarios de elaboración de las decisiones, que determinaron que esas decisiones, aun antes del momento de su aplicación, ya fueran claramente inadecuadas para los problemas que

trataban de resolver.

En primer lugar, volveremos a centrar nuestra atención sobre el sistema de partidos. El hecho de que en dicho sistema la línea derecha-izquierda, trazada según criterios socio-económicos, no fuera la única línea de división política, ni siquiera la más importante en muchos casos, tuvo sus consecuencias. En efecto, las organizaciones y, sobre todo, los bloques políticos padecieron en su interior una gran heterogeneidad socio-económica que les impediría cumplir eficazmente su llamada función de agregación de intereses.²³ De esta forma, se haría muy difícil la elaboración de propuestas o alternativas aptas o coherentes ante un problema como el agrario. Invirtiendo los términos, puede afirmarse también que dichas alternativas, al no coincidir con las líneas de división política, estuvieron sometidas a una serie de rupturas que acabaron por inutilizarlas. Así ocurrió, precisamente, con la única alternativa, quizás porque no había otra posible, que repetidamente intentó ponerse en práctica durante la Segunda República: la de solucionar el problema agrario mediante reformas legislativas graduales que respetasen en lo fundamental la estructura del sistema económico vigente. Como veremos, la fragmentación, la dispersión y, en algunas ocasiones, el enfrentamiento de sectores políticos coincidentes en su *reformismo* socio-económico no permitieron la elaboración de una eficaz *reforma* agraria.

Por otro lado, ya se ha destacado por varios autores el “desapego”, el escaso *interés* y la falta de capacidad técnica en el tratamiento que las cuestiones agrarias recibieron por parte de las Cortes. Posiblemente, la causa de este fenómeno haya de localizarse también en la importancia relativa que los problemas socio-económicos tuvieron como elementos de diferenciación política o, lo que es lo mismo, como factores de cohesión para las organizaciones políticas. En cualquier caso, lo que debemos plantearnos es la cuestión de la capacidad o de la aptitud de una Cámara parlamentaria como el Congreso de Diputados de la República para elaborar, por sí sola, las decisiones que pudieran solucionar el problema agrario. Dicho con otras palabras: ¿cómo influyó la ausencia de órganos que aportasen a la toma de las decisiones la competencia técnica y la participación de los intereses afectados?

A. LAS RUPTURAS POLÍTICAS DEL REFORMISMO SOCIO-ECONÓMICO

No se emprendió en toda la República otra vía más que la reformista para buscar una solución al problema agrario. Ello no es extraño si tenemos en cuenta que, dentro del sistema de partidos, había una mayoritaria y muy amplia franja central que, abarcando desde un importante sector del socialismo hasta los llamados social-cristianos, coincidía sustancialmente en sus planteamientos reformistas ante los problemas socio-económicos. Distintos ministros de Agricultura de muy diversas filiaciones, desde Marcelino Domingo hasta Mariano Ruiz Funes, pasando por Cirilo del Río y por Manuel Giménez Fernández, fueron representantes de esa misma política y en ella se inspiraron básicamente todos sus proyectos.

A principios de julio de 1936, cuando más se estaba acusando al Gobierno de llevar a cabo una política revolucionaria en el campo español, Ruiz Funes resumió y precisó ante las Cortes el verdadero alcance de sus proyectos con palabras que tenían una gran similitud con las que venían siendo pronunciadas desde 1931 por sus precursores en el cargo:

No vamos a construir la propiedad con una vieja concepción romana ni vamos a asignarle una total ilimitación; necesitamos pensar que la propiedad más que un derecho es una función y es un deber, y bastaría recordar el artículo 44 de la Constitución, el cual da medios no sólo para que entendamos modificada la construcción tradicional del derecho de propiedad, sino para que, manejando el concepto de utilidad social, pueda ser vencida por esta última. Cuando S.S., consecuente con este principio, me preguntaba si vamos a un régimen marxista, me obligaba a la negativa. ¿Pero acaso la transformación social de la propiedad es el régimen marxista?

[...] si todas estas cuestiones las situamos estrictamente en un terreno de lucha entre dos fuerzas contrarias, lanzando a la una contra la otra, como beligerantes, ¿qué nos queda que hacer a los neutrales? [...] Lo más absurdo que las personas que nos situáramos neutralmente en este problema podríamos hacer, sería azuzar a los beligerantes unos contra otros. Nuestro deber es eliminar egoísmos; nuestro deber es, llegado el momento, resolver con un

criterio de justicia, que no es el viejo mito de la espada, sino el símbolo de una balanza que pesa y mide; nuestro deber es también, en definitiva, inclinarnos por los más débiles.

Todo el proteccionismo del Estado se funda en esto, en el concepto de que ha habido clases sociales que por su situación económica no han tenido medios para defenderse, y hay que prestárselos. No vamos a una economía marxista, no vamos a un régimen marxista; vamos, sencillamente, a una situación de justicia que hasta ahora no se había producido.²⁴

En torno a esa política intervencionista del Estado para garantizar que la propiedad cumpliera su "función social" y para desarrollar la producción agraria hubo, en efecto, una coincidencia básica muy extensa, al menos en los órganos de decisión, a lo largo de toda la República. Y dicha coincidencia se refería no sólo al contenido de esa política, sino también a sus procedimientos, es decir, a las vías constitucionales, y en especial a la parlamentaria, para llevar a cabo las reformas, así como al ritmo gradual o escalonado que éstas deberían seguir.

Han sido frecuentes las opiniones de que una política de ese tipo era radicalmente inadecuada para la magnitud del problema social y económico que trataba de resolver, de que esa política, por sus mismos planteamientos, estaba condenada al fracaso de antemano. Así, Jackson ha afirmado que "de los principales problemas con que tropezó la República, el único para el que verdaderamente era imposible hallar una solución moderada y legislativa era el de la reforma agraria".²⁵ Ramos Oliveira ha puesto también el acento sobre la incapacidad de un régimen parlamentario para resolver el problema.²⁶ Murillo Ferrol ha llamado la atención sobre el desfase entre la política de reformas y la estructura social de España en aquella época.²⁷ Y Malefakis, más cauto, tras plantear el interrogante de si la reforma agraria democrática ha de afrontar problemas que no está preparada para resolver, se muestra asimismo escéptico sobre el éxito de una experiencia como la republicana, aunque reconozca que todos los demás caminos estaban cerrados y aunque al final conceda alguna posibilidad a que, a través del reformismo, los resultados sean distintos a los alcanzados en España durante la República.²⁸

No va a discutirse aquí el grado de certeza de tales apreciaciones, porque, en nuestra opinión, existe un problema previo: para

hablar sobre las dificultades innatas de una política reformista en materia social y económica, tendría que haberse producido realmente dicha política. No parece, sin embargo, que en el caso de la República se haya dado esa condición y no, como hemos visto, porque no se hubiera intentado. En efecto, analizando las decisiones con que se quiso reformar la situación del campo español, hay algo que ante todo se ha destacado con frecuencia: su complejidad, sus contradicciones, así como la lentitud de su elaboración que determinó a menudo su entrada en vigor a destiempo. No es que las decisiones fueran insuficientes, poco enérgicas o timoratas. El mayor problema estuvo en su incoherencia. Como ha escrito Jackson sobre el complejo intento de reforma de 1932, "cualquiera hubiera dicho que la ley estaba pensada por una asociación de abogados sin empleo que deseaban asegurar no sólo a ellos, sino a sus futuros hijos abogados, un medio de ganarse bien la vida, en lugar de ser una ley escrita para los campesinos de España".²⁹

Por tanto, antes de plantear el problema de la incapacidad de la burguesía ilustrada y de los instrumentos constitucionales y parlamentarios para adoptar las decisiones que "objetivamente" requería la situación agraria española, esto es, antes de plantear el problema de las relaciones y de la adecuación entre "superestructura" política e "infraestructura" social y económica, habría que plantearse esa incapacidad del reformismo, para adoptar decisiones reformadoras eficaces de acuerdo con sus propios supuestos. Si había un amplio consenso en torno a esos supuestos, si era la única política viable pese a todas sus dificultades, ¿por qué, entonces, no pudo traducirse coherentemente en las decisiones?

En la búsqueda de respuestas válidas, encontramos, en primer lugar, que uno de los principales caracteres del sistema de partidos, tal como se presentó en 1931, fue, en términos generales, la escasa consistencia socio-económica de las organizaciones políticas. Considerando tres grandes alternativas —la revolucionaria, la reformadora y la conservadora— para el tratamiento de los problemas socio-económicos, fue frecuente que más de una estuviera en el interior de una misma organización, mientras que, por otra parte, ninguna de ellas se concentraba únicamente en un solo partido o bloque. Más bien, permanecían diluidas a lo largo de todo el sistema.

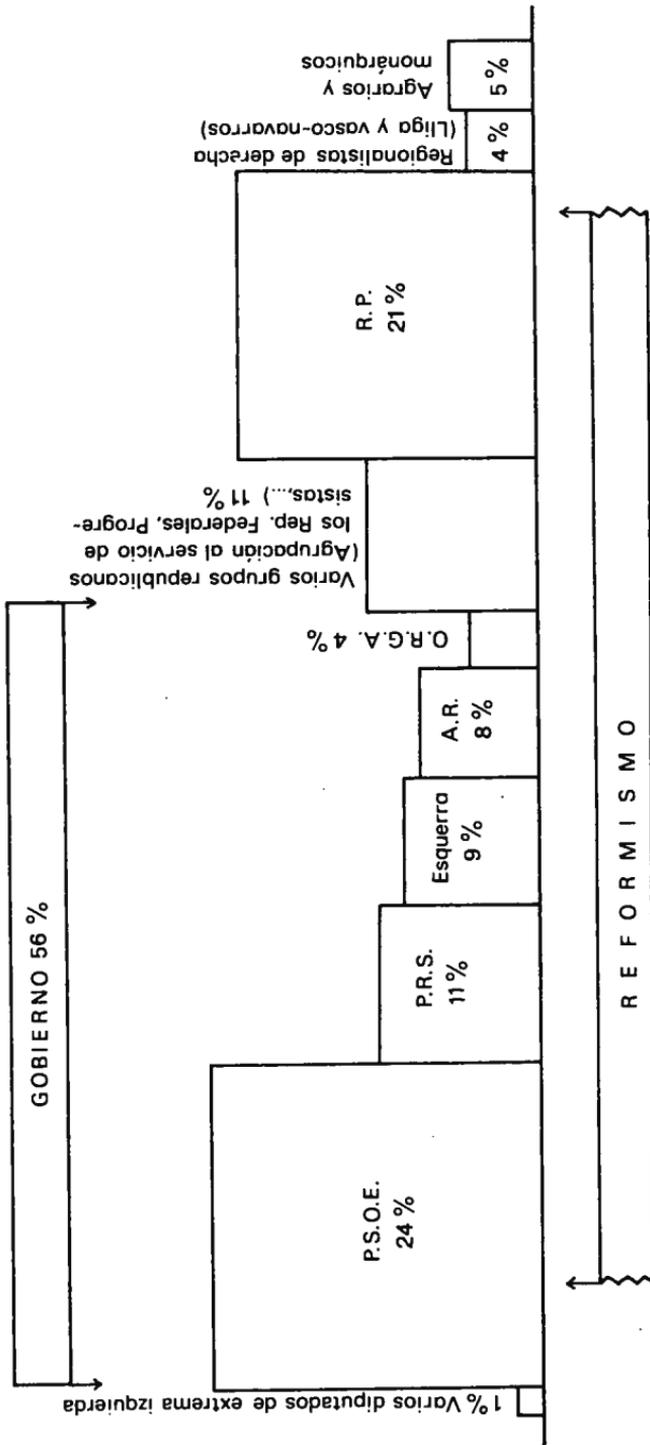
Como hemos venido insistiendo, desde el principio de la República fueron varias las líneas o dimensiones sobre las que se realizó la diferenciación política. Así, se llegaría a esa heterogeneidad socio-económica de los partidos y, simultáneamente, a la fragmentación política de aquellas grandes alternativas socio-económicas. Eso, justamente, fue lo que ocurrió en el caso del reformismo, que no apareció como una opción unida y sólida desde el punto de vista político. Por el contrario, estuvo disperso en organizaciones diferentes, que, muchas veces y por distintos motivos, se hallaron enfrentadas. Al mismo tiempo, dentro de algunos partidos, como fue el caso del PSOE o de la CEDA, las tendencias reformistas coexistieron con otras corrientes de política social y económica. Y si esto ocurrió dentro de unas mismas organizaciones, más aguda fue la heterogeneidad en los bloques o coaliciones, tanto de gobierno como de oposición. Como veremos, la necesidad de mantener esas coaliciones puede explicar muchas de las incoherencias de la política agraria.

* * *

Durante el primer bienio de la República, la coherencia de la mayoría gubernamental para emprender la reforma agraria se quebró desde el momento en que coincidieron en ella dos circunstancias. De una parte, que sectores con planteamientos reformistas asimilables a los de la izquierda republicana estuvieran situados en la oposición al Gobierno. Por otra parte, que el partido más importante de esa mayoría y el que aportaba mayor presión e impulso para los cambios sociales y económicos no hubiera resuelto aún sus contradicciones internas entre las tesis reformistas y las revolucionarias (ver gráfico 1).

Efectivamente, la actitud del PSOE ante la reforma agraria fue un mosaico de contradicciones.³⁰ No puede hablarse de una doctrina y de una estrategia socialistas para las cuestiones agrarias, sencillamente porque no las hubo o, al menos, porque no se manifestaron en la práctica.³¹ De todas las intervenciones de diputados socialistas, cuando se discutió la Reforma de 1932, no hubo ni una sola en la cual se expusiera en qué consistía "la política agraria socialista". Dichos diputados insistirían machaconamente en afirmar el carácter transaccional y posibilista del pro-

Gráfico 1



RELACIÓN ENTRE TENDENCIAS REFORMISTAS Y MAYORÍA GUBERNAMENTAL EN LAS CORTES (1931-1933)

yecto que se estaba discutiendo.³² Sin embargo, nunca se supo muy bien en qué estaban transigiendo los socialistas, pues nunca manifestaron con claridad sus propuestas para cualquiera de las líneas maestras de la reforma agraria. Ni siquiera es del todo cierto que, como se ha escrito frecuentemente, hubiese unas tesis colectivistas, inspiradas en la experiencia koljosiana soviética, apoyadas por los socialistas y opuestas a las tesis individualistas de los republicanos.³³ En algunas ocasiones, diputados socialistas se opusieron a los asentamientos individuales calificándolos de “antisocialismo puro” y negando a los campesinos la posibilidad de optar por ellos.³⁴ Pero, en otras circunstancias, eran esos mismos diputados los que aceptaban tal posibilidad, asegurando que los campesinos elegirían los asentamientos individuales o colectivos “según el tipo de cultivo”,³⁵ o los que incluso afirmaban que no había ninguna contradicción entre el socialismo y la política de creación de pequeños propietarios.³⁶

Por otra parte, a lo largo de todos los debates sobre la reforma agraria y pese a la importancia que ésta tenía para el PSOE, jamás intervinieron en ellos ni los ministros socialistas, ni cualquier otra de las figuras del partido.³⁷ La carga de esos debates se echó siempre, por el contrario, sobre diputados de segunda fila. Ello revela, bien la inexistencia de un criterio “oficial” o dominante sobre el problema agrario, bien los peligros de ruptura interna que la expresión autorizada de ese criterio podría ocasionar.

En realidad, las posturas y las vacilaciones socialistas ante las cuestiones agrarias sólo pueden comprenderse plenamente si se las considera en función del enclave que el PSOE tenía en el conjunto de las fuerzas políticas. Por un lado, los socialistas siempre percibieron con cierta sensación de “provisionalidad” su papel de partido gubernamental en alianza con otros grupos republicanos. Las oscilaciones de ese sentimiento fueron decisivas para la orientación del socialismo: a mayor afianzamiento del partido en el Gobierno, mayor afianzamiento de la línea reformista en el partido.

Así, por ejemplo, la oposición de los socialistas al proyecto elaborado en 1931 por la Comisión técnica y su apoyo posterior a fórmulas más limitadas sólo son explicables teniendo en cuenta la inestable relación de fuerzas en el Gobierno provisional durante aquellos meses. Como ha escrito Malefakis:

La explicación de la postura contradictoria de los socialistas durante este período parece encontrarse en su temor a que los radicales venciesen en la pugna por conseguir el apoyo de los republicanos de izquierdas. Porque, en este caso, la ocupación de tierras autorizada por el texto de la Comisión Técnica podría realmente convertirse en "temporal" si un Gobierno nuevo, implícitamente antisocialista, expulsaba a los campesinos instalados. Este peligro solamente podría ser evitado a través de una verdadera expropiación. La continua inseguridad de los socialistas dentro del nuevo régimen les llevaba a descontar la posibilidad —tan temida por los propietarios— de que la misma "vaguedad" del proyecto de la Comisión llevase a una ocupación permanente de las tierras dado que los campesinos, una vez instalados, serían extraordinariamente difíciles de desalojar.

En su lugar, el PSOE-UGT aceptó un programa mucho más moderado con la esperanza vana de que la menor ambigüedad de sus bases legales lo haría inalterable. El proyecto potencialmente más revolucionario elaborado por la República con anterioridad a 1936 fue descartado, principalmente, porque los republicanos burgueses no aceptaron los enormes riesgos políticos que implicaba, y porque su empeño se vio facilitado por la ceguera de los socialistas en relación con las posibilidades revolucionarias que el proyecto ofrecía.³⁸

En efecto, a medida que el PSOE afirmó su alianza con los republicanos de izquierda, fue decreciendo su intransigencia. Durante 1932, los socialistas apenas pusieron obstáculos a los proyectos de reforma de Domingo, ante los cuales cedieron fácilmente.³⁹ Sin embargo, cuando a mediados de 1933 comenzó a desintegrarse la coalición y a esbozarse una reconciliación entre distintos grupos republicanos que marginaba a los socialistas, éstos se abstuvieron de apoyar decididamente el proyecto de ley de Arrendamientos que se discutía entonces en las Cortes y en ocasiones manifestaron abiertamente su desacuerdo con él, anunciando además que tratarían de imponer sus puntos de vista "cuando tengamos medios para ello".⁴⁰ Finalmente, cuando en 1934 se consumó su lejanía del poder y su aislamiento en el sistema de partidos, las organizaciones socialistas emprenderían el ascenso de la pendiente revolucionaria.

Por otro lado, la preocupación de consolidar y ensanchar sus bases campesinas en competencia con el anarquismo también ex-

plica ciertas actitudes socialistas, muchas veces mejor que la propia "doctrina agraria" del partido. Ya en el Congreso del PSOE celebrado en 1932, varios delegados señalaron el peligro de que el partido fuera desbordado a la izquierda entre el campesinado de continuar vinculado a la política reformista del Gobierno, sosteniendo la conveniencia de retornar a las "verdaderas posiciones de partido de clase y marxistas", para que "su programa no fuera arrebatado por otras organizaciones".⁴¹ En las Cortes, varias propuestas socialistas tuvieron un móvil similar. Así, se defendieron los asentamientos colectivos y se criticaron los individuales, porque estos últimos traerían como consecuencia "la de que esos hombres que asentemos han de retirarse de las organizaciones obreras".⁴² Igualmente, su dura oposición en 1934 a la derogación de la ley de Términos, que desembocó en la obstrucción parlamentaria al proyecto por parte de toda la minoría socialista, sería motivada por el temor a perder un instrumento legal que había asegurado hasta entonces la presencia creciente de las organizaciones socialistas en los medios campesinos.⁴³

¿Qué consecuencias para las decisiones tuvo la permanencia de un partido como el PSOE, con los condicionamientos políticos que se acaban de señalar, en el bloque gubernamental que emprendió la reforma agraria en 1931? Está claro que, inicialmente, el socialismo aceptó e impulsó la política reformista. Sin embargo, a la hora de las decisiones sintió a veces la necesidad de introducir en ellas algunos elementos que respondieran a su imagen de partido obrero con vocación revolucionaria en el plano socioeconómico. El significado de estos elementos era satisfacer —o, al menos, tranquilizar— a su clientela campesina y mantener la cohesión de sus organizaciones. De esta forma, varias medidas inspiradas por los socialistas tuvieron un valor eminentemente simbólico. El problema estuvo en que dichas medidas supusieron a menudo contradicciones en relación a los objetivos de los reformadores. Ya en los debates constitucionales, el presidente del Gobierno advirtió el peligro de que las propuestas que venían haciendo los diputados del PSOE sobre la regulación de la propiedad acarreasen una disminución de la riqueza, sin conseguir a cambio nada tangible, ni siquiera desde una perspectiva socialista.⁴⁴ Más adelante, la redacción final de la ley agraria de 1932 reveló que, junto a importantes concesiones que en relación a proyectos ante-

rios hicieron los socialistas en cuanto al ritmo y a la profundidad de la reforma, fueron intransigentes y quisieron radicalizarla en aspectos secundarios. Se extendieron sus efectos de aplicación a categorías de fincas que no suponían una aportación fundamental a la reforma. Y así ocurrió que se vieron afectados sin necesidad muchos pequeños y medianos propietarios, sobre los que precisamente tendría que haberse cimentado el nuevo régimen, y que aumentaron considerablemente las cargas estatales, dispersándose energías y medios que deberían haberse concentrado sobre otros objetivos.⁴⁵

Pero, además, ese simbolismo socialista alimentó el desarrollo de un simbolismo de signo contrario. Dicho con otras palabras, se facilitó que los partidos situados en la oposición al Gobierno centraran la discusión de los proyectos alrededor de las tesis socialistas sobre la propiedad, como si de una ley de inspiración socialista se tratase realmente. Y así, a base de símbolos por una y otra parte, los debates sobre la reforma agraria se vieron falseados en la medida en que se plantearon como un enfrentamiento socialismo-individualismo. Por un lado, los partidos republicanos en la oposición denunciaron el “sometimiento” de los partidos republicanos en el Gobierno a las tesis socialistas como el factor que impedía la unidad republicana y que justificaba su enfrentamientos a los proyectos agrarios:

Ya empezamos a no hacernos la ilusión de que volvamos a encontrar los votos republicanos...; por eso decimos que si una vez más volviera a triunfar aquí el criterio exclusivamente socialista, si esa mayoría se sometiera una vez más al criterio socialista, tened en cuenta que a nosotros nos queda un derecho: podréis gobernar con esa mayoría aquí. Con nuestros votos, en ese sentido, no gobernaréis un día solo.⁴⁶

Por otro lado, la derecha conservadora que obstruía los proyectos de ley negó hasta la existencia misma de la alternativa reformista, manifestando que su único y verdadero enemigo, frente a quien resistía, era el socialismo:

Si en la Comisión de Agricultura yo no hubiera tenido más enemigo que el señor Guerra del Río... otro gallo nos cantara. Si no hubiera estado aquí (señalando al señor Martínez Gil) y sus com-

pañeros, yo os diría que la ley de Arrendamientos hubiera salido con la ayuda de los radicales. Ahí están las actas de la Comisión, en las que puede verse que ellos han votado con nosotros y yo con ellos, sencillamente. Así, ¡las cosas claras! Únicamente, cuando yo formulaba alguna petición semejante a alguna que ellos tenían, votaban en contra de la mía, pero lo hacían para que pasara la suya, que era exactamente igual a la mía, y yo votaba la suya, no importándome eso (...). Soy castellano viejo y... al pan, pan, y al vino, vino. La ley de Arrendamientos [...] la han impuesto éstos, los socialistas [...]. En la ley de Arrendamientos a mí me han puesto la ceniza en la frente los socialistas y los demás de la mayoría. Los radicales han contribuido a impedir que me la pongan por completo.⁴⁷

La presencia del PSOE en el Gobierno supuso lógicamente que sus contradicciones internas adquirieran la categoría de contradicciones gubernamentales, sobre todo teniendo en cuenta que los socialistas constituían el “motor” de la mayoría en lo referente a política agraria. Pero, por si fuera poco, las contradicciones socialistas tuvieron efectos multiplicadores desde el momento en que esa presencia gubernamental del PSOE fue uno de los principales motivos de enfrentamientos en el seno de la mayoría. Las rupturas del partido radical-socialista en 1933, bien descritas por Malefakis como diferencias en torno a la política social y económica del Gobierno que determinaba la colaboración con los socialistas, fueron el episodio más significativo de este fenómeno.⁴⁸

La falta de cohesión ante las decisiones agrarias se extendió, en definitiva, a toda la mayoría. Como los líderes del partido socialista, todos los líderes de la mayoría se inhibieron en el Parlamento, lo cual debe interpretarse más como carencia de unas bases y criterios compactos que como falta de interés en la reforma. Podría decirse, en todo caso, que la reforma agraria tuvo poco interés en cuanto factor de unión para la mayoría. Esta debilidad o parálisis del Gobierno ante la reforma fue la causa del éxito, inexplicable de otro modo, que tuvo la obstrucción llevada a cabo en las Cortes por la minoría agraria.⁴⁹ Especialmente, los debates sobre la ley de Arrendamientos en 1933 se convirtieron en un duelo entre la Comisión y los agrarios ante la inhibición de los ministros y de los líderes parlamentarios. Marcelino Domingo sólo intervino una vez para exponer las líneas generales de la ley de

1932,⁵⁰ y ni siquiera para eso cuando se discutió la ley de Arrendamientos. Azaña hablaría en tres ocasiones persiguiendo claros objetivos políticos: las dos primeras, a raíz de la sublevación de Sanjurjo, para obtener de las Cortes la aprobación de unas propuestas dirigidas a la expropiación de las tierras de los implicados en la revuelta y de los Grandes de España, como “determinación de carácter político” que diera “una satisfacción a la conciencia republicana española”;⁵¹ la tercera, en el verano de 1933, para hacer un llamamiento a todos los diputados de la mayoría, que con su absentismo durante los debates de la ley de Arrendamientos estaban poniendo en entredicho “la continuidad de la política que nosotros representamos”.⁵²

La falta de cohesión de la mayoría se tradujo también en una falta de coherencia en las propias decisiones, en esa “falta de una línea básica”, destacada por Ramón Tamames al explicar el fracaso de la puesta en práctica de la ley de 1932.⁵³ Se insistió a menudo, según vimos, en que la reforma era el resultado de una serie de transacciones, en virtud de las cuales se habían dejado a un lado los principios. Y lo cierto es que ya los “técnicos” de la época se alarmaron ante las contradicciones que esos planteamientos transaccionales introducirían en las normas. Como previno Díaz del Moral nada más comenzar en las Cortes los debates sobre la ley de 1932:

El proyecto ministerial y el dictamen consiguiente adolecen de un defecto, quizás irremediable; no lo sé. Adolecen del defecto de que son la resultante de una transacción, de una avenencia entre principios que allá, en su fondo, en su raíz más profunda, son internamente contradictorios. De modo que en su desarrollo futuro tal vez ocasionen complicaciones y dificultades.⁵⁴

Quizá lo más grave tuvo lugar a la hora de fijar los límites espaciales de la reforma. Como ha señalado el profesor Beiras, una de las principales dificultades que en aquel momento se presentaron a una política socio-económica progresista fue la diversidad de condiciones estructurales según las zonas geográficas del país.⁵⁵ En un principio, la reforma agraria, impulsada por los socialistas, se había concebido ante todo como un instrumento de urgencia para solucionar los agudos problemas sociales de las

provincias del latifundio.⁵⁶ Son evidentes, sin embargo, la limitación y la polarización de los intereses que serían afectados por decisiones que sólo tuvieran ese alcance: grandes propietarios frente al proletariado agrícola representado en las organizaciones obreras. Los intereses que se canalizaban —o que se pretendían canalizar— a través de los partidos republicanos estaban en otras áreas, cuyo mayor problema agrario no era precisamente el de la concentración de la propiedad. Se trataba, por el contrario, de los intereses de pequeños propietarios y arrendatarios de Castilla y de las regiones periféricas del Norte y Levante. Ante esta situación, cuando más bien hubiera sido necesaria una reforma múltiple y diferenciada, los republicanos de izquierda apoyaron la extensión del proyecto de reforma agraria a todo el territorio nacional. Así se cometió “el error gravísimo”, denunciado por Sánchez Román,⁵⁷ de aplicar soluciones homogéneas —las previstas inicialmente sólo para las regiones del latifundio— a problemas heterogéneos. El resultado fue que la puesta en práctica de aquellas soluciones se hizo más difícil desde el momento en que se obligaba a una mayor distribución de los escasos recursos burocráticos y económicos del Estado. Y, por otra parte, siguió sin darse solución a los problemas específicos de muchos miles de pequeños propietarios y arrendatarios.⁵⁸ Éstos, por el contrario, sintieron una amenaza similar, aunque más lejana de hecho, a la de los latifundios, lo cual, como ha señalado Pascual Carrión, fue causa de que las reformas adquiriesen muchos enemigos sin necesidad.⁵⁹ Efectivamente, al plantearse en las Cortes la reforma agraria, ésta se encontró con una fuerte oposición de carácter “regional”: la de aquellos diputados que trataron de evitar la inclusión de sus regiones en una medidas uniformes.⁶⁰ Como escribió un diputado, gallego y galleguista:

Ya he vuelto del mitin y ya sé que los socialistas tienen la preocupación de resolver los problemas de esta tierra (Extremadura) de latifundios, regida por un bárbaro sistema feudal. Los oradores hablaron al corazón de los “castúos” y les dieron la esperanza de una vida mejor. También hablaron a mi corazón de hombre. Pero salí del mitin pensando en la desventura de los labradores de Galicia, que no son obreros ni patrones, que no pueden atraer sobre sus problemas la preocupación de los grandes partidos de clase, y que, por tanto, verán sus reivindicaciones al margen del clamor

revolucionario que invade a esta España anacrónica, detenida en el régimen patrimonial que tuvo por origen la usurpación y la conquista. ¿Puede acaso el Estado centralista, hijo de estos páramos calcinados, preocuparse de otra cosa que no sea el transformar la estructura de sus latifundios, quitándole la tierra a quien no la trabaja, para constituir por fin la clase agraria que necesita? No; el Estado actual no tiene tiempo para ocuparse del problema minifundista de Galicia, aunque éste aparezca teñido de terribles injusticias y su desorden tenga fácil solución *con sólo aceptar la necesidad de una reforma múltiple*. Pero como Galicia no es una estepa y sus problemas son minoritarios, quedará siempre excluida del "interés nacional" en tanto la Ley sea única⁶¹

Pero las quiebras del reformismo y la heterogeneidad de las organizaciones no limitaron sus efectos al área de la mayoría exclusivamente, sino que también afectaron a la oposición, convirtiéndose en fenómenos generalizados a lo largo de todo el sistema de partidos. El caso del partido radical fue el más elocuente y el más importante.⁶²

Aunque ya de por sí el partido radical no ofrecía en 1931 una gran consistencia en cuanto a sus planteamientos reformistas, esa consistencia disminuyó aún más por el papel que hubo de desempeñar como principal partido de oposición, como principal alternativa de gobierno a la coalición mayoritaria. En los esfuerzos por definir y precisar esa alternativa estuvo una de las causas de la heterogeneidad socio-económica del radicalismo durante la República.⁶³

Al discutirse la reforma agraria, dos corrientes contrapuestas siguió simultáneamente el partido radical. Por una parte, se esforzó en separar los republicanos de izquierda de los socialistas, denunciando y resaltando las diferencias entre ambos, tratando de ofrecer con aquellos una solución reformista "de amplia coincidencia republicana".⁶⁴ Por otro lado, quizá porque no era muy seguro el éxito de esos intentos de convergencia y también por los impulsos que le imprimía su condición de principal organismo de la oposición a la mayoría presidida por Azaña, el partido radical canalizó también parte de los intereses conservadores afectados por las reformas. Esas dos corrientes se neutralizaron o esterilizaron mutuamente, de forma que el partido radical estuvo incapacitado para protagonizar cualquier alternativa coherente de política

agraria.⁶⁵ El mejor reconocimiento de esa incapacidad fueron las palabras de Samper cuando tuvo que exponer a las Cortes la posición de su minoría ante el proyecto de reforma de 1932:

Parece difícil, a primera vista, interpretar la voluntad colectiva de la minoría radical, porque vosotros, como yo, habréis advertido que hay en ella variedad de matices, que comparten su disciplina elementos de ideas francamente avanzadas, mientras que hay otros de tono prudente y comedido; representan unos para mí la conciencia del futuro; representan otros la conciencia de la historia, y la síntesis de estos dos principios constituye el equilibrio, la ponderación, el paso sosegado y seguro que exige la marcha indómita del progreso.

Y las propuestas que derivaban de este planteamiento no podían ser más asombrosas:

Ya que se impone al propietario el sacrificio de la expropiación, hay que hacerlo, al menos, con un tono amable, con buen talante, si es posible hasta con cordialidad.⁶⁶

Lo único que el partido radical pudo hacer en esa situación fue “instrumentalizar” políticamente la reforma agraria, esto es, haciendo abstracción de su contenido, aprovechar sus debates para obtener éxitos políticos frente al Gobierno, hasta el punto de que algún diputado radical llegó a afirmar que la conducta de su partido ante la reforma “se amoldaría” a la conducta que la mayoría tuviera hacia los radicales.⁶⁷ De ahí la frecuencia con que los diputados radicales convirtieron esos debates en debates sobre la situación política y parlamentaria, pasando por encima el contenido de las medidas concretas que se discutían. Como planteó otro diputado radical en la discusión de la ley de Arrendamientos:

[...] no se trata de la ley, sino de algo más fundamental [...]: la falta de asistencia de la mayoría a la obra del Gobierno la interpreta éste como lo que democráticamente, parlamentariamente, tiene que significar: como una falta de confianza y de ayuda que el Gobierno necesita en cada momento.⁶⁸

* * *

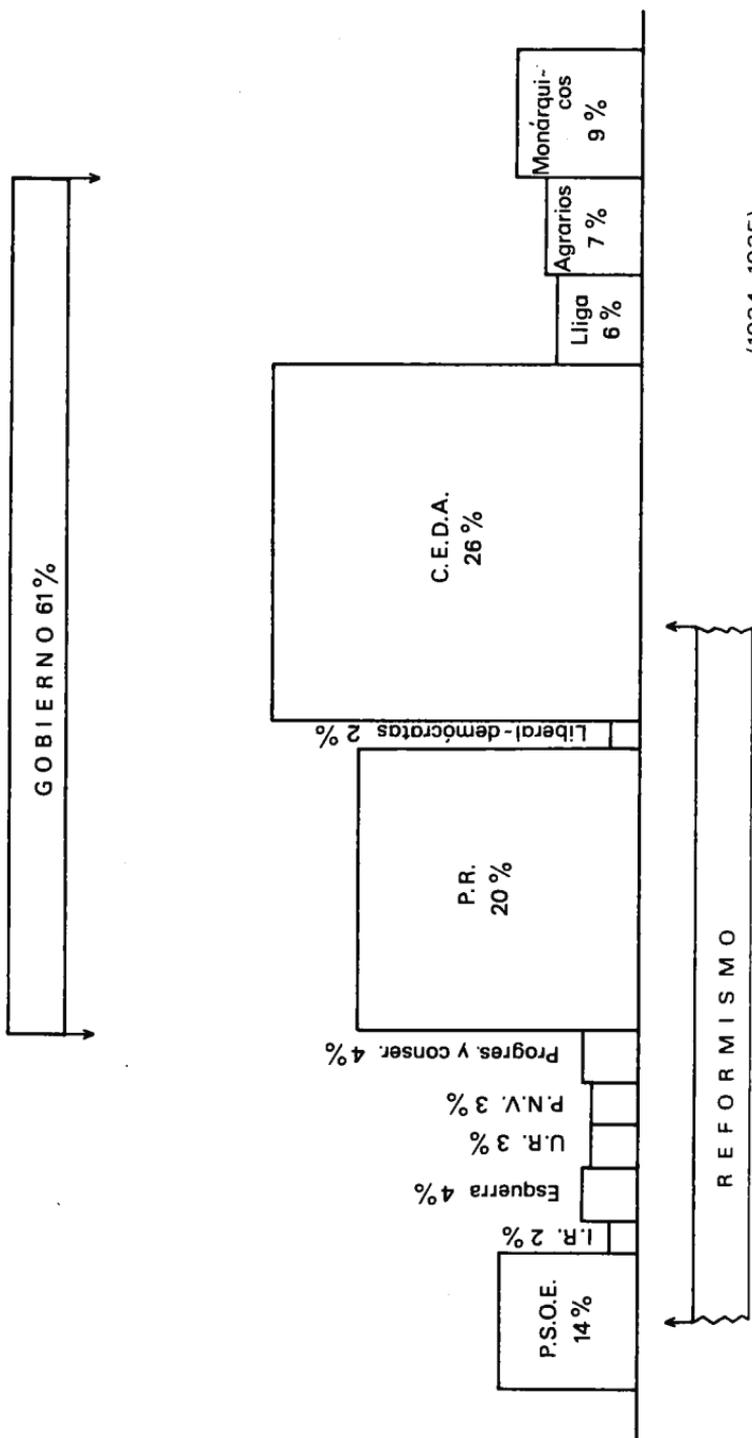
Un planteamiento similar, en cuanto a la ruptura de la opción reformista y en cuanto a la heterogeneidad del partido más importante de la coalición gubernamental, se mantuvo durante la segunda legislatura de la República (ver Gráfico 2).

En el período legislativo 1934-35, la línea que dividió la mayoría parlamentaria ante el problema agrario atravesaba la CEDA. Su ala izquierda, que no consideraba una cuestión esencial la vuelta atrás en las principales conquistas del período anterior, aunque estaba dispuesta a introducir en ellas algunos criterios de su doctrina social-cristiana como el fomento de los pequeños propietarios y la defensa de los patrimonios familiares, podía esperar un cierto refuerzo por parte de los radicales y de los progresistas en el Gobierno y de los partidos republicanos en la oposición. El sector llamado por Giménez Fernández de los "conservadores", partidario del retorno a la situación anterior a 1931, preocupado especialmente por el aumento y el proteccionismo de la producción agraria, contaba con el apoyo del partido agrario y de la Lliga, así como, fuera de la coalición, de los monárquicos.

Esa heterogeneidad interna de la CEDA fue el factor fundamental en la distribución de fuerzas políticas ante el problema agrario durante el segundo bienio. La fragmentación del partido católico comenzó a evidenciarse cuando Cirilo del Río presentó a las Cortes, en enero de 1934, su primer proyecto relativo a la prórroga de las ocupaciones de fincas por parte de los yunteros extremeños, autorizadas en la época de Marcelino Domingo. Las intervenciones adversas al proyecto, por parte de Azpeitia, Casanueva o Rodríguez Jurado, y las favorables, por parte de Giménez Fernández, empezaron a perfilar las diferencias internas.⁶⁹ Pero quizá lo más significativo fueron las votaciones sobre distintos aspectos del proyecto, en las cuales los diputados de la mayoría y en particular los de la CEDA aparecieron divididos.⁷⁰ El proyecto sería finalmente aprobado, aunque los conservadores de la CEDA consiguieron paralizar en la Comisión de Agricultura otras iniciativas de del Río.⁷¹

Fue, sin embargo, la llegada de Giménez Fernández al Ministerio de Agricultura en octubre de 1934 lo que planteó en toda su

Gráfico 2



amplitud la cuestión de las contradicciones de la coalición y de la CEDA.⁷² Sus proyectos colocaron al partido católico en la encrucijada de definirse, bien como partido populista o demócrata-cristiano, bien como partido de la derecha conservadora. Y como en realidad no era exclusivamente ni una cosa ni la otra, de forma que una escisión hubiera sido el resultado probable de tal definición, todo acabó con la congelación de esos proyectos, adulterando unos e impidiendo el debate parlamentario de otros, y en aprovechar la primera oportunidad que se presentó para que Giménez Fernández abandonara el Ministerio. Este cese sería el precio que hubo de pagarse a cambio de mantener la unidad del partido y de la coalición.⁷³

Las reformas propuestas por Giménez Fernández habían partido, en principio, de una situación más ventajosa que las de del Río. La ausencia parlamentaria por aquellos meses de diputados de izquierda, como secuela de la revolución de octubre, había supuesto la pérdida de un apoyo para neutralizar la resistencia de la derecha. Pero, por otra parte, al pertenecer el nuevo ministro a la CEDA y anunciar el desarrollo de un programa teóricamente aceptado por el partido, era de esperar que las resistencias de varios diputados de la CEDA fueran atemperadas por sus mecanismos de disciplina interna. Precisamente, lo primero que se puso a prueba con los proyectos de Giménez Fernández fue la solidez de dichos mecanismos.

En este sentido, a lo largo de todas las intervenciones de Giménez Fernández ante las Cortes hubo una constante, casi obsesiva, en afirmar la unidad del partido, la confianza que éste prestaba a sus proyectos y la coincidencia de sus criterios con los de Gil-Robles:

[...] esta minoría, que se basa en ser católica fundamentalmente, tiene también, y tengo yo, a semejanza de la Iglesia, como reflejo, el concepto claro y fundamental de la voluntad unitaria, el criterio del jefe. Por eso le puedo decir al señor Lamamié que tenga la absoluta seguridad que, no cuando existan discrepancias, sino cuando dejen de existir coincidencias entre el criterio del jefe y el mío, no seguiré un minuto más en el banco azul. Por consiguiente, mientras esté aquí no se puede especular con que hay diferencias de criterio entre la minoría a que pertenezco y yo. Para desvirtuar eso me basta decir que continuaré aquí hasta recibir la orden de

dar por terminada mi misión y retirarme del banco azul. Lo único que me podría estorbar para ello, y no me estorba, es la amistad íntima, el afecto antiguo, el deseo ferviente de colaborar que me unen a mi ilustre amigo don José María Gil-Robles.⁷⁴

También, aunque con menos justificación por el cambio de lugar y tiempo, Gil-Robles en sus memorias ha insistido en la cohesión y en la disciplina, “realmente ejemplares”, de su grupo parlamentario:

No me cansaré de proclamar la abnegada disciplina de la inmensa mayoría de los miembros del grupo parlamentario. Obligados a secundar, por patriotismo, una política que pugnaba muchas veces con sentimientos muy arraigados; ignorantes, con frecuencia, por exigirlo así la discreción, de muchas causas determinantes de resoluciones dolorosas; solicitados por una labor de captación continua desde otros sectores de la derecha y expuestos a los ataques y censuras de una opinión tornadiza y voluble, los diputados de la CEDA supieron mantenerse unidos y confiados, acatando gustosos una disciplina que les imponía grandes sacrificios y anulando generosamente poderosas individualidades en el anónimo de la labor colectiva [...].

Los hechos se encargaron de demostrar todos los días que los rumores de discordia en el partido, puestos en constante circulación, carecían del más leve fundamento.⁷⁵

Es cierto que, ante los ataques de monárquicos y agrarios contra Giménez Fernández durante la discusión de la ley de Yunteros, los diputados de la CEDA respaldaron en términos generales al ministro, aunque en algunas votaciones comenzaron a dibujarse ciertas fisuras, y pese a la abstención que impidió la aprobación rápida del proyecto al exigir los monárquicos quórum para su votación definitiva.⁷⁶ También es cierto que, días más tarde, un proyecto de ley de Arrendamientos, casi idéntico al que había naufragado con del Río y bastante similar al de Marcelino Domingo,⁷⁷ se pudo presentar a las Cortes gracias a un voto particular que, elaborado por el ministro, fue sostenido por el presidente de la Comisión de Agricultura, Cándido Casanueva, precisamente quien había sido el opositor más vehemente y tenaz a los proyectos de Domingo y del Río.⁷⁸ Pero, justo a partir de ese momento, fue cuando estallaron las diferencias en el seno de la CE-

DA, como ha sido reconocido por el propio Gil-Robles a pesar de sus afirmaciones anteriores.⁷⁹

La forma más suave en que se manifestaron tales diferencias fue la pasividad de muchos diputados de la CEDA que dejaron al ministro desasistido y solo en la defensa de sus proyectos.⁸⁰ De esa pasividad parlamentaria participaron también el presidente del Gobierno y el jefe de la CEDA, ante el peligro de que una "toma de postura" por parte suya quebrase definitivamente la unidad de la coalición en el primer caso y la unidad del partido en el segundo. Es curioso, por ejemplo, cómo Gil-Robles consideraba cumplidas sus obligaciones de apoyo parlamentario al ministro:

En varias ocasiones abandonaba yo mi escaño de diputado y me colocaba en alguno de los pasillos de acceso al salón de sesiones, para desde allí, a cubierto de miradas indiscretas, animar con el gesto a Giménez Fernández en su lucha generosa o moderar en lo posible sus naturales reacciones violentas.⁸¹

Pero no sólo eso. También entonces comenzaron a multiplicarse las intervenciones de diputados de la CEDA en un sentido abiertamente contrario a las tesis de Giménez Fernández. Asimismo, fueron frecuentes las votaciones en que la minoría apareció totalmente escindida.⁸² Y, por último, también en el seno de la Comisión de Agricultura, miembros de la CEDA fueron de los principales responsables de que allí quedaran bloqueados, sin conseguir el acceso al Pleno de la Cámara, los proyectos del ministro.

La consecuencia de todo ello fue el fracaso de un nuevo programa reformista para la cuestión agraria. Las contradicciones internas de la CEDA, semejantes, aunque de signo contrario, a las del PSOE durante el primer bienio, inutilizaron ese programa. La ley de Yunteros sufrió, como vimos, un retraso en su aprobación de graves consecuencias para los afectados. La ley de Arrendamientos quedó desfigurada en relación al proyecto, hasta el punto que lo concebido en un principio para la protección de los arrendatarios acabó siendo un instrumento legal de provecho para los propietarios, que permitiría gran número de desahucios.⁸³ Un proyecto de ley sobre incremento de las áreas de pequeños cultivos fue paralizado primero por la Comisión de Agricultura y después por la ofensiva abierta en el Pleno de varios diputados de

la CEDA.⁸⁴ El proyecto, fundamental para Giménez Fernández, sobre acceso de los colonos a la propiedad, una vez separado del proyecto de Arrendamientos del que formaba parte, no llegó a discutirse como consecuencia del bloqueo de la Comisión.⁸⁵ Un nuevo proyecto de Reforma Agraria ni siquiera llegaría a presentarse a las Cortes.⁸⁶ Finalmente, con este balance de fracasos reformadores, Giménez Fernández abandonó el Ministerio.

Tras su caída, se abrió un período en que la política agraria se desarrolló, apenas sin restricciones, según pautas contrarreformistas o conservadoras. El equilibrio de la coalición gubernamental se había desplazado a la derecha y el partido agrario asumió el Ministerio de Agricultura convirtiéndose en el eje de las futuras decisiones.⁸⁷ El retraimiento de los socialistas había motivado que la oposición parlamentaria de la izquierda prácticamente fuera inexistente. Los radicales, en pleno proceso de descomposición, apenas podían servir de contrapeso dentro de la mayoría. Por último, la política de Giménez Fernández había evidenciado el limitado alcance del reformismo en el interior de la CEDA y que, prescindiendo de la cuestión religiosa, los verdaderos correligionarios del ministro sevillano se encontraban en otros partidos más a la izquierda, pues incluso su republicanismo sin reservas había sido una de las causas de la oposición que le manifestaron los monárquicos y la derecha católica.⁸⁸ Como ha escrito Montero Gibert, “la rama demócrata-cristiana de la CEDA... vióse anegada por el tronco cedista, cuya tendencia dominante y contrarrevolucionaria dio tono y pautas diferentes al partido como un todo”.⁸⁹

La expresión legislativa de esa nueva política fue un proyecto de “contrarreforma” agraria presentado a las Cortes por Nicasio Velayos y aprobado con rapidez, casi vergonzantemente, en cinco sesiones. El nuevo texto vino a congelar definitivamente la reforma agraria.⁹⁰ La ley de 1932 había supuesto, según Velayos, “que el campo y la tierra no significan nada de lo que han significado siempre y queremos nosotros que signifiquen”; había, pues, que restaurar la situación anterior mediante una nueva normativa, “que lleve la paz a los espíritus y permita que puedan deducirse las consecuencias y obtenerse los provechos que han de derivarse de que en el campo haya paz y orden, de que la tierra se explote de una manera racional y tranquila [...]”.⁹¹ Las modificaciones que se introdujeron con ese objetivo fueron sustanciales, hasta el

punto de que un moderado, como lo era Cirilo del Río, pudo describir los efectos previsibles de la nueva ley del modo siguiente:

Se va a dar la paradoja de que, siendo hasta aquí un mal para los propietarios el estar incluido en el inventario de fincas de la Reforma Agraria, huyendo el terrateniente de la Reforma Agraria porque su inclusión en ella le significaba un perjuicio económico, si el dictamen se aprueba como viene (...), en el Ministerio habrá cola de propietarios decididos a pedir por favor que incluyan sus fincas en la Reforma Agraria, porque os habéis dado tal maña, que lo que era un sacrificio y un recorte para la propiedad privada extensa, lo habéis convertido en un gran beneficio para ella. [...] como el problema de la Reforma Agraria vaya a estar sufriendo los vaivenes de la política nacional, si hoy, por dominar vosotros, reducís a completa ineficacia la ley de Reforma Agraria que hicieron las Cortes constituyentes, no olvidéis que cuando venga una Cámara izquierdista superará en sus pretensiones de Reforma Agraria a las Constituyentes, y con este tejer y destejer vamos a hacer polvo, definitivamente, la economía agrícola nacional.⁹²

El proyecto no encontraría dificultades en las Cortes. Recibió el apoyo de los monárquicos,⁹³ de la CEDA,⁹⁴ de la Lliga⁹⁵ y, por supuesto, de los agrarios. La Esquerra se abstuvo de intervenir, exigiendo, según su portavoz, que se correspondiera con el mismo "respeto" para la competencia exclusiva del Parlamento catalán en la reforma agraria de Cataluña.⁹⁶ Igualmente, los nacionalistas vascos se limitaron a defender los particularismos agrarios de su región.⁹⁷ Los diputados de Izquierda Republicana decidieron abandonar el Parlamento.⁹⁸ De esta forma, toda la oposición al proyecto se resumió en la actitud de la minoría de Unión Republicana⁹⁹ y de algunos diputados aislados como del Río y Primo de Rivera.¹⁰⁰

En esta situación, lo más que consiguieron los reductos reformistas de la coalición, como algunos radicales y los socialcristianos, fue, a la inversa de lo que venía ocurriendo hasta entonces, introducir contradicciones reformadoras en una decisión reaccionaria. Como sus votos seguían siendo necesarios —si no para aprobar la ley, sí al menos para mantener la coalición—, tuvieron la posibilidad de arrancar algunas concesiones. Así, Giménez Fernández obtuvo entonces lo que no había logrado como mi-

nistro: la posibilidad del acceso a la propiedad para los arrendatarios. Y, sobre todo, el radical Álvarez-Mendizábal vio aprobada una propuesta según la cual el Estado podría expropiar en el futuro cualquier tipo de fincas por razones de "utilidad social". Esta norma carecería de importancia práctica mientras su aplicación estuviera en manos de los ministros agrarios. Pero, como veremos a continuación, sería justamente el principal instrumento legislativo que dispuso el Gobierno del Frente Popular para acelerar la reforma.

* * *

Es significativo y nada casual para nuestro razonamiento que fuera en una fecha tan tardía como la primavera de 1936 cuando la reforma agraria, en palabras de Jiménez de Asúa, "empezó a cumplirse con ritmo de auténtica marcha".¹⁰¹ También Malefakis ha señalado que la reforma, a pesar de su mayor radicalismo, fue más racional e inteligente a partir de entonces, afectando a menor número de propietarios que la ley de 1932.¹⁰²

El programa legislativo del Frente Popular no contenía, en relación a la cuestión agraria, un conjunto de medidas precisamente revolucionarias.¹⁰³ Así, entre otros proyectos anteriores de reforma y los nuevos proyectos, la principal diferencia fue que estos últimos se fueron aprobando y aplicando con rapidez y coherencia. Son asombrosas las facilidades, comparando con otros intentos de reforma, que el Gobierno encontró en las Cortes desde finales de abril, cuando Ruiz-Funes presentó sus primeros proyectos de ley. Los resultados prácticos que obtuvo el Gobierno fueron también mayores que todo lo conseguido en los cinco años anteriores. Entre marzo y junio de 1936 se distribuyeron tierras a más de cien mil campesinos y se ocuparon más de medio millón de hectáreas.¹⁰⁴ Y, según reconoció Ruiz-Funes ante las Cortes, esa política de asentamientos masivos fue posible, en un principio, gracias a un precepto, el artículo 27, de la muy conservadora ley de 1935.¹⁰⁵

La rapidez y resolución con que esa política agraria se desarrolló en 1936 ha sido explicada en función de la creciente presión social en el campo español, puesta de manifiesto en huelgas y en ocupaciones de fincas, más o menos espontáneas. La explicación,

sin embargo, no es suficiente, si no se tienen en cuenta también las especiales condiciones políticas que hicieron posible esa presión social y el que ésta obtuviera una respuesta positiva en los órganos de decisión.

Y es que, como ha puesto de relieve el profesor Ramírez Jiménez, el panorama del sistema de partidos comenzó a clarificarse en 1936.¹⁰⁶ Por vez primera, la política agraria fue impulsada en 1936 por un Gobierno plenamente solidario, sin contradicciones internas, en su reformismo socio-económico. Efectivamente, a partir de un bloque homogéneo compuesto por Izquierda Republicana, por Unión Republicana y por la Esquerra Catalana se constituyeron los dos Gobiernos, presididos por Azaña y por Casares, de aquel período (ver gráfico 3). Esa coherencia gubernamental y la mayor concentración de las fuerzas políticas reformistas en los órganos de decisión se tradujeron en una mayor coherencia y fortaleza de los planteamientos reformadores.

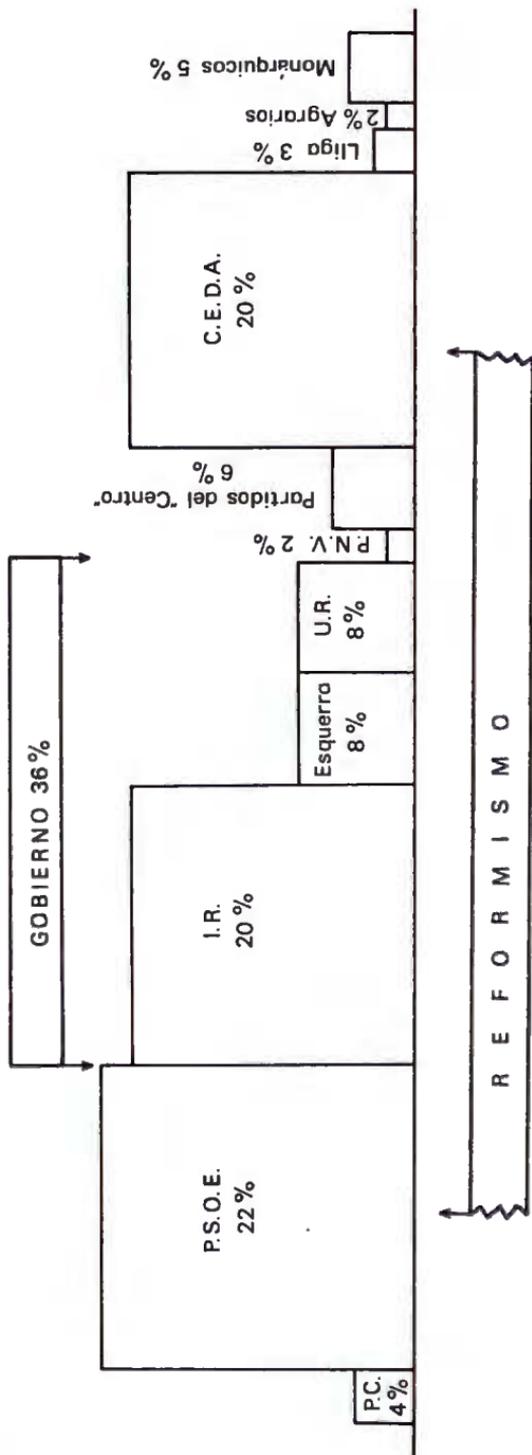
La reforma agraria no se presentó en 1936 como el resultado de una complicada transacción política y doctrinal. Ya en el manifiesto electoral del Frente Popular, los partidos republicanos de izquierda hicieron constar las diferencias que, en política agraria, les separaban de los socialistas.¹⁰⁷ Y más tarde, en las Cortes, no habría ninguna reserva ministerial a la hora de señalar el verdadero alcance ideológico de los proyectos de ley, así como los objetivos políticos que con ellos se perseguían.

Como ha indicado Malefakis, de la legislación presentada a las Cortes en 1936 se suprimió alguno de los pronunciamientos doctrinales que en el primer bienio, a raíz de la presencia socialista en el Gobierno y de las múltiples rupturas del reformismo, habían parecido fundamentales.¹⁰⁸ En la exposición parlamentaria de las fuentes doctrinales de la reforma se excluyeron las referencias al socialismo, insistiéndose, por el contrario, en la continuidad de una larga tradición española:

¡Si lo exótico en España es la desamortización, y lo tradicional —y quiero dejar esto bien sentado— es una ley de este tipo que restituye a los municipios sus viejos patrimonios y con ellos la posibilidad de que florezca de nuevo la vida municipal, que es el momento de máximo interés de nuestra historia! No ignora S.S. que son precisamente en las Cortes de 1854 los hombres conservadores los que se oponen a la desamortización; que es la voz de Mo-



Gráfico 3



(1936)

yano la que se levanta contra ella; que es luego don Andrés Borrego el que la combate, y que es la tradición española la que va contra esta posición de economía liberal completamente exótica. De modo que no vuelva a insistir S.S. en el sentido marxista de esta ley. Esta ley no es una ley marxista; ésta es una ley de reparación de una tradición, que nosotros entendemos conservar al restituir su viejo esplendor a los municipios y un ritmo de vida más elevado y más noble a la vida económica del país.¹⁰⁹

De lo que se trataba, sin embargo, era de crear una clase agraria propietaria, de terminar la revolución burguesa en el campo español que, según reconoció Joaquín Maurín, era el paso ineludible para la industrialización y la revolución democrática.¹¹⁰ En consecuencia, la defensa y el crecimiento de la pequeña burguesía campesina, como sostén de la República liberal, se antepusieron ya claramente por el Gobierno a cualquier propósito socializador. Así, el ministro de Trabajo afirmaba:

Debo decir que, en tanto pueda yo influir en una obra de Gobierno, nada se hará que vaya en contra de los pequeños propietarios del campo. Yo no permito que se juegue con eso de que el Gobierno tolera que se vaya a una socialización. Eso es falso, porque si los propios socialistas ocuparan el poder, tampoco podrían hacer esa política.¹¹¹

Las diferencias entre las bases y alternativas socio-económicas de los partidos obreros y las de la burguesía republicana fueron más claras, con lo que la consistencia interna de dichas bases y alternativas fue mayor. Que el PSOE permaneciera en una posición extragubernamental, a diferencia de 1931, fue un factor decisivo. Las contradicciones entre las vertientes reformista y revolucionaria del socialismo se desarrollaron exclusivamente en el interior del partido, sin afectar a la cohesión de la política del Gobierno. Además, las organizaciones socialistas estuvieron en condiciones de protagonizar y encauzar políticamente la presión social en el campo, en lugar de frenarla, e incluso reprimirla, como habían hecho durante el primer bienio. La tensión social pudo ser, ahora, organizada más eficazmente por los socialistas.¹¹²

Por vez primera, distintos sectores del movimiento obrero —socialistas, comunistas y anarquistas— consiguieron coordinar

sus actuaciones en el campo, lo cual, como recuerda Malefakis, hubiera sido imposible años atrás.¹¹³ Así, Zabalza, secretario general de la FNTT, pudo presentarse a las Cortes como portavoz de un “grupo obrero” compuesto por los diputados socialistas y comunistas, entre los que existía —según él— una “identidad absoluta” en cuanto a las cuestiones agrarias; otro problema era que, por el momento, dicho “grupo obrero” tuviera que “atemperar su política en el orden agrario a las necesidades que le impone la alianza circunstancial con la burguesía liberal que forma con nosotros, en estos instantes, el Frente Popular”.¹¹⁴

Por otra parte, también la conducta de la derecha frente al contenido de la nueva reforma agraria tuvo un carácter distinto en las Cortes de 1936. Ahora siguió oponiéndose, pero con menor agresividad y sin obstruir, como había hecho, aún con mucha menor fuerza parlamentaria, en otros proyectos de reforma anteriores. Cuando Azaña anunció a las Cortes el programa agrario del nuevo Gobierno, Gil-Robles, tras reconocer el fracaso de la derecha en realizar reformas sociales y económicas a su paso por el poder, ofrecería una actitud benevolente de la CEDA, aunque previniendo el “peligro” de que la alianza del Gobierno con el “bloque obrero” pudiera condicionar la política de reformas que se emprendía:

[...] para evitar injusticias sociales, para llegar a una más justa distribución de la riqueza, para acabar con esos desniveles que S.S. literariamente comparaba con las asperezas y contrastes de nuestro panorama nacional, yo le digo que nuestros votos estarán a la disposición de S.S. (*Un señor diputado: No los queremos.*) ¿Qué me importa que no los queráis si lo quiere mi conciencia? Lo que temo, señor Azaña, es que puesto S.S. a desarrollar ese programa tan nutrido de excelentes intenciones, tropiece con [...] la contradicción evidente entre el sentido que S.S. quiere imprimir a esa política y la trayectoria que quieren darla sus aliados circunstanciales de hoy. Cuando S.S. trate de realizar una política justa de distribución de la riqueza, temo que S.S. choque violentamente con el concepto que en aquellas filas se tiene [...].¹¹⁵

En este sentido, un factor importante fueron ciertos avances que la corriente social-cristiana consiguió en el interior de la CEDA tras las elecciones de febrero de 1936. Incluso Giménez

Fernández llegó a ocupar temporalmente, no sin resistencia, la dirección del partido.¹¹⁶ El propio Giménez Fernández fue prácticamente el único portavoz de su partido ante las cuestiones agrarias en las Cortes, de modo que, a lo largo de las discusiones de los proyectos de Ruiz Funes, éste apenas encontraría dificultades entre los diputados de la CEDA. Según Giménez Fernández:

[...] estamos en un plan de leal colaboración, de leal aviso, no en un plan de obstrucción y de obstaculización a una obra que el Frente Popular estima necesaria...¹¹⁷

De esta forma, la ofensiva parlamentaria de la CEDA, y también de los agrarios, pasó a menudo por alto, durante estos meses, el contenido de las nuevas medidas reformadoras, centrándose principalmente en la cuestión del orden público y de la seguridad en el campo.¹¹⁸ Únicamente los monárquicos del Bloque Nacional continuaron oponiéndose abiertamente a las reformas, como si del anticipo de una revolución socialista dirigida contra la burguesía se tratase realmente. Lo que estos diputados ofrecieron como alternativa no fue ya la Monarquía, sino simplemente el fascismo:

Ésta es la raíz de la revolución fascista: la reacción de las clases medias, que no se resignan a ser proletarizadas, como lo están todos los habitantes de Rusia [...].

Por fortuna, señores —no os indignéis mucho—, no tendréis ocasión de ensayar vuestras especulaciones absurdas. ¡No os dejaremos! [...]

Yo les digo a los agricultores españoles que la solución de sus problemas se lograría en un Estado corporativo [...] ¹¹⁹

En definitiva, el sistema republicano de partidos alcanzó en 1936 un punto en su desarrollo que explica el que fuera entonces, y no antes, cuando comenzó a ser posible una verdadera reforma agraria, cuando en las Cortes pudo iniciarse con relativa facilidad una política agraria reformista. El primer paso fue la formación de un Gobierno homogéneo, que estuvo en condiciones de plantear y de sostener una alternativa socio-económica coherente. Sin embargo, aunque todo el Gobierno era reformista, se trataba de un Gobierno minoritario y no todo el reformismo estaba en el Gobierno. Lo que se hubiera precisado para la continuidad y para

una mayor firmeza de esa política, de no haber comenzado la guerra, hubiera sido una ampliación de las bases políticas del Gobierno, mediante la incorporación a éste de otros sectores reformistas, a derecha y a izquierda. La entrada y la colaboración en el Gobierno del grupo socialista que encabezaba Prieto y de los demócrata-cristianos de Giménez Fernández y Lucía hubiera, en efecto, completado el abanico del reformismo gubernamental. Ello, hubiera supuesto, posiblemente, la consumación de dos escisiones en el sistema de partidos: una en el PSOE y otra en la CEDA. Su inevitabilidad a la larga, dadas la dinámica política y la complejidad interna de ambas organizaciones, ha sido apuntada por Ramírez Jiménez.¹²⁰ En cualquier caso, la mejor prueba de que no se trata de una simple especulación son los contactos que, en la primavera de 1936, se iniciaron con el objetivo de formar un "Gobierno nacional" que abarcase desde el ala prietista del PSOE hasta el ala izquierda de la CEDA.¹²¹

Pero quienes tenían que haber consumado esas rupturas no se decidieron, o al menos no lo hicieron a tiempo. Por ello, todo se reduce ahora, para los protagonistas y para los historiadores, a un empleo continuo de condicionales, desbordando ya el problema agrario y abarcando la propia Guerra Civil. Como ha escrito el socialista Rafael Méndez, resumiendo una opinión muy extendida:

Si entonces hubiera roto Prieto con la disciplina del Partido Socialista habiendo capitaneado a sus disidentes y a una mayoría parlamentaria ansiosa de su liderazgo, se podría haber evitado la catástrofe de la guerra. Porque la guerra se produjo por la ineficacia de los gobiernos republicanos al no acertar a estructurar debidamente su sistema político y al no prestar atención a las denuncias concretas y fidedignas de la conjura de los jefes militares en marcha.¹²² (Los subrayados son nuestros.)

B. LA AUSENCIA DE LOS INTERESES Y DE LA TÉCNICA EN LA REFORMA AGRARIA

Acabamos de contemplar las dificultades del sistema de partidos durante la República para actuar como canal de agregación de intereses, como creador e impulsor de grandes alternativas po-

líticas ante el problema agrario. Pero, además, esas dificultades tuvieron peores consecuencias al colocarse las decisiones en manos, *con carácter exclusivo*, de un órgano como el Congreso de Diputados.

Es evidente que la mecánica parlamentaria, activada por los partidos, implicaba, para el tratamiento de los problemas, un predominio de los enfoques políticos e ideológicos. Aparte de su evidencia, ello era algo congruente, y diríamos que hasta “funcional” en un régimen democrático. Precisamente, una razón de ser de los parlamentos y de los grupos parlamentarios —sólo nos estamos refiriendo ahora a las llamadas Cámaras Bajas— es la de racionalizar, la de institucionalizar los enfrentamientos políticos.¹²³ No obstante, ciertas “disfunciones”, según los propios supuestos democráticos, son previsible cuando aquellos enfoques son la única aportación al establecimiento de las decisiones, excluyendo o desechando la aportación de los intereses directamente afectados por esas decisiones y de los criterios técnicos. Eso ocurrió con la reforma agraria de la República española, que no fue otra cosa más que un conjunto de medidas, elaboradas, casi de principio a fin, por el Congreso y por los grupos parlamentarios. Ya, en 1931, había advertido Pascual Carrión que la elaboración de la reforma necesitaría “la colaboración de los campesinos, de los técnicos y del capital”.¹²⁴ Pero el caso es que la reforma agraria fue sólo obra de las Cortes, *a costa*, o a pesar, en buena medida, de consideraciones pragmáticas y técnicas. El IRA (Instituto de Reforma Agraria) fue el único intento republicano para conseguir alguna participación de los intereses y de la técnica en la reforma agraria.¹²⁵ Sin embargo, hay que tener en cuenta que el IRA fue un organismo administrativo para la aplicación de la reforma, más que para su preparación y elaboración. Además, tal aplicación hubiera precisado una estructura mucho más simple, rápida y eficaz. Como ha destacado Malefakis, el camino seguido en 1932 por el Gobierno de Azaña para fijar la estructura del IRA, principalmente la composición de su Consejo Ejecutivo, fue una de las causas más importantes del fracaso de la puesta en práctica de la reforma.¹²⁶ Resultó, en efecto, que todas las decisiones ejecutivas para la reforma agraria se encomendaron, en última instancia, a un gran órgano deliberante, que parecía de carácter más legislativo que ejecutivo, en el cual los elementos burocrá-

ticos predominaban sobre los técnicos y, especialmente, sobre la triple representación de intereses que contenía: propietarios, arrendatarios y trabajadores.¹²⁷

* * *

Los grupos parlamentarios que actuaban en el Congreso podían servir como canales para las distintas alternativas políticas e ideológicas al problema agrario. En el mejor de los casos, puede suponerse que dichos grupos “agregaban” intereses, que traducían intereses a planteamientos y fórmulas políticas. Sin embargo, lo que nunca podían hacer era sustituir a los grupos de interés. En términos generales, ni por su organización, ni por el modo de enfocar los problemas, ni por los escenarios en que se desenvolvían, ni siquiera por su composición social, los partidos, y en concreto su versión parlamentaria, pueden ser considerados como un puro reflejo de grupos de interés.¹²⁸ Y este desnivel entre unos y otros sería todavía mayor ante las dificultades ya analizadas del sistema de partidos de la República española para llevar a cabo aquella traducción de los intereses a alternativas políticas sólidas y coherentes.

Efectivamente, no puede afirmarse que los partidos —todos en general, y no sólo los considerados representativos de la burguesía republicana, de raíces urbanas— llevasen hasta las Cortes una participación en las decisiones de los intereses afectados por el problema agrario. Por el contrario, la llamada clase parlamentaria fue bastante homogénea, desde el punto de vista de su extracción social. Este hecho puede comprobarse en algunos análisis que se han realizado sobre la composición social de los distintos grupos parlamentarios.¹²⁹ No se transcriben ni se han tratado de completar aquí, ya que, en definitiva, se basan en declaraciones que hicieron los propios diputados de la República sobre sus ocupaciones profesionales, lo cual no resulta siempre muy fiable.¹³⁰ Sin embargo, sí que pueden apuntarse algunas conclusiones generales, reveladoras del desajuste existente entre las Cortes y los distintos intereses socio-económicos del país:

1. De las Cortes estuvo ausente, sobre todo, una representa-

ción del movimiento anarco-sindicalista, al que pertenecía buena parte del campesinado español.¹³¹ Tan sólo algunos diputados incorporados a la minoría catalana de la Esquerra ¹³² —y, en los primeros meses de las Cortes Constituyentes, la propia Esquerra en su conjunto— ¹³³ cumplieron en alguna medida el papel de portavoces o defensores de la CNT. Pero, en lo que se refiere a la cuestión agraria, ni siquiera por boca de esos diputados, los cuales contemplaban el problema con cierto distanciamiento como consecuencia de sus orígenes urbanos, estuvieron presentes en las Cortes los intereses de ese enorme sector del proletariado agrícola.

2. La presencia directa en las Cortes de las bases agrarias del socialismo fue mínima. En relación a las organizaciones socialistas, ya Tuñón de Lara ha subrayado que la composición profesional de su representación parlamentaria no se correspondió en porcentaje, ni con mucho, a la composición social que integraba aquellas organizaciones. Más de la mitad de la minoría socialista en las Cortes Constituyentes pertenecía a profesiones intelectuales. Menos de la cuarta parte de los diputados socialistas eran obreros. Y tan sólo dos de ellos trabajaban en la agricultura.¹³⁴

3. También, en el otro extremo de los intereses afectados por la reforma agraria, la reducida presencia en las Cortes de propietarios a través de los partidos de derecha fue equivalente a la del proletariado campesino a través de los partidos obreros. Apenas la décima parte de los diputados de la CEDA en las Cortes de 1933 y de 1936 puede considerarse vinculada directamente a intereses agrarios. Y los porcentajes fueron similares entre los diputados del partido agrario, los principales defensores de la gran propiedad.¹³⁵ Ni siquiera sobre criterios geográficos puede fundarse una dependencia entre los grupos de derecha y la gran propiedad. Por ejemplo, sólo una quinta parte de los diputados de la minoría agraria en las Cortes Constituyentes llegó a ellas desde las provincias del latifundio.¹³⁶

Durante la República, existió en suma un cierto desfase entre élites políticas y fuerzas sociales, tal como ha sido reconocido por Tuñón.¹³⁷ Y este desfase estuvo presente en el Parlamento. Es, en este sentido, como debe interpretarse el despegue, la “falta de interés” hacia el problema agrario, del que con frecuencia se ha culpado a los diputados de la República. Efectivamente, la inmensa

mayoría de los diputados no tuvieron "interés" alguno en su tratamiento, de forma que su atención se limitó fundamentalmente a las dimensiones ideológicas y políticas de dicho problema. Para unos, la reforma agraria había de buscar la consolidación del nuevo régimen republicano.¹³⁸ En otras ocasiones, lo que se pretendía era consolidar, mediante la reforma, la alianza gubernamental frente a los grupos de oposición.¹³⁹ Y para los diputados socialistas, como ya vimos, el fortalecimiento de sus organizaciones en el campo sería un objetivo prioritario. Pero apenas llegó a ser considerada la reforma agraria en las Cortes en función de los intereses concretos que iban a verse afectados por ella.

Ya se ha señalado la ambigüedad que encierra la idea de la representación de intereses económicos y sociales. Para alcanzar conclusiones de cierta validez sobre su hipotética puesta en práctica en un caso concreto, habría, antes que nada, que precisar cuáles hubieran sido las características del órgano encargado de representar esos intereses: sus atribuciones, sus relaciones con el órgano parlamentario de representación política y su composición, esto es, los grupos que hubieran tenido acceso a él.¹⁴⁰ Por ello, no se trata de especular aquí con lo que *hubiera sido* de la reforma agraria *si* se hubiera contado, para su elaboración, con alguna fórmula de representación de intereses, paralela a la representación política contenida en el Congreso de Diputados. Hemos de conformarnos, por tanto, con la experiencia y el recuerdo de lo que realmente ocurrió con la reforma agraria de la República sin que existiera dicha representación de intereses.

En primer lugar, aquella "falta de interés" de los grupos parlamentarios se reflejó en la morosidad con que el problema agrario fue tratado en las Cortes hasta 1936. La inmensa mayoría de los diputados no sintieron la urgencia que requería cualquier solución a ese problema y, como vimos, así se llegó a 1936 sin que la reforma agraria apenas se hubiera iniciado. Mientras tanto, la atención y el "interés" del Congreso se proyectaron sobre otras cuestiones más "políticas", cuyos debates se simultanearon o se adelantaron a los de la cuestión agraria. En especial, la discusión del Estatuto de Cataluña en 1932 desplazó a un segundo plano el proyecto de Reforma Agraria que, por las mismas fechas, se debatía en las Cortes. Pocos diputados fueron conscientes de lo que esto suponía para la reforma. Las mayores protestas fueron las de Diego

Hidalgo, especialista del partido radical en cuestiones agrarias, quien en su primera intervención ante las Cortes, se lamentó de “la falta de asistencia de la opinión pública” y de que “nuestro espíritu latino hace que la imaginación de los españoles, la atención de los españoles esté distraída, alucinada por otro problema, grave también, pero más espectacular y político, restando fuerza y atención al problema que nosotros vamos a estudiar aquí”.¹⁴¹ Pero la verdad es que el desinterés no estaba en la opinión pública, sino más bien en el Gobierno y en los diputados. Difícilmente puede imaginarse que la atención de los campesinos andaluces o extremeños estuviera distraída con el Estatuto catalán. Y, en efecto, el propio Hidalgo centraría mejor los objetivos de su protesta en una segunda intervención, en la que arremetió contra el conjunto de las Cortes, a las que calificó de “cortesanas”, que aisladas en el ambiente de Madrid no percibían la importancia de la reforma agraria para los patronos y obreros, y contra el Gobierno, “el que culpó de que “este proyecto de ley, que es la base de la prosperidad de España, esté discutiéndose en medio de la indiferencia de todos”. El Gobierno era culpable, “por haber tenido la debilidad de consentir que se interponga en la discusión de este proyecto la del Estatuto catalán”. El problema catalán, según Hidalgo, bien podía esperar unos días y, sin embargo, “la reforma agraria es preciso que se apruebe oportunamente, ya que, si le falta la oportunidad, no sirve absolutamente para nada”.¹⁴² Pero éste no fue el único caso a lo largo de la República. Así, por ejemplo, más tarde, en 1933, la ley de Congregaciones religiosas se antepuso el resto de los proyectos de Marcelino Domingo, en una decisión del Gobierno que, según Malefakis, sería “fatal”.¹⁴³ Y, a finales de 1934, fue otra vez el problema catalán —los debates sobre la suspensión del Estatuto— lo que volvió a interponerse cuando Giménez Fernández presentaba sus primeros proyectos a las Cortes.

El problema fue todavía más grave en la medida en que no se trató solamente de una falta de interés relativo, por comparación al que existía para otras cuestiones, sino de una falta de interés *absoluto* la que muchos diputados manifestaron hacia la cuestión agraria. En efecto, la ausencia crónica de los diputados a los debates sobre dicho problema fue un fenómeno constante desde 1931 hasta 1936. Y no fueron siempre los partidos más “inte-

resados” en principio por el tema, ni los más disciplinados, los que tuvieron mayores índices de asistencia a la Cámara.¹⁴⁴ De un total de 140 votaciones parciales sobre distintos proyectos agrarios a lo largo de las tres legislaturas de la República, solamente en 15 de ellas —cuatro en 1931-1933, cuatro en 1933-1935 y siete en 1936— participaron más de 200 diputados.¹⁴⁵ Fueron, además, frecuentes las votaciones que se invalidaron cuando los que buscaban retardar algún proyecto solicitaban el quórum reglamentario. Incluso, más de una sesión tuvo que ser suspendida por falta de asistencia. En especial, el gran absentismo que se observó durante los debates de la ley de Arrendamiento, en el verano de 1933, movió al Gobierno a amenazar con la dimisión, si los diputados de la mayoría persistían en su actitud, que estaba dando pie a los grupos de oposición para interpretar que no se contaba con el sostén parlamentario imprescindible para gobernar.¹⁴⁶ Como acusó el jefe de la minoría radical en las Cortes:

Hemos llegado a una completa perturbacion del regimen parlamentario; estamos ahora ante un caso práctico de él. Dejamos pendientes de votación artículos y artículos y seguimos discutiendo los siguientes; esperamos a que vengan un día unos diputados de la mayoría (que se ha convertido en mayoría de ida y vuelta) a votar algo que no han oído discutir, y estos buenos señores diputados —perdonadme la palabra—, insultándonos con el color yodado adquirido con las brisas del mar, a los que estamos aquí cumpliendo con nuestro deber, aparecen, entran por una puerta, votan como un solo hombre a favor del Gobierno y se marchan por la otra. Y los galeotes de las Cortes Constituyentes seguimos aquí, remando mañana y tarde en las Comisiones y en el salón de sesiones —los de la mayoría y los de las minorías—, deteniéndonos a cada momento en nuestra labor para que el señor presidente del Consejo de Ministros llame a los representantes de los grupos, circule telegramas y vaya rebañando por todas las provincias españolas un nuevo quórum y una nueva reunión de “quoristas” suficiente para seguir manteniendo el Gobierno un par de semanas más. Esto no es serio, señores del Gobierno.¹⁴⁷

En tercer lugar, el alejamiento de los intereses durante la elaboración de las decisiones puede servir también de explicación del radicalismo con que algunos se opusieron o no aceptaron la reforma agraria. Es evidente que la razón principal de los conflictos es-

tuvo en la lentitud y en las insuficiencias de las decisiones, para los movimientos obreros, o en las amenazas que encerraban, para los propietarios. Sin embargo, no debiera menospreciarse el hecho de que esos intereses afectados se sintieron tanto más distantes de las decisiones en cuanto que no habían sido decisiones "suyas", esto es, que no habían estado comprometidos ni habían participado en su establecimiento.¹⁴⁸

Quizá, las dificultades que encontró la política agraria en el anarco-sindicalismo, no habrían desaparecido aun en el caso de que la República hubiera dispuesto de un sistema acabado de representación de intereses que ofreciera la posibilidad a la CNT de participar en la elaboración de la reforma.¹⁴⁹ No hay ningún indicio que nos permita suponer que la CNT, en su conjunto o en su mayoría, hubiera aceptado integrarse en dicho sistema. Pero hay que tener en cuenta que, a partir de 1931, se estaban produciendo dos fenómenos en el anarco-sindicalismo español: de un lado, el distanciamiento, cada vez más claro, entre su corriente "moderada", encabezada por Juan López, Juan Peiró, Ángel Pestaña, etc., que, según Peirats, "tendía a aclimatarse a la legalidad republicana", y su corriente "revolucionaria";¹⁵⁰ de otro lado, la orientación urbana que tomó la CNT, impulsada por la FAI, reflejando un cambio fundamental en la importancia relativa que en su seno tenían Andalucía y Cataluña.¹⁵¹ Ambos fenómenos convergieron cuando la idea de constituir una federación campesina a nivel nacional, como era la FNTT socialista, solamente fue asumida por los grupos sindicalistas "moderados".¹⁵² Y es, justamente, la confirmación y la aceleración de estos dos procesos, aumentando y fortaleciendo los sectores moderados y agrarios que se estaban distanciando del anarco-sindicalismo, lo que hubiera provocado, posiblemente, la llamada a esos sectores para participar en la reforma agraria y una rápida y eficaz aplicación de la misma. Como escribió Brenan, "una solución agraria en España, si semejante cosa fuera posible, hubiera reducido al anarco-sindicalismo a las dimensiones de un movimiento puramente catalán".¹⁵³

* * *

Fue el intento de algunos notables de la República, principalmente intelectuales socialistas de raigambre krausista, que con el

nuevo régimen se hiciera realidad en España la difícil síntesis entre técnica y política, que ellos anhelaban desde hacía años. Como ha escrito Emilio Lamo sobre Besteiro, lo que éste pretendía "era limitar la fuerza de lo político y de los partidos, en favor de un tratamiento económico de los problemas, único campo en que éstos eran susceptibles de solución científica".¹⁵⁴ Igualmente, Virgilio Zapatero ha estudiado la obsesión de Fernando de los Ríos por superar la "incompetencia" que había aquejado al régimen parlamentario de la Restauración y por conseguir la articulación entre competencia técnica y democracia política.¹⁵⁵ Sin embargo, según tratamos ya en otro capítulo, ni la segunda Cámara defendida por Besteiro, ni los Consejos Técnicos que patrocinó de los Ríos para encomendarles la preparación de los proyectos que después discutirían las Comisiones parlamentarias, consiguieron incorporarse a la Constitución de 1931.¹⁵⁶

Tras esa doble frustración, en un apartamiento similar al de los intereses afectados por la reforma agraria acabarían encontrándose los criterios técnicos durante la elaboración de las decisiones. Únicamente hubo un intento, en los primeros meses de la República, para que la reforma agraria, sin dejar de ser una decisión política, se hiciera a partir de criterios técnicos; fue la Comisión *Técnica* Agraria, creada precisamente por Fernando de los Ríos a su paso por el Ministerio de Justicia, a la que se encargó de proponer al Gobierno la legislación necesaria para llevar a cabo la reforma. Pero, como ya vimos, las divisiones internas del Gobierno provisional impidieron, en el verano de 1931, que el proyecto que preparó aquella Comisión se llevara a la práctica. Tan sólo Azaña parece haber sido el único ministro que apoyó el proyecto, así como su rápida implantación por decreto, aunque posteriormente hubiera de someterse a la aprobación de las Cortes, tal como había recomendado la Comisión.¹⁵⁷

A partir de entonces, las decisiones en materia agraria fueron monopolizadas por las Cortes. En esta situación, los proyectos legislativos solamente hubieran tenido una posibilidad de mantener un cierto nivel de "bondad" técnica: que los Gobiernos, que disponían de unos medios de información de la realidad agraria y de conocimiento de los aspectos técnicos de los problemas muy superiores a los que tenían los diputados, interviniesen y controlasen intensamente los debates, tanto en la Comisión de Agricultura

como en el Pleno de la Cámara. Pero no sucedió así. Ya hemos tratado extensamente las causas y no es cuestión de volver ahora sobre el asunto.

Durante las dos primeras legislaturas, tan sólo Giménez Fernández lucharía a fondo y con insistencia desde el banco azul en defensa de sus proyectos. Era, sin embargo, un extraño en el Gobierno y en su propio partido. Con esa excepción, la *entrega* de la reforma agraria a las Cortes fue absoluta, hasta el punto que, el proyecto definitivo de la ley de 1932 no llegó a ser conocido y dictaminado por la Comisión de Agricultura. Según el ministro, de lo que se trataba era que “convertida la Cámara en Comisión, de la Cámara saliera el dictamen sobre el proyecto del Gobierno”. Así, el Gobierno y la Comisión se echaron a un lado, haciendo al Pleno de las Cortes único responsable de las decisiones que se adoptasen:

[...] el proyecto se discutirá todo el tiempo que sea necesario, y si en los últimos tiempos de su discusión ésta decae y falta el interés de la Cámara —y no lo creo, porque tengo un alto concepto de la Cámara—, ni a la Comisión ni al Gobierno puede imputárseles ni señalárseles responsabilidad por ello.

[...] el Gobierno y la Comisión tienen este convencimiento y este propósito: el propósito de que este proyecto sea obra de la voluntad total del Parlamento.¹⁵⁸

Algunos diputados protestarían, aunque vanamente. Así, por ejemplo, Eduardo Ortega y Gasset, representante de la izquierda radical-socialista, criticó en términos muy agrios esa actitud que el Gobierno manifestaba hacia la reforma agraria:

El Gobierno tiene la presencia física en el banco azul, pero está eternamente silencioso. La Comisión sustituye al Gobierno, y hay asuntos de dirección fundamental en que el Gobierno debiera dar de continuo la directriz y estar a la cabeza de la Cámara, no para absorberla, no para anular su facultad de iniciativa, pero sí para cumplir con sus deberes rectores de Gobierno.¹⁵⁹

No es extraño, en esta situación, que los “productos” legislativos de las Cortes adolecieran, desde el punto de vista técnico, de importantes defectos y que fueran inadecuados, cuando no con-

traproducentes, para la solución de los problemas concretos a que se dirigían. Y es que la dimensión técnica de las decisiones se subordinó absolutamente a su dimensión ideológica, como consecuencia de ese monopolio que, en su gestación, tuvieron los grupos parlamentarios. Éstos, lógicamente, tendieron a la "politización" de la reforma, a fijar su atención en los aspectos políticos y no en los aspectos técnicos. Por si fuera poco, esta tendencia, según vimos antes, se reforzó todavía más como consecuencia de las características del sistema de partidos. Y así resultó lo que Leandro Benavides ha expuesto sobre la reforma de 1932:

La ley tenía una orientación político-ideológica predominante. Por eso se preocupa casi exclusivamente de la redistribución de la tierra y casi nada del fomento de la riqueza y producción agrarias. Los aspectos técnicos para el desarrollo y modernización de la riqueza quedan prácticamente olvidados. Ni el crédito agrícola, tan necesario en una agricultura sumamente descapitalizada, ni el fomento de la cooperación, método que se había demostrado fecundo en otros países, eran regulados por la ley. Tampoco se considera en la ley al sector agrícola como parte predominante de la economía nacional y partida fundamental de nuestro comercio exterior.¹⁶⁰

Y del mismo modo, siguiendo con el juicio de los especialistas, Ramón Tamames ha afirmado:

Todos los defectos de la Ley de Reforma denotaban la preocupación primordialmente social de la misma y el descuido de los aspectos técnicos que necesariamente deberían haberse tenido en cuenta [...] ¹⁶¹

De ello fueron conscientes también y se lamentaron los propios diputados, aún con palabras mucho más duras, practicando la autocrítica. Así, en la sesión en que las Cortes Constituyentes tocaban a su fin, Félix Gordón Ordás hacía este balance:

Todos tenemos la culpa de ello. Quizá mientras era necesario que realizásemos una política en el campo con decretos que la pudieran hacer desde el primer momento, en relación con los arrendamientos rústicos, con el rescate de los bienes comunales, con la creación del Banco Agrario Nacional, en vez de preocuparnos de

estudiar aquellas necesidades hondamente sentidas en el campo español, que por ser más del 70 por ciento de nuestra población (?), es lo que dará el tono, queramos o no, a la gobernación del país, de lo que nos ocupamos fue de desollarnos los unos a los otros en un prurito completamente inocuo y pueril de ver quién era más o quién era menos de unas izquierdas más teóricas que reales.¹⁶²

Sin embargo, lo cierto es que ni los diputados, ni los partidos, ni las Cortes podían desempeñar un papel que no era el suyo en el sistema político. Edward Malefakis ha acabado su magistral obra con la reflexión de que “no basta que quienes deseen instituir el cambio tengan nobles aspiraciones. Al mismo tiempo han de ver las realidades sociales tal como son verdaderamente y no a través de prismas ideológicos...”. La reforma agraria de la República —ha afirmado Malefakis— sólo hubiera tenido algunas posibilidades de éxito “si los republicanos de izquierda y los socialistas de 1931-1933 hubieran mezclado a su humanismo liberal una mayor competencia técnica y un radicalismo más inteligentemente concentrado”.¹⁶³ Pero el problema no estuvo sólo en las personas, ni siquiera en las dificultades innatas de la reforma agraria. Ir un poco más allá, y encontrar dentro del sistema político de la República alguna de las razones por las cuales no pudo hacerse tal “mezcla”, es, precisamente, lo que se ha venido intentando a lo largo de estas páginas.

NOTAS

1. Cfr. *Estadísticas básicas de España, 1900-1970*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1975; Leandro Benavides, *La política económica en la Segunda República*, Ed. Guadiana, Madrid, 1972; Salustiano del Campo, “Composición, dinámica y distribución de la población española”, en *La España de los años 70*, vol. I (“La Sociedad”), pp. 15-145; y Ramón Tamames, *Estructura económica de España*, Ed. Guadiana, Madrid, 1974, vol. I (Introducción. Sector agrario).

2. Las dos obras básicas para conocer la situación del campo español al proclamarse la República son la de Pascual Carrión, *Los latifundios en España*, Gráficas Reunidas, Madrid, 1932, con prólogo de Fernando de los Ríos (hay una nueva edición en Ariel, Barcelona, 1973), y la ya citada de Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Puede consultarse también a Jacques Maurice, *La reforma agraria en España en el siglo XX (1900-1936)*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1975.

3. Cfr. la intervención de Marcelino Domingo, en *DSCC*, n.º 183, 15-VI-1932, donde puso fin, como ministro de Agricultura, al debate sobre la totalidad del proyecto de Ley de Reforma Agraria.

4. *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 20.
5. Según el principio quinto del Estatuto: "El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopte como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra".
6. Cfr. Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 199.
7. Un buen resumen de los decretos de Largo Caballero, de sus implicaciones y de las reacciones que provocaron, hay en *ibidem*, pp. 200-206. Para un análisis jurídico, véase Luis Enrique de la Villa, "El derecho del trabajo en España, durante la Segunda República", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. XIII, Madrid (1969), pp. 237-270.
8. La Comisión Técnica Agraria fue creada por decreto del Ministerio de Justicia de 21 de mayo de 1931. Dentro de ella se formó una subcomisión —compuesta por Sánchez Román (presidente de la Comisión), Carrión, Flores de Lemus, Rorigáñez y Viñuales— encargada de estudiar el problema de los latifundios. Las bases del proyecto que esta subcomisión presentó al Gobierno pueden consultarse en Pascual Carrión, *Los latifundios en España*, pp. 421-432.
9. Cfr. Pascual Carrión, *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual de la agricultura española*, Ariel, Barcelona, 1973 (prólogo de Juan Velarde Fuentes), pp. 117-118. Sobre los debates en el seno del Gobierno en torno a la Reforma Agraria, véase Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, pp. 36, 40 y 75-77.
10. DSCC, n.ºs 50-51, 6 y 7-X-1931.
11. Ley 15-IX-1932, en la *Gaceta* el 21-X. Debates en las Cortes del 10-V al 9-IX-1932 (DSCC, n.ºs 162-233).
12. Proyecto de ley, en DSCC, n.º 322, 6-IV-1933. En las Cortes del 27-VII al 7-IX-1933 (DSCC, n.ºs 378-402). Además, en el verano de 1933, Marcelino Domingo había presentado otros proyectos, uno sobre creación de un Banco Agrario y otro sobre restitución de tierras comunales a los municipios.
13. En las Cortes del 26-I al 24-V-1934 (DSC, n.ºs 29-88).
14. En las Cortes del 31-I al 20-II-1934 (DSC, n.ºs 31-38).
15. Sobre los proyectos que componían el programa agrario de Giménez Fernández, véase *infra*, p. 484.
16. En las Cortes del 21-XI al 20-XII-1934 (DSC, n.ºs 125-143).
17. Ley 15-III-1935. En las Cortes del 5-XII-1934 al 14-III-1935 (DSC, n.ºs 133-171). También, el 23-III-1935 las Cortes aprobaron un proyecto de menor importancia sobre los baldíos de Alburquerque.
18. Ley 10-VIII-1935. En las Cortes del 20-VII al 26-VII-1935 (DSC, n.ºs 227-231).
19. Sobre el programa legislativo del Frente Popular en materia agraria, véase *infra*, nota 103.
20. En las Cortes del 21-V al 28-V-1936 (DSC, n.ºs 31-35).
21. Ley 18-VI-1936. En las Cortes del 27-V al 28-V-1936 (DSC, n.ºs 34-35).
22. En las Cortes del 26-VI al 10-VII-1936 (DSC, n.ºs 52-60).
23. Sobre el concepto de "agregación de intereses" que venimos utilizando, véase *supra*, y nota 43 en p. 271.
24. DSC, n.º 54, 1-VII-1936.
25. *La República española y la Guerra Civil*, p. 399.
26. Cfr. su *Historia de España*, vol. III, pp. 93-111.
27. Cfr. "Un balance desde la perspectiva", en Manuel Ramírez Jiménez, *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 251-264.
28. Cfr. *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 21-22 y 442-455.

29. *La República española y la Guerra Civil*, p. 80.
30. Para un análisis de conjunto de las contradicciones internas del PSOE durante la República, es interesante el trabajo, "situado en un plano estructural", de Manuel Contreras Casado, "El partido socialista: análisis de un conflicto interno", en *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 201-215.
31. La ambigüedad de las respuestas socialistas de torno a la reforma agraria se reflejó en las conclusiones de un Congreso extraordinario del PSOE, celebrado en Madrid el 11 de julio de 1931, para fijar el programa que habían de sostener los diputados socialistas en las Cortes Constituyentes (véase *El Socialista* [12 julio 1931]). Tampoco se aclararon mucho las cosas durante el XIII Congreso del partido de octubre de 1932 que se limitó a hacer suyas las propuestas del III Congreso de la FNTT que se había celebrado días antes (cfr. *XIII Congreso del Partido Socialista Español*, Gráfica Socialista, Madrid, 1934).
32. V. gr. la intervención de Lucio Martínez Gil, secretario general de la FNTT, en *DSCC*, n.º 166, 17-V-1932.
33. El enfrentamiento entre esas dos tesis ha sido destacado, entre otros autores, por Gerald Brenan, *El laberinto español*, pp. 185-186; y por Manuel Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión...*, pp. 170-171.
34. Gabriel Morón, *DSCC*, n.º 194, 5-VII-1932.
35. Juan Morán, *DSCC*, n.º 198, 12-VII-1932.
36. Lucio Martínez Gil, *DSCC*, n.º 399, 1-IX-1933.
37. Este hecho es todavía más significativo si tenemos en cuenta la importancia social y económica de los Ministerios que ocupaban Largo Caballero y Prieto, y el papel de experto en cuestiones agrarias que desempeñaba de los Ríos en el seno del partido (cfr. Virgilio Zapatero, *Fernando de los Ríos; los problemas del socialismo democrático*, pp. 100-103).
38. *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 213-214.
39. Según Azaña, cuando el Consejo de ministros trata de esos proyectos a comienzos de 1932, "Prieto, que 'nunca creyó en la Reforma Agraria', dice que ahora empieza a ser viable. Largo también cede fácilmente. El que se resiste más es Ríos; tiene una especie de fanatismo de intelectual y disputa por entelequias. A veces, parece un niño consentido" (*Memorias políticas y de guerra*, p. 322).
40. Lucio Martínez Gil, *DSCC*, n.º 391, 18-VIII-1933.
41. Véase la intervención de Luis Jiménez de Asúa el 11 de octubre de 1932 en *XIII Congreso del Partido Socialista Español*.
42. Gabriel Morón, *DSCC*, n.º 194, 5-VII-1932.
43. Cfr. la defensa de un voto particular contra el dictamen de la comisión de trabajo por Anastasio de Gracia, que sería nuevo presidente de la UGT, en *DSCC*, n.º 29, 26-I-1934.
44. Niceto Alcalá-Zamora, *DSCC*, n.º 50, 6-X-1931.
45. Cfr., en este sentido, el análisis de Edward Malefakis sobre la ley de 1932 en *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 243-277; y el más resumido de Pascual Carrón en *La reforma agraria de la Segunda República...*, pp. 123-126. Quizá el mejor análisis jurídico del contenido de la ley haya sido el de Gregorio Peces-Barba del Brio, *La ley de Reforma Agraria*, Madrid, 1933.
46. Rafael Guerra del Río, *DSCC*, n.º 385, 9-VIII-1933.
47. Cándido Casanueva, *DSCC*, n.º 399, 1-IX-1933.
48. Cfr. *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 305-381.
49. La obstrucción de los agrarios fue particularmente intensa en 1933 durante los debates del proyecto de ley de Arrendamientos. Baste recordar que al artículo 1 de dicho proyecto llegaron a presentar 205 enmiendas.
50. *DSCC*, n.º 183, 15-VI-1932.
51. Véanse *DSCC*, 220, 18-VIII-1932 y n.º 232, 8-IX-1932.
52. *DSCC*, n.º 395, 25-VIII-1933.
53. *Estructura económica de España*, vol. 1, p. 71.

54. *DSCC*, n.º 162, 10-V-1932.
55. Cfr. "La economía española durante la Segunda República", en *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 157-158.
56. La segunda base del proyecto de la Comisión Técnica Agraria en 1931 limitaba el alcance de la reforma a las provincias andaluzas y extremeñas, más Ciudad Real y Toledo.
57. *DSCC*, n.º 175, 1-VI-1932.
58. Como ha escrito Brenan: "... no se hizo nada para remediar a las innumerables familias del norte que tenían pocas tierras ni para convertir la variable y usualmente excesiva renta de Castilla en un censo fijo o *bail héréditaire*. Podemos decir aquí que los partidos republicanos perdieron una gran oportunidad, no solamente de remediar los abusos escandalosos que se producían en el campo, sino también de ganar aliados que hubieran fortalecido considerablemente el régimen" (*El laberinto español*, p. 187).
59. *La Reforma agraria de la Segunda República...*, p. 124.
60. En este sentido, véanse, por ejemplo, las intervenciones de Ramón Otero Pedrayo (gallego), en *DSCC*, n.º 167, 18-V-1932, de Leandro Pita Romero (gallego), en *DSCC*, n.º 190, 28-VI-1932, de Rafael Aizpún (navarro), en *DSCC*, n.º 191, 29-VI-1932, y de Andrés Orozco (canario), en *DSCC*, n.º 195, 6-VII-1932.
61. Alfonso R. Castelao, citado por Xose M. Beiras, en "La economía española durante la Segunda República", art. cit., pp. 158-159.
62. Aunque no el único. También en otras minorías parlamentarias de oposición sería posible encontrar ciertas fisuras internas. Así, por ejemplo, Robinson ha puesto de relieve las diferencias existentes en el seno de la minoría agraria, aparentemente tan compacta ante el problema. Cfr. *The origins of Franco's Spain*, pp. 88-89.
63. Las dificultades para concebir al partido radical como un canal homogéneo de agregación de intereses ya han sido señaladas por Manuel Ramírez Jiménez, en "La agregación de intereses en la Segunda República: Partidos y grupos" en *Estudios sobre la Segunda República española*, pp. 35-36.
64. V. gr. Las intervenciones de Lerroux, en un debate político general, en *DSCC*, n.º 203, 20-VII-1932, de Eloy Vaquero, en *DSCC*, n.º 199, 13-VII-1932, y de José María Álvarez Mendizábal, en *DSCC*, n.º 226, 30-VII-1932.
65. Es significativo que una de las alternativas más coherentes al proyecto de ley de 1932, la contenida en un voto particular de Diego Hidalgo, diputado radical, tuviera que ser defendida a título personal, aunque, según él, "la minoría radical estuviera identificada con dicha propuesta en términos generales" (véase *DSCC*, n.º 163, 11-V-1932).
66. *DSCC*, n.º 170, 24-V-1932.
67. Andrés Orozco, *DSCC*, n.º 195, 6-VII-1932.
68. Rafael Guerra del Río, *DSCC*, n.º 395, 25-VIII-1933.
69. Véanse *DSC*, n.ºs 31-37, 31-I/9-II-1934.
70. V. gr. la última votación nominal sobre la ley en *DSC*, n.º 37, 9-II-1934, donde algunos diputados de la CEDA votaron junto a socialistas, Izquierda Republicana, radicales, conservadores y liberal-demócratas, y otros junto a agrarios y monárquicos.
71. En especial, un nuevo proyecto de ley de Arrendamientos. No es cierto que, como afirma Malefakis, "los rasgos esenciales del proyecto ministerial quedaran intactos" tras su paso por la Comisión y que las modificaciones sufridas fueran escasas en número y de "poca importancia" (*Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 397). Por el contrario, los cambios que se introdujeron en el proyecto fueron tan sustanciales que del Río se vio obligado a retirar el proyecto para evitar que fuera discutido por el Pleno. Así lo reconocieron del Río y el propio presidente de la Comisión, Casanueva, en un debate que sostuvieron pocos meses más tarde (véase *DSCC*, n.ºs 133-134, 5 y 6-XII-1934).
72. El mejor resumen del pensamiento de Giménez Fernández y, en particular, de la política agraria que intentó llevar a cabo, es el de Javier Tusell, en su *Historia de la democracia cristiana en España*, vol. I, pp. 282-312.
73. Gil-Robles ha reconocido que, en mayo de 1935, no se "atrevió" a mantener a

Giménez Fernández en el Gobierno, por el "riesgo que ello supondría para la estabilidad del bloque gubernamental" y dado que, en la propia CEDA, "el grupo de los descontentos arreciaba en la ofensiva" (*No fue posible la paz*, p. 187).

74. *DSC*, n.º 137, 12-XII-1934.

75. *No fue posible la paz*, pp. 182-183.

76. Hubo que esperar varios días, hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento del Congreso que rebajaba considerablemente el número de diputados necesarios para la votación definitiva de una ley, para que el proyecto de Yunteros pudiera ser aprobado (cfr. *DSC*, n.ºs 131 y 142-143, 30-XI y 19 y 20-XII-1934). Ante lo avanzado de la época de siembra, los yunteros fueron muy perjudicados por esta maniobra dilatoria que Malefakis no ha dudado en calificar de "repugnante" (*Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 402).

77. Así lo reconoció Giménez Fernández, en *DSC*, n.º 137, 12-XII-1934.

78. *DSC*, n.º 133, 5-XII-1934.

79. Véase *No fue posible la paz*, pp. 177-182.

80. Giménez Fernández se vio obligado a intervenir en veintiuna de las sesiones que se dedicaron a la ley de Arrendamientos, y en alguna de ellas más de una ocasión.

81. *No fue posible la paz*, p. 175, nota 1.

82. Entre los diputados de la CEDA que, en las Cortes, manifestaron su oposición a Giménez Fernández, puede recordarse a Adolfo Rodríguez Jurado, presidente de la Asociación de Propietarios Rústicos de España, Cándido Casanueva, Mateo Azpeitia, Jaime Oriol de la Puerta, José María Fernández Ladreda, Luis Alarcón, José Finat y Escrivá de Romani (conde de Mayalde), Mariano de la Hoz, etc.

83. Incluso en *El Debate* (14 febrero 1935) se llegaría a denunciar "toda la labor desfiguradora de la ley que han hecho los dominadores de la Comisión de Agricultura", comparando los objetivos iniciales del proyecto con lo que se iba aprobando en las Cortes.

84. Cfr. Javier Tusell, *Historia de la democracia cristiana en España*, vol. I, pp. 299-302. Véase el proyecto de ley, en *DSC*, n.º 146, 23-I-1935. Fue rechazado por la Comisión y posteriormente por el Pleno de la Cámara (cfr. *DSC*, n.º 166, 27-II-1935 y n.º 172, 15-III-1935).

85. Cfr. José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, pp. 184-185. Proyecto de ley en *DSC*, n.º 132, 4-XII-1934, Ap. 6.

86. Cfr. *ibidem*, pp. 185-186. Las líneas maestras de la reforma agraria que proyectaba Giménez Fernández pueden encontrarse en una entrevista que concedió a *El Debate* el 1-I-1935.

87. Juan José Benayas, Nicasio Velayos y José Martínez de Velasco ocuparían sucesivamente la cartera de Agricultura hasta diciembre de 1935. Una prueba de la vía muerta en que, durante aquellos meses, se encerró a la reforma agraria, es el hecho de que, en septiembre de 1935, volvía a fundirse el Ministerio de Agricultura con el de Industria y Comercio.

88. Cfr. José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, p. 174. En las Cortes de 1936, Giménez Fernández insistiría apasionadamente en su "amor a la República" (véase *DSC*, n.º 31, 21-V-1936).

89. "La CEDA; el partido contrarrevolucionario hegemónico de la Segunda República", art. cit., p. 121.

90. Para el análisis de su contenido, véase Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 411-415.

91. *DSC*, n.º 229, 24-VII-1935.

92. *DSC*, n.º 228, 23-VII-1935.

93. Véase la intervención de Honorio Maura, en *DSC*, n.º 227, 20-VII-1935.

94. Véase Rodríguez Jurado, *ibidem*.

95. Véase Manuel Florensa, *DSC*, n.º 229, 24-VII-1935.

96. Melchor Marial, *DSC*, n.º 230, 25-VII-1935.

97. Véase Manuel de Irujo, *ibidem*.

98. Véase la intervención de Claudio Sánchez-Albornoz y las reacciones de Gil-Robles, Martínez-Barrio, Miguel Maura y Juan Ventosa, criticando el retraimiento de Izquierda Republicana, *ibidem*.

99. Véase Fulgencio Díez Pastor, *DSC*, n.º 228, 23-VII-1935.

100. Véanse las intervenciones de ambos, *ibidem*.

101. *La Constitución de la democracia española...*, p. 436.

102. *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 436.

103. El manifiesto electoral del Frente Popular fue hecho público el 16 de enero de 1936 y puede encontrarse en cualquier diario de aquella fecha. Asimismo, Javier Tusell lo reproduce en un apéndice de *Las elecciones del Frente Popular*, vol. II, pp. 352-359. El apartado III del manifiesto trataba extensamente de la cuestión agraria y comenzaba, como veremos más adelante, reconociendo las diferencias que separaban a los socialistas y a los partidos republicanos del Frente Popular. Una vez ganadas las elecciones, Azaña concretó más ese programa anunciando el envío inmediato a las Cortes de cinco proyectos de ley: sobre derogación de la ley de "contrarreforma" de 1935 y restauración de la ley de 1932, sobre restitución de bienes comunales a los municipios, sobre revisión de desahucios rústicos, sobre arrendamientos y sobre tierras procedentes de mercedes de la Corona; anunció también para más adelante un proyecto creando el Banco Agrario y organizando el crédito agrícola (*DSC*, n.º 17, 15-IV-36). Dos días más tarde, Ruiz-Funes presentaría los primeros proyectos a las Cortes (véase *DSC*, n.º 19, 17-IV-1936, apéndices).

104. Cfr. Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 433.

105. "¡Si parece hecho por nosotros...!", se asombró el nuevo ministro (*DSC*, n.º 34, 27-V-1936). La aplicación de ese artículo de la ley de 1935 se hizo mediante una serie de decretos aparecidos a lo largo del mes de marzo de 1936.

106. Cfr. "La agregación de intereses en la Segunda República...", art. cit., p. 32.

107. "Los republicanos no aceptan el principio de la nacionalización de la tierra y su entrega gratuita a los campesinos, solicitada por los delegados del Partido Socialista. Consideran convenientes las siguientes medidas, que se proponen la redención del campesino y del cultivador medio y pequeño, no sólo por ser obra de justicia, sino porque constituyen la base más firme de reconstrucción económica nacional..." (véase, *supra*, nota 103).

108. "The parties of the left and the Second Republic", art. cit., p. 40.

109. Mariano Ruiz-Funes, *DSC*, n.º 58, 8-VII-1936.

110. *Revolución y contrarrevolución en España*, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1965, pp. 58-59.

111. Juan Lluhi y Vallesca, *DSC*, n.º 54, 1-VII-1936.

112. Cfr. Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 422 y ss.

113. *Ibidem*, p. 426.

114. Véase *DSC*, n.º 54, 1-VII-1936.

115. *DSC*, n.º 17, 5-IV-1936.

116. Para los cambios en la CEDA tras la victoria del Frente Popular, véase Javier Tusell, *Historia de la democracia cristiana en España*, vol. I, pp. 334-362.

117. *DSC*, n.º 31, 21-V-1936.

118. El debate parlamentario más enconado que hubo durante estos meses fue el que tuvo lugar con motivo de una interpelación al Gobierno planteada por José María Cid, que respondía a un acuerdo previo de todas las minorías parlamentarias de derecha y que se centró sobre el problema del orden público en el campo (véase *DSC*, n.º 54, 1-VII-1936).

119. José Calvo Sotelo, *ibidem*.

120. Cfr. "La agregación de intereses en la Segunda República...", art. cit., p. 33.

121. Según el relato de Jesús Pabón, "Miguel Maura pasó adelante en el propósito de constituir un Gobierno de autoridad apoyado en una mayoría parlamentaria, que atajase el delirio frentepopulista. Prieto, Jiménez de Asúa y Bujeda —con el apoyo moral de Besteiro— trabajarán a los diputados socialistas. Maura, Sánchez Albornoz y Sánchez Román

trabajarán en el campo republicano. Dentro de la CEDA, actuarán Giménez Fernández y Lucía. Entre los agrarios se confía en el ex ministro Cid.

"Los trabajos para constituir una nueva mayoría necesitaban de un tiempo y de una calma que otros acontecimientos precipitaban. Prieto no quería provocar la cuestión en la minoría de sus componentes: aunque en mayo de 1936 pasó de 30 a 45 adeptos —ha escrito Giménez Fernández— le faltaban 7 que no llegaron a decidirse en tiempo útil para haber provocado la escisión y, tras ella, la crisis en la que, según Sánchez Albornoz, estaría conforme Azaña para solucionar con un Gobierno Prieto..." (*Cambó*, tomo III, pp. 480 y ss. La cita de Giménez Fernández procede de un cuestionario al que le sometió Carlos Seco Serrano y cuyas respuestas aparecen en su *Historia de España, época contemporánea*, Instituto Gallach, Barcelona, 1971, p. 164).

La solución a los conflictos internos del socialismo se aplazó hasta un Congreso extraordinario del PSOE, convocado para octubre de 1936, que no llegó a celebrarse. En cuanto a las resistencias que Giménez Fernández encontró en su propio partido para llevar a cabo la operación, véase la versión de José María Gil-Robles, en *No fue posible la paz*, pp. 616-627, y el resumen de Javier Tusell, en *Historia de la democracia cristiana en España*, pp. 357-359. Según escribe Tusell, el deseo de Gil-Robles de mantener a toda costa la unidad de la CEDA, "aparte de que difícil, resultaba contraproducente para la estabilidad del régimen".

122. "Memoria de Juan Negrín", separata de *Índice*, n.ºs 298-300. Rafael Méndez, catedrático de Farmacología, miembro del PSOE, fue director general de Carabineros y estrecho colaborador de Negrín durante la Guerra Civil. Sobre el encargo de Azaña a Prieto para la formación de Gobierno, en mayo de 1936, y la renuncia de Prieto, ante la oposición de un sector de su partido, véase el libro de Juan Simeón Vidarte, *Todos fuimos culpables*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 117-129.

123. Para un análisis de la "funcionalidad" del Parlamento en un caso concreto, véase la magnífica tesis de J. M.ª Elizalde, *Las funciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico*, tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976.

124. *La reforma agraria de la Segunda República...*, p. 34.

125. El IRA fue creado por la Base 3 de la Ley de Reforma de 1932, según la cual: "La ejecución de esta ley quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria, como órgano encargado de transformar la Constitución rural española. El Instituto gozará de personalidad jurídica y de autonomía económica para el cumplimiento de sus fines. Estará regido por un consejo compuesto de técnicos agrícolas, juristas, representantes del Crédito Agrícola oficial, propietarios, arrendatarios y obreros de la tierra". El Gobierno, desarrollando esta Base, organizó el IRA por D. 23-IX-1932, posteriormente anulado y modificado por D. 4-XI-1932. Un antecedente del IRA fue la Junta Central Agraria creada por D. 26-X-1932.

126. *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 273.

127. Cfr. *ibidem*, pp. 286-291.

128. Almond y Powell han señalado cómo una situación en la que los grupos de interés no tienen posibilidades de afirmar su autonomía, en cuanto a su estructura y funcionamiento, en relación a los partidos políticos, conduce con frecuencia a rupturas o violencias "anómicas" (véase *Política comparada*, pp. 71-75).

129. El libro anónimo, ya citado, *República española: Cortes Constituyentes, 1931*, contiene información sobre las profesiones de los diputados en la primera legislatura de la República, lo mismo que la *Lista de los señores diputados* de las Cortes de 1936. Un cuadro sobre la extracción de los diputados-ministros hay en el libro de Manuel Ramírez Jiménez, *Los grupos de presión...*, p. 61. Y otro sobre los diputados-funcionarios en el artículo de Luis Jordana de Pozas, "Los funcionarios públicos en la nueva Constitución española", en *Revista de Derecho Público*, n.º 4, Madrid (abril 1932), p. 112 (cit. asimismo por Ramírez Jiménez). El diario *ABC* de Madrid (20 diciembre 1933 y 6 marzo 1936) reprodujo las declaraciones de los diputados de la segunda y tercera legislatura sobre sus ocupaciones

profesionales. En base a esta última fuente, Richard A. H. Robinson ha elaborado unas tablas sobre la composición social de los grupos parlamentarios de derecha en ambas legislaturas (véase *The origins of Franco's Spain*, pp. 425-427).

130. Así lo reconoce Robinson, *op. cit.*, p. 425. Se daba el caso, por ejemplo, de que un propietario rural que tuviera el título de licenciado en Derecho, se declarara simplemente como "abogado". Serían necesarios algunos trabajos de sociología sobre los distintos partidos de la República, como el de Isidre Molas, para conocer, con un mínimo de garantías, los detalles sobre la extracción social de los distintos grupos parlamentarios.

131. Las dificultades para precisar la fuerza numérica en el campesinado de la CNT han sido señaladas por Malefakis, en *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 339. No obstante, parece fuera de duda que, durante la República, fue sobrepasada con mucho por la FNTT socialista.

132. Por ejemplo, Ramón Franco, Antonio Jiménez, Ángel Samblancat y Antonio Sbert.

133. En el período de la Dictadura, las relaciones entre la CNT y los republicanos catalanes se intensificaron, y en las elecciones de 1931 el soporte de la Confederación fue decisivo para el triunfo de la Esquerra. Macià llegó entonces a proponer una cartera en el Gobierno de la Generalidad a Ángel Pestaña. También, como vimos, en las Cortes Constituyentes Companys tendría duros enfrentamientos con los socialistas, especialmente con Largo Caballero, al salir en defensa de la negativa de la CNT a aceptar la política social del Gobierno provisional.

134. Cfr. *El movimiento obrero en la historia de España*, pp. 870-871.

135. Estos porcentajes, tanto los de la CEDA como los del partido agrario, se han extraído del cuadro, ya citado, de Robinson para las legislaturas de 1933 y 1936.

136. De veinticuatro diputados que componían esa minoría, tres fueron elegidos por la provincia de Salamanca y dos por la de Toledo.

137. Véase *Historia y realidad del poder*, Edicusa, Madrid, 1967, p. 181.

138. Véase, por ejemplo, la intervención de Claudio Sánchez Albornoz, en *DSCC*, n.º 167, 18-V-1932, donde trató la reforma agraria en función de las necesidades políticas del nuevo régimen que iba a realizarla.

139. Cfr. la preocupación de Azaña por la ofensiva que preparaba el partido radical en 1932 en torno a la reforma agraria en *Memorias políticas y de guerra*, p. 322.

140. Cfr., en este sentido, los trabajos ya citados de Jorge de Esteban sobre la representación de intereses. Véase *supra*, nota 45 del capítulo IV.

141. *DSCC*, n.º 163, 11-V-1932.

142. *DSCC*, n.º 196, 7-VII-1932.

143. *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 291.

144. Por ejemplo, la escasa asistencia de los diputados socialistas a los debates sobre la reforma agraria fue, en ocasiones, muy similar a la de algunos grupos de la izquierda republicana. Cfr. *ibidem*, p. 316.

145. Además, hay que tener en cuenta que muchos diputados solamente penetraban en el salón de sesiones en el momento de las votaciones. De esta forma, la asistencia real de los debates era menor incluso de lo que pueden indicar las cifras de votos.

146. Véase la intervención de Azaña, *DSCC*, n.º 395, 25-VIII-1933.

147. Rafael Guerra del Río, *ibidem*. Dos semanas más tarde, el Gobierno de Azaña entraría en su crisis definitiva.

148. Recuérdese, en este sentido, la cita de Manuel Ramírez Jiménez en la nota 46 del capítulo IV.

149. Como ha escrito Malefakis, "la CNT-FAI mantuvo respecto a la República la oposición más feroz y constante que jamás haya sostenido contra un régimen político en España una organización obrera" (*Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 343). Además de las obras de Malefakis y Brenan, sobre la actitud del anarquismo español durante la República, pueden consultarse, entre otros, a Antonio Bar Cendón, "La Confederación Nacional del Trabajo frente a la Segunda República" en *Estudios sobre la Segunda*

República española, pp. 219-249; John Brademas, *Anarcosindicalismo y revolución en España*, Ariel, Barcelona, 1974; Antonio Elorza, *La utopía anarquista bajo la Segunda República*, Ed. Ayuso, Madrid, 1973; César M. Lorenzo, *Les anarchistes espagnols et le pouvoir*, Éditions du Seuil, Paris, 1969; José Peirats, *Los anarquistas en la crisis política española*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1964; y del mismo autor, *La CNT en la revolución española*, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1971², 3 vols.; Juan Gómez Casas, *Historia de la FAI*, Zyx, Madrid, 1977.

150. *Los anarquistas en la crisis política española*, p. 75.

151. Cfr. las cifras que, sobre los efectivos de la CNT por regiones, ofrece Antonio Elorza, en *La utopía anarquista bajo la Segunda República*, pp. 448 y ss. y Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina...*, p. 348.

152. Cfr. *ibidem*, p. 349.

153. *El laberinto español*, p. 175.

154. *Filosofía y política en Julián Besteiro*, p. 339.

155. *Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático*, pp. 200-211.

156. Véase, *supra*, capítulo IV, p. 80.

157. En junio de 1932, Sánchez Román, que había sido el presidente de la Comisión Técnica Agraria, expuso ante las Cortes cómo aquel proyecto "murió en el ánimo del Gobierno, con una sola excepción pública, ya que de otra manifestación de este carácter yo no tengo noticia: me refiero al entonces ministro de la Guerra, actual presidente del Consejo de ministros, que dijo en algún acto público que aquella reforma él era partidario de implantarla por decreto...", en *DSCC*, n.º 175, 1-VI-1932. Posiblemente se refería a un discurso pronunciado por Azaña el 17 de julio de 1933. Pero, también en una conversación privada, Azaña había comunicado a Sánchez Román su acuerdo con los trabajos de la Comisión (cfr. *Memorias políticas y de guerra*, p. 20).

158. Marcelino Domingo, *DSCC*, n.º 166, 17-V-1932.

159. *DSC*, n.º 212, 4-VIII-1932.

160. *La política económica en la Segunda República*, p. 104.

161. *Estructura económica de España*, vol. I, p. 72.

162. *DSCC*, n.º 405, 3-X-1933.

163. *Reforma agraria y revolución campesina...*, pp. 454-455.

VI. CONCLUSIONES

Muchos escribieron ya sobre esta materia; y al tratarla yo mismo después de ellos no incurriré en el cargo de presunción, supuesto que no hablaré más que con arreglo a lo que sobre esto dijeron ellos. Siendo mi fin escribir una cosa útil para quien la comprende, he tenido por más conducente seguir la verdad real de la materia que los desvarios de la imaginación en lo relativo a ella; porque muchos imaginaron repúblicas y principados que no se vieron ni existieron nunca. Hay tanta distancia entre saber cómo viven los hombres y saber cómo deberían vivir que el que, para gobernarlos, abandona el estudio de lo que se hace para estudiar lo que sería más conveniente hacerse aprende más bien lo que debe obrar su ruina que lo que debe preservarle de ella [...].

MAQUIAVELO

Si no pudiera inducirse, partiendo de la observación empírica, algún tipo de leyes que establezcan sobre la política unas relaciones singulares de causalidad, diferenciadas de otras relaciones sociales, no tendría sentido hablar de una ciencia de la política. La razón de ser, la autonomía de la ciencia política frente a otras ciencias sociales se justifican según el grado en que la política sea autónoma en relación a otros fenómenos sociales. Y esa autonomía existirá en la medida en que el resultado último de la actividad política —la decisión— no sea una pura respuesta a estímulos exteriores, sino que dependa también de los procesos o de las formas particulares que la elaboran.

El estudio científico de la política comienza, por tanto, cuando, además de explicarse las decisiones de un sistema de poder por factores ajenos a él, se comienza a considerar cómo las pro-

pias piezas o elementos del sistema influyen sobre sus decisiones. En definitiva, cuando empezamos a explicar lo que ocurre dentro de un sistema político.

Así, en el caso de una democracia pluralista, no será suficiente la explicación de su funcionamiento a partir de las condiciones sociales y económicas que la rodean. Ese funcionamiento, su éxito o fracaso, hay que ponerlo también en relación con los mecanismos políticos que activan, que mueven la democracia. Precisamente, lo que hemos tratado en este libro es descubrir, dentro de un sistema de relaciones políticas, las razones del funcionamiento y, en última instancia, del fracaso de una experiencia democrática, la más reciente que han tenido, en su Historia, los españoles.

La democracia pluralista tiene un motor principal: el sistema de partidos, estructura con vida propia, forma política distinta de la simple suma de los partidos que la componen. Según hubiera afirmado Roberto Michels, cada sistema de partidos tiene una "psicología propia", decisiva para el funcionamiento global de un sistema político. Como nos ha mostrado el contraste entre la Segunda República y la Monarquía de la Restauración, un sistema de partidos tiende a "congelarse" en un sistema político; ambos comparten los mismos caracteres oligárquicos y su identificación es tan estrecha que el cambio de uno supone y es el requisito del cambio en el otro. Precisar ese comportamiento propio de un sistema de partidos es, justamente, lo que nos ha ocupado, mientras buscábamos la relación entre las decisiones legislativas y el sistema de fuerzas políticas en el Parlamento de la República.

La situación de "crecimiento cero", de la que arrancó, como vimos, el sistema de partidos en 1931, implicó una gran fragmentación política a distintos niveles y dimensiones. Ciertamente, ese sistema de partidos puede considerarse como un reflejo político, como algo que se alimentaba de múltiples conflictos sociales. Sin embargo, lo realmente decisivo para el funcionamiento del sistema político fue la relación inversa, esto es, cómo, a su vez, el sistema de partidos alimentaba toda esa conflictividad, en lugar de agregar intereses y reducir los enfrentamientos. La causa estuvo en la necesidad que sentían las organizaciones de afirmarse y diferenciarse políticamente, buscando asegurar un lugar bajo el sol o, dicho en términos menos líricos, su razón de existir en el sistema que comenzaba a formarse.

Esa influencia del sistema multipartidista sobre los conflictos se ejerció a través de las decisiones políticas. El análisis de su elaboración en el Parlamento es, por tanto, lo que nos ha permitido apreciar el comportamiento del sistema de partidos ante diferentes grupos de problemas.

El principal motivo de complicación para el sistema de partidos y el de más raigambre histórica en España fue la cuestión regional. Durante la República, a partir de la distinción entre los partidos autonomistas en algunas zonas del país y los partidos nacionales en el resto de España, hay que comprender las reservas y hasta la oposición de estos últimos a que poderes del Estado central, a los cuales controlaban, pasaran a ser poderes de unas instituciones regionales, que no iban a controlar. En esta situación, bloques entre partidos de distintas regiones sobre la base de su común autonomismo o regionalismo, como el que buscó el PNV tras su fracaso en conectar con el resto del centro-derecha español, acentuaron todavía más esa dimensión conflictiva del sistema de partidos y, en consecuencia, dificultaron, más que favorecieron, la obtención y el desarrollo de las autonomías. Por el contrario, el único camino posible hacia la autonomía regional pasaba por un entendimiento o acuerdo entre los partidos autonomistas y sus equivalentes en el resto de España. El caso de la Segunda República española demuestra, en efecto, que la institucionalización de una pérdida de poderes del Estado central en beneficio de las regiones, o de los Estados-miembros si de federalismo se tratase, sólo se consigue a partir de una aproximación, a derecha y a izquierda, entre partidos autonomistas y partidos nacionales. Y, a la larga, tal institucionalización sólo tendrá éxito si el sistema de partidos tiende a unificarse en todo el territorio, esto es, si las fuerzas autonomistas tienden a integrarse como federadas en el seno de grandes partidos que abarquen todo el territorio del Estado, diluyéndose la "especialización" autonomista y su réplica centralizadora. Ese proceso de integración política no se vio favorecido en la República por la fórmula del Estado integral, que supuso el que las autonomías fueran el fruto de un "regateo" entre el Estado central y las regiones, entre los partidos nacionales y los autonomistas. Y, lo que es peor, dicha fórmula propició la persistencia del "regateo" una vez obtenida la autonomía. Como pusieron en evidencia las dificultades del Estatuto vasco y los aconteci-

mientos catalanes de octubre de 1934, desde el momento en que no había una cierta coincidencia entre los grupos en el poder central y los grupos dominantes en la regiones, las autonomías regionales no se sostenían políticamente. Ese riesgo sólo se hubiera evitado si la Constitución hubiera procedido a una distribución de todo el territorio en regiones autónomas, fijando para todas ellas igual cuadro de competencias y de relaciones con el poder central, es decir, si la autonomía se hubiera concebido como un principio general de organización del Estado, y no como algo excepcional que debía graduarse en cada caso concreto. De esta forma, los motivos de diferencia y de enfrentamiento entre fuerzas autonomistas y unitarias se hubieran resuelto *a priori*.

Otra de las dimensiones del conflicto político durante la República se formó sobre el problema religioso. De un modo similar a lo que ocurrió con la cuestión regional, la existencia del problema religioso abonó la aparición y el desarrollo de una “especialización”: los confesionalismos políticos de distinto signo. Y éstos, a su vez, impidieron el establecimiento de medidas auténticamente secularizadoras. Por el contrario, la política española tendió a “sacralizarse” en su conjunto. Ante todo, lo que importaba de las decisiones que tenían por objetivo directo el problema religioso —en cierto sentido, como hemos visto, la propia existencia de tales decisiones suponía algo contradictorio con los propósitos de secularización— era su valor simbólico, que sirvieran como motivos de afirmación a las fuerzas políticas que las protagonizaban. Así, toda esa “politización” del problema religioso mediante el sistema de partidos se traduciría en ineficacia, o en efectos contraproducentes de las normas, para acelerar la secularización en España de las relaciones políticas y sociales.

Pero, además, el caso de la Segunda República prueba que, cuando varias “especializaciones” (regionales, confesionales o relativas a la forma de gobierno) se organizan políticamente de forma diferenciada y autónoma, tiende a diluirse el esquema primario de división política derecha-izquierda basada sobre criterios sociales y económicos. La fragmentación del sistema de partidos en distintos niveles determinó que las grandes alternativas políticas a los problemas socio-económicos, y en concreto el reformismo, se hallaran divididas e, incluso, enfrentadas. Y, por si fuera poco, ténganse en cuenta rupturas como las que sufrió el movi-

miento obrero dividido entre socialistas y anarquistas. Por otra parte, la heterogeneidad socio-económica de las agrupaciones políticas explica su incapacidad para elaborar y ofrecer de un modo coherente en sus programas y, sobre todo, en su actuación, dichas alternativas. Todo ello tuvo como resultado la escasa consistencia y, también aquí, la ineficacia y el simbolismo de las decisiones. Como hemos tratado, el fracaso de las decisiones reformadoras fue, en este sentido, consecuencia de las rupturas políticas de la alternativa reformista.

Ahondando más en toda esta influencia del sistema de partidos sobre las decisiones, el hecho de que la relación entre las características de aquél y el contenido de éstas fuera tan directa, descarnada y pura durante la República tuvo mucho que ver con el funcionamiento del régimen parlamentario, marco institucional dentro del cual se elaboraban las decisiones, para cuyas relaciones de poder también el sistema de partidos, en cuanto correa de transmisión entre Gobierno y Cortes, fue un factor determinante. En efecto: la debilidad e inestabilidad de los Gobiernos republicanos fue provocada, sobre todo, por las características del sistema de partidos. La formación y la existencia de un Gobierno tuvo que asentarse sobre puntos de apoyo situados en las distintas dimensiones en las que se movía el sistema de partidos, y la pérdida de cualquiera de ellos fue motivo suficiente para la crisis. No era una sola mayoría, sino varias superpuestas en torno a cuestiones diferentes las que habían de mantenerse para gobernar. En tal situación, como vimos, los Gobiernos no estuvieron en condiciones de ejercer, en sus relaciones con el Parlamento, la supremacía funcional que les resulta propia en un régimen parlamentario. Así, el hecho de que las Cortes de la República tendieran a monopolizar las decisiones, quedando éstas abandonadas a la pura dinámica de los grupos parlamentarios, debe interpretarse como el efecto, y no la causa, de la parálisis y de la inhibición gubernamental.

No obstante, dejando a un lado la evidente posibilidad de que una solución a determinados problemas, como el religioso o el regional, hubiera influido por "retroacción" sobre el sistema de partidos, los efectos de toda esa cadena causal [sistema de partidos → (Gobierno-Cortes) → decisiones] pudieron paliarse, desviarse o corregirse de antemano operando sobre distintos resortes del sistema político a lo largo del cual se tendía. De un lado, las tenden-

cias del sistema de partidos hacia la concentración, no sólo en número sino también en cuanto a las distintas líneas del conflicto político, y hacia una mayor cohesión y racionalidad de las organizaciones políticas parece que, efectivamente, se aceleraron y fortalecieron en virtud de las exigencias normativas que imponían los marcos en los cuales actuó ese sistema de partidos: principalmente, las elecciones (régimen electoral) y las Cortes (reglamentos parlamentarios). Pero, por otra parte, el diseño constitucional que se hizo del régimen parlamentario no llegó a tener similares efectos positivos. Las dificultades del sistema de partidos, en su actuación parlamentaria, para agregar intereses sociales, fomentar el pragmatismo en el enfoque de los problemas y satisfacer las exigencias técnicas de las decisiones no pudieron remontarse, dada la inexistencia de una representación de intereses y de la técnica junto a la representación política e ideológica que, en el Congreso, canalizaban los partidos. Tampoco la desnutrición constitucional que se hizo de los poderes del jefe del Estado permitiría, como vimos, que éste pudiera desarrollar sus funciones arbitrales, armónicas y estabilizadoras sobre las relaciones de poder en el resto del régimen parlamentario.

Este libro ha querido reflejar el funcionamiento interno de un sistema político: el de la Segunda República española. Ya es un tópico advertir que la historia no da marcha atrás y es irrepetible. Sin embargo, sí que puede ser ejemplar. Hoy, cuarenta años más tarde, España vuelve a encontrarse en el umbral de la democracia. Y la nueva democracia traerá consigo nuevas instituciones y un nuevo sistema de fuerzas políticas. No estaría de más que se recuerde entonces la importancia que esos elementos tuvieron cuando, en 1931, hubo que buscar soluciones a los viejos problemas, destapados, de la historia española y que se reflexionara sobre los márgenes que la *voluntad política* tendrá para modelar el sistema de partidos y el régimen parlamentario que han de vertebrar la democracia y la libertad en España. Unas veces muy conscientemente, otras no tanto, la preocupación por la España actual y su futuro ha inspirado todas estas páginas.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Esquema seguido para la clasificación:

- A. BIBLIOGRAFÍA ESPECIALMENTE UTILIZADA A EFECTOS METODOLÓGICOS Y COMPARATIVOS
- B. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL TRABAJO
- C. ARTÍCULOS
- D. OBRAS LITERARIAS DE FONDO HISTÓRICO Y POLÍTICO
- E. FUENTES DOCUMENTALES*
 - a) Memorias y testimonios
 - b) Libros de información documental, estadística o bibliográfica.
 - c) Textos legales
 - d) Debates y documentos parlamentarios
 - e) Prensa y revistas de la época

- A. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICAMENTE UTILIZADA A EFECTOS METODOLÓGICOS Y COMPARATIVOS.

No me es posible precisar todas las obras que han tenido alguna influencia sobre el trabajo, ni calcular el alcance de esta influencia. Por ello, tan sólo se recogen aquí los libros que ya han sido citados y alguno más que también haya sido empleado de un modo muy especial y directo. Algunas de las obras colectivas que se mencionan contienen trabajos de particular interés para el objeto de nuestro libro. Éstos se recogerán aisladamente en el apartado que más adelante se dedica a los artículos.

Almond, Gabriel A., *Political development. Essays in heuristic theory*, Little, Brown and Co., Boston, 1970.

Almond, G. A. y Powell, G. B., *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

- Andreski, Stanislav, *Las ciencias sociales como forma de brujería*, Taurus, Madrid, 1973.
- Bergeron, Gérard, *Fonctionnement de l'État*, Armand Colin, Paris, 1965.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
- Blondel, Jean, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972.
- Browne, Eric C., *Coalition theories: A logical and empirical critique*, Sage Publications, Beverly Hills/Londres, 1973.
- Burdeau, George, *Traité de science politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 8 vols., Paris, 1966-76.
- Crotty, William J. (ed.), *Approaches to the study of party organization*, Allyn and Bocan, Boston, 1968.
- Dodd, Lawrence C., *Coalitions in parliamentary government*, Princeton University Press, Princeton, 1976.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969 (3.ª reimpr.).
- , *Sociologie de la politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.
- Easton, David, *The political system: An inquiry into the state of political science*, Knopf, Nueva York, 1953.
- , *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- , (ed.), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- Edelman, M., *The symbolic uses of politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.
- Elizalde, J. M.ª, *Las funciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico*, tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976.
- Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Homenaje al profesor Carlos Ollero, Madrid, 1972.
- Fraga Iribarne, Manuel y otros, *La España de los años 70, III. El Estado y la Política*, 2 vols., Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974.
- Hanson, A. H. y Crick, Bernard (ed.), *The Commons in transition*, Fontana/Collins, Londres, 1973 (3.ª reimpr.).
- Kornberg, A. (ed.), *Legislatures in comparative perspective*, McKay, Nueva York, 1973.
- La Palombara, Joseph y Weyner, Myron (eds.), *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1966.
- Lapierre, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

- Lavau, George E., *Partis politiques et réalités sociales*, Colin, Paris, 1953.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments*, Free Press, Nueva York, 1967.
- Lipset, Seymour y otros, *Política y ciencias sociales*, Guadiana, Madrid, 1971.
- López Guerra, Luis, *Las campañas electorales en Occidente*, Ariel, Barcelona, 1971.
- Loewenberg, G. (ed.), *Modern parliaments. Change or decline*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.
- Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976² (traducción y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte).
- Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, 3 vols. Tecnos, Madrid, 1969-1971.
- Mac Rae Jr., Duncan, *Parliament, parties and society in France (1946-1958)*, St. Martin's Press, Nueva York, 1967.
- Meehan, Eugen J., *Contemporary political thought*, Dorsey Press, Illinois, 1967.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 vols. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- Mirkin-Guetzevitch, Boris, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, París, 1928.
- , *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Ed. Reus, Madrid, 1934.
- Murillo Ferrol, Francisco, *Estudios de sociología política*, Tecnos, Madrid, 1972.
- Neumann, Sigmund y otros, *Partidos políticos modernos*, Tecnos, Madrid, 1965.
- Ostrogorski, Moisei, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., Calmann-Levy Éditeurs, Paris, 1903.
- Parodi, Jean-Luc y otros, *Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: esquisse de bilan de deux années de recherche*, Institut d'Études Politiques, Paris, 1966 (polic.).
- Predieri, A. (ed.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milán, 1975.
- Rae, Douglas W., *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CI-TEP, Madrid, 1977.
- Rokkan, Stein, *Citizens, elections, parties*, Mc Kay, Nueva York, 1970.
- Sartori, Giovanni y otros, *Il Parlamento italiano (1946-1963)*, Ed. Scientifiche Italiane, Nápoles, 1963.
- Schwartzberg, Roger-Gérard, *Sociologie politique*, Ed. Montchrestien, París, 1971.

- Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1969 (1.^a reimpr. de la 2.^a ed.).
- Weber, Max, *El político y el científico* (introducción de Raymond Aron), Alianza Ed., Madrid, 1972³.
- Wheare, K. C., *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, 1968.
- Wiseman, H. V., *Political systems*, Praeger Publ., Nueva York, 1967.
- Young, Oran R., *Sistemas de ciencia política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

B. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA DEL TRABAJO

- Abad de Santillán, Diego, *Contribución a la historia del movimiento obrero español*, 3 vols., Ed. José María Cajica, Puebla (México), 1962.
- Aguado, Emiliano, *La República, último disfraz de la Restauración*, Editora Nacional, Madrid, 1972.
- Aguiló Lucía, Luis, *Las elecciones en Valencia durante la Segunda República*, Facultad de Derecho, Valencia, 1974.
- Aiguadé, Jaume, *Catalunya i la revolució*, Barcelona, 1931.
- Alba, Víctor, *La Segunda República española*, Libr. Mex. Editores, México, 1960.
- Alcalá-Zamora, Niceto, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936.
- Álvarez Puga, Eduardo, *Historia de la Falange*, Dopesa, Barcelona, 1969.
- Alzaga, Óscar, *La primera democracia cristiana en España*, Ariel, Barcelona, 1973.
- Ambrosini, Gaspare, *Autonomía regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Edizioni Italiane, Roma, 1944 (?).
- Arasquistáin, Luis, *El pensamiento español contemporáneo*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1962.
- Aragón, Manuel, *El pensamiento político de Manuel Azaña*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1973.
- Arbeloa, V. M., *La semana trágica de la Iglesia en España (1931)*, Galba Ediciones, Barcelona, 1976.
- Arrarás, Joaquín, *Historia de la Segunda República española*, 4 vols., Editora Nacional, Madrid, 1970 (5.^a ed. vol. I y 3.^a ed. vol. II) y 1968 (2.^a ed. vols. III y IV).
- Artola, Miguel, *Partidos y programas políticos 1808-1936, I. Los partidos políticos*. Aguilar, Madrid, 1974.
- Balcells, Alberto, *Crisis económica y agitación social en Cataluña (1930-1936)*, Ariel, Barcelona, 1971.

- , *El problema agrario a Catalunya* (introducción de Emili Giralt), Ed. Nova Terra, Barcelona, 1968.
- , *Cataluña contemporánea*, II (1900-1936), Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974.
- Bayón y Chacón, Gaspar, *El derecho de disolución del Parlamento*, Universidad Central. Tipografía de Archivos, Madrid, 1935.
- Bécarud, Jean, *Miguel de Unamuno y la Segunda República*, Taurus, Madrid, 1965.
- , *La Segunda República española* (prólogo de José Luis L. Aranguen), Taurus, Madrid, 1967.
- , *Cruz y Raya (1933-1936)*, Taurus, Madrid, 1969.
- Benavides, Leandro, *La política económica en la Segunda República*, Guadiana, Madrid, 1972.
- Benavides, Manuel D., *El fracaso social del catolicismo español. Arboleya Martínez, 1870-1951*, Ed. Nova Terra, Barcelona, 1973.
- Bertelsen Repetto, Raúl, *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- Besteiro, Julián, *Marxismo y antimarxismo*, Gráfica Socialista, Madrid, 1935.
- Bizcarrondo, Marta, *Araquistain y la crisis socialista de la II República. Leviatán (1934-36)*, Siglo XXI, Madrid, 1975.
- Bolton, Burnett, *The Grand Camouflage*, Hollis and Carter, Londres, 1961.
- Bonamusa, Francesc, *Andreu Nin y el movimiento comunista en España (1930-1937)*, Anagrama, Barcelona, 1977.
- Brademas, John, *Anarcosindicalismo y revolución en España*, Ariel, Barcelona, 1974.
- Brenan, Gerald, *El laberinto español*, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1962.
- Broué, Pierre y Témime, Émile, *La revolución y la guerra de España*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- Busquets, Julio, *El militar de carrera en España*, Ariel, Barcelona, 1971².
- , *Introducción a la sociología de las nacionalidades*, Edicusa, Madrid, 1971.
- Cabanellas, Guillermo, *La guerra de los mil días. Nacimiento, vida y muerte de la Segunda República española*, 2 vols., Grijalbo, México, 1973.
- Cáceres Crosa, Gonzalo, *El refrendo ministerial*, Trabajos del Instituto González Posada de Derecho Público. Universidad Central, Madrid, 1934.
- Calero, A. M., *Movimientos sociales en Andalucía, 1820-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1976.

- Cantarero del Castillo, Manuel, *Tragedia del socialismo español*, Dope-
sa, Madrid, 1971.
- Capel, Rosa M.^a, *El sufragio femenino en la 2.^a República española*, Pu-
blicaciones de la Universidad de Granada, 1975.
- Carr, Raymond, *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1970².
- Carr, Raymond y otros, *The Republic and the Civil War in Spain*, Mac-
millan, Londres, 1971.
- Carrión, Pascual, *Los latifundios en España* (Prólogo de Fernando de
los Ríos), Gráficas Reunidas, Madrid, 1932.
- , *La reforma agraria de la Segunda República y la situación actual
de la agricultura española* (Prólogo de Juan Velarde Fuertes),
Ariel, Barcelona, 1973.
- Castells, José Manuel, *Las asociaciones religiosas en la España contem-
poránea (1967-1965)*, Taurus, Madrid, 1973.
- Castro Albarrán, Aniceto de, *El derecho a la rebeldía*, Gráfica Univer-
sal, Madrid, 1934.
- Cierva, Ricardo de la, *Historia de la Guerra Civil española. I. Perspecti-
vas y antecedentes*, Ed. San Martín, Madrid, 1969.
- , *La historia perdida del socialismo español*, Editora Nacional, Ma-
drid, 1972.
- , *Francisco Franco. Un siglo de España*, 3 vols., Ed. Nacional, Ma-
drid, 1972-1973.
- , *Historia ilustrada de la Guerra Civil española*, 2 vols. Danae, Bar-
celona, 1973⁶.
- , *Historia básica de la España actual (1800-1973)*, Planeta, Barcelo-
na, 1974.
- Comín Colomer, Eduardo, *Historia del Partido Comunista de España*,
3 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1965-1967.
- Connelly Ullman, Joan, *La semana trágica*, Ariel, Barcelona, 1972.
- Costa, Joaquín, *Oligarquía y caciquismo*, Alianza, Madrid, 1969².
- Crozier, Brian, *Franco. Historia y biografía*, 2 vols., Novelas y Cuentos,
Madrid, 1969.
- Cucó, Alfons, *El valencianisme politic, 1874-1936*, Col·lecció Garbí 2,
Valencia, 1971.
- , *Estatutismo y valencianismo*, Fernando Torres, Valencia, 1976.
- Dellacasa, G., *Revolución y Frente Popular en España. 1936-39*, Zyx,
Madrid, 1977.
- Díaz, Elías, *Unamuno, pensamiento político*, Tecnos, Madrid, 1965.
- Elorza, Antonio, *La utopía anarquista bajo la Segunda República*, Ed.
Ayuso, Madrid, 1973.
- Esteban, Jorge de, *La représentation des intérêts et son influence en
France*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Paris, 1968.

- , *La representación política y su variante la representación de intereses*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Madrid, 1967.
- Esteban, Jorge de, García Fernández, F. Javier y Espin, Eduardo: *Esquemas del constitucionalismo español 1808-1976*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1976.
- Fernández Almagro, Melchor, *Catalanismo y República española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1932.
- , *Historia de la República Española (1931-1936)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1940.
- , *Historia política de la España contemporánea*, 3 vols. Alianza, Madrid, 1969².
- Fernández de Castro, Ignacio, *De las Cortes de Cádiz al Plan de Desarrollo*, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1968.
- Fernández Rúa, J. L., 1931. *La Segunda República*, Tebas, Madrid, 1977.
- Ferrando Badia, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.
- Fusi, Juan Pablo, *Política obrera en el País Vasco*, Ed. Turner, Madrid, 1975.
- Galindo Herrero, Santiago, *Los partidos monárquicos bajo la Segunda República*, Ed. Rialp, Madrid, 1956².
- García Escudero, José María, *Historia política de las dos Españas*, 4 vols. Editora Nacional, Madrid, 1975.
- García Ruiz, José Luis, *El recurso de amparo en la Constitución de 1931*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1973.
- García Venero, Maximiano, *Historia de las Internacionales en España*, 3 vols., ed. Nazional, Madrid, 1956, 57.
- , *Falange en la guerra de España: la Unificación y Hedilla*, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1967.
- , *Historia del nacionalismo catalán*, 2 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1967.
- , *Historia del nacionalismo vasco*, Ed. Nacional, Madrid, 1968.
- Gil-Robles, J. M.^a, y N. Pérez-Serrano, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.
- Giménez Caballero, Ernesto, *Manuel Azaña (profecías españolas)*, Ed. Turner, Madrid, 1975.
- Gómez Casas, Juan, *Historia de la FAI*, Zyx, Madrid, 1977.
- González Casanova, José Antonio, *Elecciones en España (1931-1936)*, Tecnos, Madrid, 1969.
- González Casanova, José Antonio, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Curial, Barcelona, 1974.

- González Encinar, José Juan, *El Estatuto de autonomía de Galicia*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1973.
- González Muñiz, Miguel Ángel, *Problemas de la Segunda República*, Ed. Júcar, Madrid, 1974.
- Guzmán, Eduardo de, *La Segunda República fue así*, Planeta, Barcelona, 1977.
- Hills, George, *Franco. El hombre y su nación*, Ed. San Martín, Madrid, 1968.
- Iglesias Selgas, Carlos, *Las Cortes españolas: pasado, presente y futuro*, Cabal Editor, Madrid, 1973.
- Iturralde, Juan de, *El catolicismo y la cruzada de Franco*, vol. I, Ed. Egui-Indarra, Vienne, 1955.
- Jackson, Gabriel, *La República española y la Guerra Civil*, Ed. Grijalbo, México, 1966.
- Jiménez de Asúa, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932.
- , *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1946.
- Lalcona, Javier F., *El idealismo político de Ortega y Gasset*, Edicusa, Madrid, 1974.
- Lamo de Espinosa, Emilio, *Filosofía y política en Julián Besteiro*, Edicusa, Madrid, 1973.
- Laporta, Francisco J., *Adolfo Posada: Política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Edicusa, Madrid, 1974.
- López de Sebastián, José, *Política agraria en España, 1920-1970*, Guadiana, Madrid, 1970.
- Lorenzo, César M., *Les anarchistes espagnols et le pouvoir*, Éditions du Seuil, París, 1969.
- Madariaga, Salvador de, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1964⁴.
- , *Anarquía o jerarquía*, Aguilar, Madrid, 1970.
- Malefakis, Edward, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 1972².
- Marichal, Juan, *La vocación de Manuel Azaña*, Edicusa, Madrid, 1971.
- Mario de Coca, Gabriel, *Anti-Caballero. Crítica marxista de la bolchevización del partido socialista*, Ed. Engels, Madrid, 1936.
- Marland, Paul, *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Éditions A. Pedone, París, 1931.
- Marsa Bragado, Antonio (ed.), *Libro de oro del Partido Republicano Radical*, Rivadeneyra, Madrid, 1934.
- Marsal, Juan F., *La sombra del poder*, Edicusa, Madrid, 1974.
- Martínez Cuadrado, Miguel, *Elecciones y partidos políticos de España. 1868-1931*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1969.

- , *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Alianza-Alfaguara, Madrid, 1973.
- Maurice, Jacques, *La reforma agraria en España en el siglo XX. (1900-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1975.
- Maurin, Joaquín, *Revolución y contrarrevolución en España*, Ruedo Ibérico, París, 1965.
- , *Los hombres de la Dictadura*, Anagrama, Barcelona, 1977.
- Meer Lecha-Martó, Fernando de, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la Segunda República*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1975.
- Molas, Isidre, *Lliga Catalana*, 2 vols., Edicions 62, Barcelona, 1972.
- , *El sistema de partits polítics a Catalunya (1931-1936)*. Edicions 62, Barcelona, 1972.
- Monge Bernal, José, *Acción Popular (estudios de biología política)*, Impr. Sáez Hnos. Madrid, 1936.
- Montero, J. R., *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, 2 vols., Ed. de la Revista de Trabajo, Madrid, 1977.
- Muntanyola, Ramón, *Vidal i Barraquer. El cardenal de la paz*, Ed. Laia, Barcelona, 1974.
- Nadal, Jordi, *La población española (siglos XVI a XX)*, Ariel, Barcelona, 1971².
- Naredo, José Manuel, *La evolución de la agricultura en España*, Ed. Estela, Barcelona, 1971.
- Olcina, Evarist, *El carlismo y las autonomías regionales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1974.
- Ortega y Gasset, José, *Escritos políticos. II (1922-1933)*, en el vol. n.º 11 de sus *Obras Completas*, Revista de Occidente, Madrid, 1969.
- Ossorio y Gallardo, Ángel, *Vida y sacrificio de Companys*, Losada, Buenos Aires, 1943.
- Pabón, Jesús, *Cambó*, Ed. Alpha, Barcelona, tomo I (2 vols.), 1952, tomo II, 1969.
- Palacio Atard, Vicente, *Cinco historias de la República y de la guerra*, Ed. Nacional, Madrid, 1973.
- Payne, Stanley G.; *Falange, historia del fascismo español*, Ruedo Ibérico, París, 1965.
- , *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, París, 1968.
- , *La revolución española*, Ariel, Barcelona, 1972.
- , *El nacionalismo vasco. De sus orígenes a la ETA*, Dopesa, Barcelona, 1974³.
- Peces-Barba del Brio, Gregorio, *La Ley de Reforma Agraria*, Madrid, 1933.

- Peirats, José, *Los anarquistas en la crisis política española*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1964.
- , *La CNT en la revolución española*, 3 vols., Ed. Ruedo Ibérico, París, 1971².
- Peiró, Francisco, *El problema religioso-social de España*, Ed. Razón y Fe, Madrid, 1936.
- Perdon, Armand, *La Constitution espagnole de 1931 et ses précédents*, Les Presses Modernes, París, 1933.
- Pérez Galán, Mariano, *La enseñanza en la Segunda República española*, Edicusa, Madrid, 1975.
- Pérez-Serrano, Nicolás, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.
- Picard, Germaine, y Jules Moch, *L'Espagne républicaine*, Ed. Rieder, París, 1933.
- Pitarch, I. E., *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1942-1939)*, Curial, Barcelona, 1977.
- Pla, Josep, *Historia de la Segunda República española*, 4 vols. Ed. Destino, Barcelona, 1940-1941.
- Poblet, Josep M., *Història de l'Esquerra Republicana de Catalunya, 1931-1936*, Dopesa, Barcelona, 1976.
- Posada, Adolfo, *La nouvelle Constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932.
- Rama, Carlos M., *La crisis española del siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1962².
- Ramírez, Luis, *Francisco Franco. Historia de un mesianismo*, Ruedo Ibérico, París, 1964.
- Ramírez Jiménez, Manuel, *Los grupos de presión en la Segunda República española* (prólogo de Francisco Murillo Ferrol), Tecnos, Madrid, 1969.
- Ramírez Jiménez, Manuel y otros, *Estudios sobre la Segunda República española*, Tecnos, Madrid, 1975.
- Ramos Oliveira, Antonio, *Historia de España*, 3 vols., Cia. General de Ediciones, México.
- Rebollo Torio, M. A., *El lenguaje de la derecha en la II República*, Fernando Torres, Valencia, 1975.
- Ribas i Massana, Albert, *La Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)*, Edicions 62, Barcelona, 1976.
- Robinson, Richard R. H., *The origins of Franco's Spain. The Right, the Republic and Revolution, 1931-1936*, David and Charles, Newton Abbot, 1970.
- Romero Maura, Joaquín, *La rosa de fuego*, Grijalbo, Barcelona, 1974.
- Royo Villanova, Antonio, *La Constitución española de 9 de diciembre*

- de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934.
- Ruiz Manjón, Octavio, *El partido republicano radical*, Ed. Tebas, Madrid, 1976.
- Ruiz Salvador, Antonio, *Ateneo, Dictadura y República*, Fernando Torres, Valencia, 1977.
- Saborit, Andrés, *Julián Besteiro*, Losada, Buenos Aires, s.f.
- Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- Seco Serrano, Carlos, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Ariel, Barcelona, 1969.
- , *Historia de España, época contemporánea (la Segunda República, la Guerra Civil, la España actual)*, Instituto Gallach, Barcelona, 1971.
- Sedwick, Frank, *The tragedy of Manuel Azaña and the fate of the Spanish Republic*, Ohio State Univ. Press., Columbia, 1963.
- Sevilla Andrés, Diego, *Historia política de España (1800-1967)*, Ed. Nacional, Madrid, 1967.
- Solé Tura, Jordi, *Catalanismo y revolución burguesa*, Edicusa, Madrid, 1970.
- Southworth, Herbert R., *Antifalange*, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1967.
- Tamames, Ramón, *Estructura económica de España*, 3 vols, Ed. Guadiana, Madrid, 1974⁷.
- , *La República. — La era de Franco*, Alianza-Alfaguara, Madrid, 1973.
- Termes, Josep, *Federalismo, Anarcosindicalismo y Catalanismo*, Anagrama, Barcelona, 1977.
- Tomás Villarroja, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Planeta, Barcelona, 1976.
- Trotsky, L., *La revolución española (1930-36)*, Fontanella, Barcelona, 1977.
- Tuñón de Lara, Manuel, *Historia y realidad del poder*, Edicusa, Madrid, 1967.
- , *Medio siglo de cultura española (1885-1936)*, Tecnos, Madrid, 1971².
- , *El movimiento obrero en la historia de España*, Taurus, Madrid, 1972.
- , *La España del siglo XX*, Librería Española, París, 1973.
- , *La Segunda República*, 2 vols., Siglo XXI, Madrid, 1976.
- Tuñón de Lara, Manuel y otros, *Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX-XX*, Edicusa, Madrid, 1973.
- Tusell, Javier, *La Segunda República en Madrid: elecciones y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1970.

- , *Las elecciones del Frente Popular*, 2 vols., Edicusa, Madrid, 1971.
- , *Historia de la Democracia Cristiana en España*, 2 tomos: I. *Los antecedentes. La CEDA y la Segunda República* y II. *Los nacionalismos vasco y catalán. Los solitarios*, Edicusa, Madrid, 1974.
- , *La España del siglo XX*, Dopesa, Barcelona, 1975.
- Ubieto, A., Reglá, J., Jover, J. M. y Seco, C., *Introducción a la Historia de España*, Ed. Teide, Barcelona, 1970.²
- Vegas Latapié, Eugenio, *Catolicismo y república*, Gráfica Universal, Madrid, 1932.
- Vicens Vives, Jaime, *Historia social y económica de España y América*, vol. IV y V, Ed. Teide, Barcelona, 1959, (vol. IV); 1961 (vol. V).
- Vilar, Pierre, *Historia de España*, Librairie Espagnole, Paris, 1974.
- Zapatero, Virgilio, *Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático*, Edicusa, Madrid, 1974.

C. ARTÍCULOS

- Álvarez Gendín, Sabino, "Federalismo y autonomismo", en *Revista de Derecho Público*, n.º 6, Madrid, junio de 1932.
- Álvarez de Toledo, José, "La Iglesia católica en la Constitución", en *Revista de Derecho Público*, n.ºs 19-20, Madrid, julio-agosto, 1933.
- Aragón, Manuel, "Manuel Azaña: un intento de modernización política", en *Sistema*, n.º 2, Madrid, mayo de 1973, pp. 101-114.
- Bécarud, Jean, "Sobre un libro obligado: 'Manuel Azaña. Profecías españolas de Ernesto Giménez Caballero'", en *Sistema*, n.º 6, julio de 1974, p. 73.
- Bizcarrondo, Marta, "Julián Besteiro: socialismo y democracia", en *Revista de Occidente*, n.º 32, Madrid, 1971, pp. 61-76.
- , "La crisis del Partido Socialista en la Segunda República", en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, n.º 21, Barcelona, 1.º semestre 1973.
- Blas Guerrero, Andrés de, "La radicalización de Francisco Largo Caballero: 1933-1934", en *Sistema*, n.º 8, Madrid, enero de 1975, pp. 73-83.
- Blinkhorn, Martin, "Carlism and the Spanish Crisis of the 1930s", en *Journal of Contemporary History*, vol. 7, n.ºs 3-4, julio-octubre de 1972, pp. 65-88.
- , "Anglo-American historians and the Second Spanish Republic: the emergence of a new orthodoxy", en *European Studies Review*, vol. 3, n.º 1, 1973, pp. 81-87.
- , "The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic", en *The Historical Journal*, XVII, 3, 1974, pp. 595-613.

- Cazorla Pérez, José, "Las relaciones entre los sistemas eclesial, social y político en la España contemporánea. Un esquema interpretativo", en Manuel Fraga Iribarne y otros: *La España de los Años 70*, vol. III, tomo I, *ob. cit.*, pp. 383-418.
- Elorza, Antonio, "El nacionalismo conservador de José María Gil-Robles", en *Triunfo*, Madrid, 8-I-1972.
- Esteban, Jorge de, "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 159-160, Madrid, mayo-agosto 1968, pp. 75-102.
- , "La representación de intereses y su institucionalización", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 155, Madrid, septiembre-octubre, 1967, pp. 43-75.
- Ferrando Badía, Juan, "Las regiones", en M. Fraga y otros, *La España de los años 70*, vol. III, tomo I, *ob. cit.*, pp. 499, 540.
- Fusi, Juan Pablo, "Algunas publicaciones recientes sobre la historia del movimiento obrero español", en *Revista de Occidente*, n.º 123, Madrid, junio de 1973, pp. 358-368.
- , "El movimiento socialista en España", en *La Actualidad Económica*, n.º 845, Madrid, 25 de mayo de 1974, pp. 60-81.
- García Álvarez, Manuel B., "La voluntad regional como origen de autonomía política en la Segunda República", en *Sistema*, n.º 14, Madrid, julio de 1976, pp. 73-93.
- García-Oviédo, Carlos, "La reforma de nuestra legislación sobre jurados mixtos", en *Revista de Derecho Público*, n.º 45, Madrid, septiembre de 1935.
- Gil-Robles, José María, "Mi visión actual de las Cortes de la República", Epílogo a sus *Discursos parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1971, pp. 673-683.
- González Casanova, J. A., "La Constitución de la Segunda República española y el Estatut de Catalunya", en *Sistema*, n.ºs 17-18 (abril 1977), pp. 99-110.
- Herrero, Vicente, "La sentencia sobre la ley catalana de contratos de cultivos", en *Revista de Derecho Público*, n.º 36, Madrid, diciembre de 1934.
- Jordana de Pozas, Luis, "Los funcionarios públicos en la nueva Constitución española", en *Revista de Derecho Público*, n.º 4, Madrid, abril de 1932.
- Lijphart, A., "Consociational Democracy", en *World Politics*, n.º XXI (1969), pp. 207-225.
- Linz, Juan J., "The party system of Spain: past and future", en *Party systems and voter alignments*, de S.M. Lipset y S. Rokkan (eds.), *ob. cit.*, pp. 197-282.

- , “La caduta dei regimi democratici”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, V, n.º 1 (abril 1975), pp. 7-43.
- , “Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la Restauración al régimen actual”, en *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, pp. 361-423.
- Marichal, Juan, “Ciencia y Gobierno: la significación histórica de Juan Negrín”, en *Triunfo*, Madrid, 22-VI-1974, pp. 29-35.
- Méndez, Rafael, “Memoria de Juan Negrín”, separata de *Índice*, n.ºs 298-300.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris, “El régimen parlamentario en las democracias modernas”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 16, Madrid, abril de 1933.
- Moral Sandoval, Enrique, “El nacionalismo catalán: esquema de su evolución”, en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, n.º 7, Madrid, agosto de 1971.
- , “Estudios sobre el socialismo en España” en *Sistema*, n.º 15, Madrid, octubre de 1976, pp. 139-157.
- Morodo, Raúl, “Acción Española: una introducción al pensamiento político de la extrema derecha”, en *Teoría y Sociedad (homenaje al profesor Aranguren)*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 361.
- , “Introducción al pensamiento político de Luis Araquistáin”, en *Boletín informativo de Ciencia Política*, n.º 7, Madrid, agosto de 1971, pp. 17-33.
- Pappalardo, Adriano, “Requisiti per la stabilità delle coalizioni”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, VI, n.º 1 (abril 1976), pp. 41-70.
- Pérez-Serrano, Nicolás, “¿Necesita refrendo el veto presidencial?”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 39, Madrid, marzo de 1935.
- Pino Artacho, Juan del, “Aspectos sociológico-políticos del caciquismo español”, en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 15, Madrid, pp. 211-227.
- Predieri, A., “Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, V, n.º 3 (diciembre 1975), pp. 407-441.
- Preston, Paul, “Alfonsist monarchism and the coming of the Spanish Civil War”, en *Journal of Contemporary History*, vol. 7, n.ºs 3-4, julio-octubre de 1972, pp. 89-114.
- , “El accidentalismo de la CEDA: ¿aceptación o sabotaje de la República?”, en *Revista Internacional de Sociología*, tomo XXX, n.ºs 3-4, Madrid, julio-diciembre de 1972, pp. 242-253.
- , “The ‘moderate’ right and the undermining of the Second Republic in Spain. 1931-1933”, en *European Studies Review*, vol. 3, n.º 4, 1973, pp. 369-394.

- , “La Revolución de Octubre en España: la lucha de las derechas por el poder”, en *Sistema*, n.º 14, Madrid, julio de 1976, pp. 95-115.
- Ramírez Jiménez, Manuel, “La escisión del partido radical-socialista en la Segunda República española”, en *Atlántida*, n.º 41, Madrid, mayo de 1969, pp. 464-483.
- , “La formación de Unión Republicana y su papel en las elecciones de 1936”, en *Atlántida*, n.º 44, Madrid, abril de 1970, pp. 139-165.
- , “La modernización política en España: hipótesis para su estudio”, en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 5, Madrid, mayo-junio de 1972, pp. 107-132.
- , “Cesión y reacción en las Cortes de la Segunda República española (Un análisis del grupo parlamentario de partidos)”, en *Historia social de España. Siglo XX*, Guadiana, Madrid, 1976, pp. 173-193.
- Riggs, Fred W., “Comparative politics and the study of political parties: A structural approach”, en William J. Crotty (ed.), *Approaches to the Study of Party Organization*, pp. 45-104.
- Romero Maura, Joaquín, “El caciquismo: tentativa de conceptualización”, en *Revista de Occidente*, n.º 127, Madrid, octubre de 1973, pp. 15-44.
- , “Unas palabras sobre el debate historiográfico acerca de la Segunda República”, en *Revista Internacional de Sociología*, tomo XXX, n.ºs 3-4, Madrid, julio-diciembre de 1972, pp. 235-242.
- Royo, Segismundo, “El Estado integral”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 45, Madrid, septiembre de 1935.
- Sánchez Agesta, Luis, “Los problemas políticos de una sociedad histórica”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.ºs 176-177, Madrid, marzo-junio 1971, pp. 5-36.
- Sartori, Giovanni, “European political parties: The case of polarized pluralism”, en J. La Palombara y M. Weyner (eds.), *Political parties and political development*, ob. cit., pp. 137-176.
- , “The typology of party systems: proposals for improvement”, en S. Rokkan y E. Allardt (eds.), *Mass politics; studies in Political Sociology*, Free Press, Nueva York, 1970.
- Seco Serrano, Carlos, “La experiencia de la derecha posibilista en la Segunda República española”, estudio preliminar de los *Discursos parlamentarios* de J. M.^a Gil-Robles, pp. VII-L.
- , “Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia”, en *La paz fue posible*, de Joaquín Chapaprieta, pp. 17-109.
- Sevilla Andrés, Diego, “El derecho de libertad religiosa en el constitucionalismo español hasta 1936”, en *Anales de la Universidad de Valencia*, n.º 128, 1972, pp. 3-35.
- , “La guerra civil y la desorganización política. 1931-1939”, en M.

- Fraga y otros, *La España de los años 70*, vol. III, tomo I, pp. 93-157.
- Toharia, José Juan, "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraimiento", en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 8, Madrid, mayo-agosto 1973, pp. 61-80.
- Tomás y Valiente, Francisco, "Pasado y futuro de los partidos políticos" (A propósito de un libro de Miguel Artola), en *Sistema*, n.º 9, Madrid, abril de 1975, pp. 125-135.
- , "Notas para una nueva historia del constitucionalismo español", *Sistema*, n.ºs 17-18, abril de 1977, pp. 71-88.
- Tomás Villarroya, Joaquín, "La formación de Gobierno durante la Segunda República", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 204, Madrid, noviembre-diciembre 1975, pp. 49-94.
- Tusell Gómez, Javier, "La descomposición del sistema caciquil español (1902-1931)", en *Revista de Occidente*, n.º 127, Madrid, octubre de 1973, pp. 75-93.
- Varela Ortega, José, "Los amigos políticos: funcionamiento del sistema caciquista", en *Revista de Occidente*, n.º 127, Madrid, octubre de 1973, pp. 45-74.
- , "Reacción y revolución frente a reforma", en *Revista internacional de Sociología*, tomo XXX, n.º 3-4, Madrid, julio-diciembre de 1972, pp. 253-263".
- , "Funcionamiento del sistema caciquista" en *Revista Storica Italiana*, año LXXXV, fascículo IV, Nápoles, 1973, pp. 932-983.
- Vilas Nogueira, José "La primera fase del proceso estatutario gallego", *Boletín informativo de Ciencia Política*, n.ºs 11-12, Madrid, diciembre 1972-abril 1973, pp. 185-204.
- Villa, Luis Enrique de la, "El derecho del trabajo en España, durante la Segunda República", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. XIII, Madrid, 1969, pp. 237-270.

D. OBRAS LITERARIAS DE FONDO HISTÓRICO Y POLÍTICO

- Aub, Max, *La calle de Valverde*, Ed. Seix Barral, Barcelona, 1970.
- Barea, Arturo, *La forja de un rebelde*, 3 vols., Ed. Losada, Buenos Aires, 1958³.
- Baroja, Pío, *La selva oscura*, 3 vols., (I. *La familia de Errotacho*; II. *El cabo de las tormentas*; y III. *Los visionarios*), Ed. Caro Raggio, Madrid, 1974-1975.
- Cela, Camilo José, *San Camilo, 1936*, Alfaguara, Madrid, 1969.
- Ehrenburg, Ilya, *España, República de trabajadores*, Ed. Cénit, Madrid, 1932.

- Gironella, José María, *Los cipreses creen en Dios*, Ed. Planeta, Barcelona, 1953.
- Machado, Antonio, *Antología de su prosa*, 4 vols., (prólogo y selección de Aurora de Albornoz), Edicusa, Madrid, 1970.
- Mora, Constanca de la, *Doble esplendor*, ed. Atlante, México, 1944.
- Pérez de Ayala, Ramón, *AMDG*, en el vol. IV de sus *Obras Completas*, Ed. Pueyo, Madrid, 1931.
- Sender, Ramón J., *Requiem por un campesino español*, Ed. Proyección, Buenos Aires, 1969⁴.
- , *Crónica del alba*, 3 vols., Alianza Ed., Madrid, 1971.
- Torrente Ballester, Gonzalo, *Los gozos y las sombras*, 3 vols., Alianza Ed., Madrid, 1971-1972.

E. FUENTES DOCUMENTALES

a) *Memorias y testimonios*

- Aguirre Lecube, José Antonio, *Entre la libertad y la revolución: 1930-1935. La verdad de un lustro en el País Vasco*, Ed. Verdes Archirica, Bilbao, 1935.
- Ansó, Mariano, *Yo fui ministro de Negrín*, Ed. Planeta, Barcelona, 1976.
- Alcalá-Zamora, N., *Memorias*, Planeta, Barcelona, 1977.
- Azaña, Manuel, *Obras Completas*, 4 vols., (prefacio general y prólogos de Juan Marichal), Ed. Oasis, México, 1968.
- Berenguer, Dámaso, *De la Dictadura a la República*, Ed. Plus Ultra, Madrid, 1946.
- Bolín, Luis, *España. Los años vitales*, Espasa-Calpe, Madrid, 1967.
- Bowers, Claude G., *Misión en España: 1933-1936*, Ed. Grijalbo, México, 1966⁴.
- Carrillo, Santiago, (entrevistado por Regis Debray y Max Gallo): *...y mañana, España* (primera parte), edición clandestina [1974?].
- Cierva, Juan de la, *Notas de mi vida*, Ed. Reus, Madrid, 1955.
- Corominas, Pere, *Diaris i records*, 5 vols. Curial, Barcelona, 1976.
- Chapaprieta, Joaquín, *La paz fue posible*, Ariel, Barcelona, 1971.
- Fernández Flórez, Wenceslao, *Acotaciones de un oyente*, 2 vols., Ed. Prensa Española, Madrid, 1962.
- Gil-Robles, José María, *No fue posible la paz*, Ariel, Barcelona, 1968.
- Gil-Robles, José María, *La fe a través de mi vida*, Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao, 1975.
- Gordón Ordás, Félix, *Mi política en España*, 3 vols., Imprenta Figaro, México, 1961-1963.

- Hurtado, Amadeu, *Quaranta anys d'advocat. Història del meu temps*, 2 vols: I. 1894-1930 y II. 1931-1936, Ariel, Barcelona, 1968-1969².
- Ibarruri, Dolores, *El único camino*, Ed. Sociales, París, 1962.
- Jalón, César, *Memorias políticas*, Guadarrama, Madrid, 1973.
- Largo Caballero, Francisco, *Mis recuerdos*, Ediciones Unidas, México, 1976.
- Lerroux, Alejandro, *La pequeña historia*, Ed. Cimera, Buenos Aires, 1945.
- , *Mis memorias*, Afrodísio Aguado, Madrid, 1963.
- Madariaga, Salvador de, *Memorias de un federalista*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1967.
- , *Memorias (1921-1936)*, Espasa Calpe, Madrid, 1974.
- , *Españoles de mi tiempo*, Planeta, Barcelona, 1975.
- Marco Miranda, Vicente, *Las conspiraciones contra la Dictadura (1923-1930). Relato de un testigo*, Tebas, Madrid, 1975.
- Maura, Duque de y Fernández Almagro, Melchor, *¿Por qué cayó Alfonso XIII?*, Ed. Ambos Mundos, Madrid, 1948².
- Maura, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII...*, México, 1962.
- Mola Vidal, Emilio, *Obras completas*, Libr. Santaren, Valladolid, 1940.
- Nadal, Joaquín María de, *Seis años con don Francisco Cambó (1930-1936). Memorias de un secretario político*, Ed. Alpha, Barcelona, 1957.
- Ossorio, Ángel, *Mis memorias*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1946.
- Pestaña, Ángel, *Trayectoria sindicalista* (con prólogo de Antonio Elorza), Tebas, Madrid, 1974.
- Pi Sunyer, Carles, *La República y la guerra*, Oasis, México, 1975.
- Prieto, Indalecio, *Convulsiones de España*, 3 vols., Ed. Oasis, México, 1967.
- Rivas-Cherif, Cipriano de, *Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña*, Ed. Oasis, México, 1961.
- Sánchez Albornoz, Claudio, *De mi anecdotario político*, Losada, Buenos Aires, 1972.
- , *Mi testamento histórico-político*, Planeta, Barcelona, 1975.
- Vidarte, Juan-Simeón, *Todos fuimos culpables*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- , *Las Cortes Constituyentes de 1931-33*, Grijalbo, Barcelona, 1976.

b) *Libros de información documental, estadística o bibliográfica*

- Artola, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936. II. Programas*, Aguilar, Madrid, 1975.

- Cierva, Ricardo de la, *Los documentos de la primavera trágica*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1967.
- , *Bibliografía general de la guerra de España y sus antecedentes históricos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1968.
- Conard-Malerbe, Pierre, *Guía para el estudio de la historia contemporánea de España*, Siglo XXI, Madrid, 1975.
- Díaz-Plaja, Fernando, *La historia de España en sus documentos. El siglo XX: Dictadura-República (1923-1936). La guerra (1936-1939)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- , *Estadísticas básicas de España, 1900-1970*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1975.
- García Nieto, María Carmen, y otros, *Bases documentales de la España contemporánea*, VIII, Guadiana, Madrid, 1975.
- Lozano, Jesús, *La Segunda República. Imágenes, cronología y documentos*, Acervo, Barcelona, 1973.
- República española: Cortes Constituyentes, 1931* (prólogo de Luis Jiménez de Asúa). Ed. Rivas, Madrid, 1932.
- Vidal y Barraquer, Francisco (archivo), *Iglesia y Estado durante la Segunda República española*, edición a cargo de Miguel Batllori y Víctor Manuel Arbeloa, Publicaciones de la Abadía de Montserrat, I (2 vols.), 1971, II (2 vols.), 1975.

c) *Textos legales*

- Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica* (preámbulo de Ángel Ossorio y Gallardo), Impr. Rivadeneyra, Madrid, 1931.
- Esteban, Jorge de, *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1977.
- Martínez-Alcubilla, Marcelino, *Boletín jurídico-administrativo. Anuarios de legislación y jurisprudencia 1931-1935*, Madrid, 1932-1936.
- Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Ed. Nacional, Madrid, 1969.
- Tierno Galván, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1968.

d) *Debates y documentos parlamentarios*

La fuente principal de este trabajo han sido los Diarios de las Sesiones parlamentarias a lo largo de las tres legislaturas que hubo durante la Segunda República:

Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española (DSCC), del 14 julio de 1931 al 4 octubre de 1933, 25 vols.

Diario de sesiones de Cortes, Congreso de Diputados (DSC), del 8 de diciembre de 1933 al 7 de diciembre de 1935, 17 vols.

Diario de sesiones de Cortes, Congreso de Diputados (DSC), del 16 de marzo al 10 julio de 1936, 3 vols.

Un extenso resumen de los debates en las Cortes Constituyentes hay en:

Mori, Arturo, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, 12 vols., Aguilar, Madrid, 1912-1933.

e) *Prensa y revistas*

La utilización de los periódicos de la época ha tenido carácter complementario, para extraer algunos datos y confirmar otros. Con este objetivo, he seleccionado las tres publicaciones de Madrid que abarcaban, en el campo de la información, los sectores políticos e ideológicos más amplios:

El Debate (derecha católica).

El Sol (republicano liberal).

El Socialista (órgano de prensa del PSOE).

También se ha utilizado con frecuencia la principal publicación de la época especializada en cuestiones jurídico-políticas:

Revista de Derecho Público.

ÍNDICE

<i>Agradecimiento</i>	7
-----------------------	---

I. Introducción	9
-----------------------	---

Primera parte

EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS CORTES

II. El sistema de partidos en la Segunda República	23
A. Nuevo sistema político	24
B. Multipartidismo II República	37
III. La versión parlamentaria	58
A. El Régimen electoral	59
B. La incorporación del sistema	65
IV. Las Cortes en el orden Constitucional	79
A. Régimen parlamentario	80
B. Las relaciones Corte-Gobierno	83
C. El monocameralismo	92

Segunda parte

LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS

V. Las decisiones parlamentarias	123
V.A. El problema regional	125
A. Las fisuras regionales	126
B. Acción parlamentaria	151
V.B. La cuestión religiosa	181
A. Factor de diferenciación política	183
B. Régimen parlamentario ante la cuestión religiosa	204

308 **PARTIDOS Y PARLAMENTO EN LA II REPÚBLICA**

V.C. La Reforma Agraria	229
A. Las rupturas políticas del reformismo socio-económico	233
B. La ausencia de los intereses y de la técnica	260
VI. Conclusiones	280
<i>Fuentes y Bibliografía</i>	287

