

En "EL PARLAMENTO EN EL TIEMPO"

VITORIA, 2003

**EL PARLAMENTO DE LA SEGUNDA  
REPÚBLICA ESPAÑOLA (1931-1936)**

---

*Manuel ÁLVAREZ TARDÍO  
Profesor de Historia Política  
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

## SUMARIO

### Introducción

1. La vida política republicana: revolución y/o eficacia
2. Las Cortes republicanas: un resumen
3. El Parlamento en el orden constitucional republicano
4. Un Parlamento de partidos

### Introducción

La Segunda República española fue más un ensayo que un régimen estable y duradero. Apenas cinco años de vida, muchos enemigos y pocos amigos sinceros y leales. Duros envites: primero una revolución social, luego un golpe de Estado, y finalmente una larga y cruenta guerra civil.

La primera experiencia de parlamentarismo democrático después de más de cinco décadas de Monarquía constitucional fracasó. Se han dado muchas razones para explicar ese fracaso, casi siempre dando por bueno que la quiebra de la democracia republicana se debió a causas externas al sistema político, principalmente a los conflictos internos de la sociedad española, bien de tipo social, económico o cultural. Ha sido habitual considerar que los conflictos políticos tenían las más de las veces una causa primaria externa, que en muchos casos los hacía irresolubles.

Sin embargo, hace ya tiempo que se publicó un trabajo que partía de presupuestos de análisis completamente diferentes. Todavía hoy, ese libro, escrito por Santiago Varela, sigue siendo el primer texto de referencia para el estudio del Parlamento y del sistema de partidos de la Segunda República<sup>1</sup>. ¿Cuál era el punto de partida de su análisis? Ni más ni menos que la atribución del fracaso del régimen republicano a su "impotencia para procesar el cambio histórico", y eso debido fundamentalmente al funcionamiento del sistema político. "En mi opinión, escribía Varela, 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"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Su título es *Partidos y Parlamento en la Segunda República* y fue editado por Ariel en 1978.

<sup>2</sup> VARELA (1978): 13.

Puesto que se trata ante todo de un problema de eficacia interna, nada más relevante que prestar atención al proceso de toma de decisiones, lo que nos lleva sin más hasta el Parlamento. Fue esta institución, como veremos, la que los Constituyentes republicanos convirtieron en una de las piezas centrales, sino la más importante, del engranaje institucional del régimen.

Dos puntos del estudio de Santiago Varela son especialmente importantes para nuestro trabajo: primero, como queda dicho, la idea de que la quiebra del régimen es atribuible a un problema político; y segundo, que la política es una esfera autónoma —que no aislada— cuyas reglas de juego pueden ser conocidas y analizadas de forma independiente, sin necesidad de subordinarla a determinaciones externas. Por tanto, el estudio del Parlamento puede revelarnos algunas de las claves más importantes que explican la quiebra del régimen republicano.

### 1. La vida política republicana: revolución y/o eficacia

Aunque la caída de la monarquía en abril de 1931 se produjo, como suele ocurrir en estos casos, por efecto de sus problemas internos, no es menos cierto que esa caída estuvo rodeada de un ambiente radicalmente nuevo que interesa tener en cuenta para comprender el funcionamiento del Parlamento republicano<sup>1</sup>.

No es posible afirmar que fuera una amplia movilización política la que derribó a la Monarquía, y sin embargo, la caída de esta sí que dio paso a una situación de amplia movilización política y social. No hubo tampoco una situación como la que sigue, típica de otros países europeos —primero se forman partidos políticos de corte moderno, con una potente estructura organizativa, y después estos nuevos actores actúan en el sistema político aprovechando los recursos existentes para fomentar la competencia y generar una amplia movilización a favor de la democracia. Ocurrió, sin embargo, que al cambio de régimen y a la movilización subsiguiente hubo de añadirsele, de forma apresurada y casi siempre improvisada, una estructura de partidos modernos.

La proclamación de la República vino acompañada además por una amplia politización, es decir, por una correspondencia tan rotunda como novedosa entre la acción política y las expectativas de cambio social. De la acción política cabía espe-

<sup>1</sup> Sobre la caída de la Monarquía interesan BENAVIDE (1990) y MAURA (1981).

rarlo todo. Así, la política de masas hizo aparición en la escena española sin pasar por filtros previos y sin apenas tiempo para que se adaptaran tanto las instituciones como eso que llamamos cultura política. En verdad, la situación sorprendió a todos lados del espectro político. Y como era de esperar, por fin tuvo lugar la anhelada movilización de las dos principales fuerzas latentes de la sociedad española: el voto obrero —principalmente socialista— y el voto católico —principalmente conservador y en muchos casos monárquico—. La democracia republicana asistió, para bien y para mal, al crecimiento desmedido de dos fuerzas políticas que se excluyeron una a la otra, a cada cual más poderosa, ninguna sinceramente leal al régimen: el socialismo y el catolicismo político<sup>4</sup>.

Pese a que fueron unas elecciones locales las que provocaron el cambio de régimen, los nuevos protagonistas de la política republicana lo vivieron como un proceso revolucionario. Aunque algunos, los más moderados, esperaron que la revolución pudiera ser encauzada de forma conservadora, otros, la mayor parte de la izquierda obrera e incluso republicana, concibieron la República como sinónimo de revolución social y política. De esta manera, y de acuerdo con la mayoría, las instituciones republicanas fueron diseñadas como una radical negación del pasado constitucional más inmediato.

En ese contexto, la inmediata reunión del Parlamento alimentó muchas esperanzas<sup>5</sup>. Pero, ¿cómo podía el sistema parlamentario que estaba por definirse afrontar esa nueva situación caracterizada por el lenguaje de la revolución y la incorporación repentina de las masas a la política? ¿Podía reabrirse el Parlamento como si nada

<sup>4</sup> En este sentido, hay dos extremos realmente importantes para comprender las disfunciones del sistema político republicano, y en especial el funcionamiento del Parlamento: de un lado, lo que MORLINO (1986) llamó la "legitimidad excluyente", esto es, la identificación del régimen con los partidos que votaron la Constitución, es decir, los de la izquierda; y de otro, el grado de lealtad de los partidos hacia el régimen. Solo los partidos republicanos mostraron total lealtad hacia el régimen —y ni siquiera lo hicieron todos ni los que lo hicieron lo mantuvieron en momentos importantes—. Mientras, los dos principales partidos políticos, el PSOE y la CEDA, destacaron por la ambigüedad y el oportunismo, cuando no por el rechazo abierto del orden vigente. Sin duda, la vida de las Cortes republicanas estuvo muy condicionada por el hecho de que los partidos mayoritarios —principales correa de transmisión entre la opinión pública y el Parlamento— no dieron prioridad a su compromiso irreversible e incuestionable con la estabilidad y la continuidad de la República. Interesa el análisis del problema de la lealtad y del diseño de las instituciones en LINZ (1978): 145 ss. También el estudio de ROBINSON (1973) para el comportamiento del PSOE y la CEDA.

<sup>5</sup> Un contexto en el que los poderes políticos fueron casi siempre a remolque de la movilización. Véase lo ocurrido a propósito de los incendios de conventos de mayo de 1931 en ALVAREZ TARDIO (2002a): 100-110.

hubiera cambiado en el exterior, conservando los anteriores mecanismos del debate y la decisión política y las antiguas relaciones entre el legislativo y el ejecutivo? ¿Debía ser la República un régimen esencialmente parlamentario o cabían otras posibilidades? ¿Cómo debía funcionar la asamblea de diputados para afrontar el alto volumen de expectativas que había generado el cambio de régimen?

Durante la Restauración, el sistema de gobierno se había basado en el principio constitucional de la soberanía compartida, del cual se derivaban al menos dos consecuencias importantes para la vida parlamentaria: por un lado, el gobierno necesitaba de la doble confianza de Parlamento y Corona; y por otro, el Rey actuaba —al menos en la teoría— como el principal árbitro de la lucha política, a falta de un cuerpo electoral maduro que decidiera democráticamente los cambios de las mayorías parlamentarias<sup>6</sup>. Aunque la participación política había aumentado de forma considerable —aunque muy localizada— en la segunda década del siglo, la sociedad española se había mantenido muy desmovilizada, bastante ajena a un juego electoral libre y competitivo. En ningún caso se había establecido la comunicación directa, típica de las democracias competitivas, entre la opinión pública y el Parlamento, todavía configurado como una asamblea de notables en la que los partidos de masas no habían hecho su aparición.

Proclamada la República, correspondía al cuerpo electoral decidir las mayorías parlamentarias. No hubo transición alguna para esa prueba de fuego. Los diputados republicanos se desentendieron de toda experiencia anterior; y sin embargo, en el Parlamento republicano se reprodujeron algunos problemas ya conocidos en la España constitucional, típicos de una situación de transición de parlamentarismo liberal a democrático: problemas de disciplina, falta de experiencia en el funcionamiento de los grupos parlamentarios, conflictos entre la condición de diputado y la pertenencia a un grupo, escasa operatividad de las comisiones permanentes... Ocurrió que, como ha señalado Sartori, el Parlamento cambió su función principal de *fiscal* por la de *productor masivo de leyes*<sup>7</sup>. Ya en la Restauración habían empezado a notarse los problemas de eficacia parlamentaria al aumentar el trabajo legislativo y hacerse este más técnico y complejo; de la misma manera que los cambios en el papel del Estado en la sociedad habían afectado al papel del gobierno, provocando importantes conflictos en la relación entre este y el Parlamento. Con la República,

<sup>6</sup> Interesa ARRANZ Y CABRERA (1995); también CABRERA (1998) y DARDÉ (2001): 145 ss.

<sup>7</sup> Véase el capítulo dedicado al "Parlamento" en SARTORI (1999): 201-231.

el Parlamento sufrió de lleno las consecuencias de esa nueva función de productor, directamente asociada a las expectativas que generaba en tanto que asamblea democrática: inflación legislativa, nuevas relaciones con el ejecutivo, división y organización partidista de la cámara, modificaciones sustanciales en el papel del diputado, etc.

De esta manera, el Parlamento republicano se convirtió en el principal protagonista de dos escenarios políticos distintos que muy a menudo se confundieron en un mismo plano: de un lado, el escenario del debate democrático, la encarnación más pura de la voluntad nacional preparada para decidir en nombre de la nación lo que a aquella convenía; y de otro, el escenario de la producción legislativa, de la necesaria aprobación de las reformas que satisficieran las esperanzas depositadas en el nuevo régimen. En el primer escenario se exigió al Parlamento debate, justicia histórica y, en fin, satisfacción de expectativas ideológicas; en el segundo escenario se esperó del Parlamento resolución rápida de los problemas sociales y económicos del país, mayorías disciplinadas y apoyo sin fisuras a los gobiernos, en definitiva, eficacia. Pero la eficacia, como había demostrado ampliamente la experiencia parlamentaria europea, estaba reñida en muchos casos con las exigencias ideológicas del primer escenario.

No creo que sea posible entender el Parlamento republicano sin una referencia a este conflicto, pues de él se derivó su problema crónico de legitimidad. En realidad, cada escenario tenía asociado un tipo distinto de legitimidad, al primero correspondía una legitimidad de tipo simbólico-ideológico, mientras que al segundo le tocaba una legitimidad de mercado, basada en la satisfacción de las demandas colectivas. En muchos e importantes casos —como por ejemplo, en la resolución del problema religioso— la cámara subordinó la eficacia a la legitimidad simbólica, satisfaciendo las demandas ideológicas de su mayoría sin importarle demasiado las consecuencias prácticas. Y eso tendría graves consecuencias, pues aunque lo ideológico podía primar a corto plazo, era la eficacia del sistema en la resolución de conflictos históricos básicos lo único que a largo plazo podía legitimar al nuevo régimen. Y esto no ocurrió.

Pero la crisis de eficacia no fue el único elemento que socavó la legitimidad del Parlamento republicano. Durante toda la República las Cortes estuvieron seriamente cuestionadas ante la opinión pública con motivo, según se dijo, de su falta de representatividad. Ocurrió cuando la derecha católica, a raíz de las elecciones constituyentes de junio de 1931, no obtuvo ni una décima parte de los escaños. Entonces, la opinión conservadora consideró que las Constituyentes no representaban realmen-

te a la sociedad española. Volvió a suceder tras las elecciones generales de noviembre de 1933, tras las que las primeras Cortes ordinarias de la República se quedaron sin apenas representación de la izquierda republicana; ahora, la descalificación por falta de representatividad la enarbó la izquierda. Y ocurrió de nuevo en la primavera de 1936, cuando las elecciones generales de febrero de ese mismo año produjeron una nueva mayoría de izquierdas; la derecha, muy perjudicada por la impugnación arbitraria de las actas, descalificó las nuevas Cortes por su escasa representatividad.

En resumen, el Parlamento no fue una institución percibida por la mayoría de los españoles como legítima. Además de otras razones como el régimen electoral y el sistema de partidos —que más tarde comentaremos—, esa situación se debió sobre todo a un hecho insólito en un sistema democrático: la identificación desde un primer momento del nuevo régimen republicano con sus fundadores. La misma Constitución fue elaborada desde esa premisa. ¿Cómo podía el Parlamento convertirse en una institución integradora si las mismas reglas de juego que presidían su composición y su actividad estaban viciadas de origen por una actitud patrimonialista del régimen? Si los partidos de oposición conservadora conseguían triunfar en unas elecciones, ¿qué harían para desenvolverse en un tablero diseñado para excluirlas? Incluso, en ese caso, ¿qué habrían de decir los fundadores del régimen respecto de la legitimidad de las nuevas Cortes controladas por los conservadores? Solo hay que leer minuciosamente el Diario de Sesiones de los primeros meses de 1934 para hacerse una idea de la situación de parálisis que se vivió cuando esa situación se materializó tras las elecciones de noviembre de 1933.

Por último, hay que recordar que la crisis de confianza en el régimen parlamentario y las dudas acerca de su funcionamiento no fueron exclusivas de España. Como señaló Kelsen, en la Europa de entreguerras el parlamentarismo no estaba de moda: "los partidos extremistas (...) lo rechazan cada vez más decididamente, pidiendo con fervor la dictadura o un orden de representaciones profesionales, e incluso los partidos del centro no ocultan cierto escepticismo"<sup>8</sup>.

El auge del Estado tras la Gran Guerra y la creciente complejidad de la administración y el gobierno nacional habían hecho crecer por toda Europa una actitud crítica hacia las asambleas parlamentarias, a las que se acusaba de ineficaces y desfasadas. El que fuera motivo esencial de la vida parlamentaria: la protección de la

<sup>8</sup> KEISEN (1977): 48.



libertad a través de la limitación del poder, había sido olvidado. Ahora, en una vida y una economía mucho más complejas, el discurso político al uso demandaba instituciones decisorias eficaces y rápidas. Y parecía que esa eficacia estaba reñida con los viejos procedimientos parlamentarios.

En el caso de la España, aparte de factores estrictamente nacionales, fue ese ambiente de antiparlamentarismo generalizado el que impidió una defensa contundente y mayoritaria del gobierno parlamentario cuando Primo de Rivera suspendió la legalidad constitucional en septiembre de 1923. También fue el responsable de la confusión de ideas y de muchas de las contradicciones vividas durante la Segunda República, y en especial de la existencia de esas dos sensibilidades que hemos señalado más arriba: una, la que hacía hincapié en la eficacia; y la otra, la que demandaba contenido democrático y autonomía total para el Parlamento. La ambigüedad y la confusión que se reflejó finalmente en la regulación constitucional de las Cortes y demás instituciones del régimen, fue fruto de las soluciones adoptadas a medio camino entre aquellas dos sensibilidades.

Este era, en resumen, el difícil contexto en el que hubo de desenvolverse la vida de las Cortes republicanas. Haremos ahora una breve mención a las mismas antes de estudiar su organización y funcionamiento.

## 2. Las Cortes republicanas: un resumen

La República vivió sus primeros meses de vida en régimen de provisionalidad. Las elecciones generales y la reunión del Parlamento no tuvieron lugar hasta los meses de junio y julio de 1931. En ese tiempo que transcurrió desde la proclamación del nuevo régimen hasta la celebración de elecciones, se hizo evidente que la posibilidad de una República conservadora, tal y como la concebía la derecha republicana y su jefe, el entonces Presidente del Gobierno, Niceto Alcalá-Zamora, tenía escasas posibilidades de llegar a buen puerto. La quema de conventos ocurrida en la segunda semana de mayo y la intensa campaña anticlerical de la prensa y los partidos de la izquierda gubernamental pusieron de manifiesto el aislamiento de los sectores conservadores entre los fundadores del régimen y el fuerte aumento de las expectativas de revolución social. Mientras la derecha no republicana permanecía al margen, sin apenas organización para afrontar las elecciones y con un electorado prácticamente desmovilizado, la izquierda socialista y republicana aprovecharon el tirón electoral para consolidar su visión del período constituyente como proceso revolucionario.

Las primeras elecciones generales de la República se celebraron el 28 de junio de 1931. De ellas habría de salir la composición del primer Parlamento republicano, elegido, según rezaba el decreto de convocatoria, para aprobar la Constitución, someter a control la obra del Gobierno Provisional, enjuiciar las responsabilidades del régimen caído, discutir y aprobar un Estatuto para la región autónoma de Cataluña, debatir todas y cada una de las leyes complementarias u orgánicas, y llevar a cabo "todas las reformas que, por respeto, se present[aran] a las Cortes". Inmensa tarea, muy superior a la que correspondía a una cámara constituyente; como si la misión de discutir y elaborar una Constitución no fuera por sí sola suficiente. Esta decisión del Gobierno Provisional de prolongar la vida de las Constituyentes más allá de su labor primaria no era gratuita; tenía por objetivo asegurar que la misma mayoría política que elaboraría la Constitución imprimiera su sello revolucionario en las leyes de desarrollo. Existía una voluntad firme de utilizar ese periodo crucial del debate constituyente para poner en marcha el programa político de la mayoría de izquierdas y consolidar así el carácter patrimonialista del régimen. El Partido Socialista advertiría en repetidas ocasiones durante ese año que la República debería llenarse de contenido revolucionario, único motivo de que ellos estuvieran por el momento al lado de los republicanos<sup>10</sup>.

A las elecciones de junio se presentaron 2.411 candidatos y la participación alcanzó la cifra significativa del 70,1 por ciento<sup>11</sup>. El sistema electoral había sido aprobado por el Gobierno por decreto de 8 de mayo, el cual modificaba algunos aspectos de la ley electoral de Maura de 1907. No obstante, habría que esperar hasta al verano de 1933, ya durante las últimas sesiones de las Cortes Constituyentes, para ver aprobada la ley de régimen electoral de la República (17 de julio de 1933), que no hizo sino consolidar, con algunas modificaciones, la normativa provisional.

Respecto de la ley de 1907, el mencionado decreto de mayo rebajó en dos años la edad para votar y sustituyó los distritos uninominales por circunscripciones más grandes, pensando que así podría acabarse con las prácticas caciquiles de los distritos más pequeños, amén de primar algo más al voto urbano. Las circunscripciones

<sup>10</sup> El preámbulo del decreto de convocatoria de las elecciones a Cortes Constituyentes en Calvo-Sotelo (1995a): 15.

<sup>11</sup> Para el accidentalismo flagrante de los socialistas desde el comienzo mismo de la República véase el fondo y la forma del discurso de Largo Caballero en el cine Paradiso en julio de 1933, en LAFERRÉ CABALLERO (1979): 33-51. También las citas de MOA (2000): espec. 148 y 291.

<sup>12</sup> El censo de 1930 incluía un total de 5.440.103 personas.

se hicieron coincidir con la provincia, estableciendo distritos propios para las ciudades de más de 100.000 habitantes. Se elegiría un diputado por cada 50.000 habitantes y uno más por cada 30.000 habitantes adicionales. En total se fijaron 63 distritos.

El decreto estableció asimismo un sistema de distribución de escaños mayoritario, aunque con dos limitaciones: la primera, orientada a favorecer a los candidatos más débiles, sobre todo a los excluidos de las listas de partido, establecía que cada votante sólo podría marcar el 80 por ciento de los candidatos presentes en la papeleta; y la segunda fijaba el llamado *panachage*, esto es, la posibilidad de que los votantes borrasen o añadieran algún candidato si así lo deseaban<sup>12</sup>.

Algunas voces pidieron un sistema proporcional, en especial los medios de la derecha católica, como *El Debate*, conscientes, sin duda, de la debilidad de sus candidaturas<sup>13</sup>. Pero el Gobierno, a sabiendas de que la coalición de la izquierda obrera y los republicanos formaba por el momento un bloque relativamente sólido, estableció un sistema en el que para ser elegido había que conseguir la mayoría de los votos; además, era requisito obligatorio obtener en todo caso un mínimo del 20 por ciento del total de los sufragios para evitar que se celebrara una segunda vuelta. La ley electoral de 1933 reforzaría todavía más el carácter mayoritario del sistema, al fijar la obligatoriedad de la doble vuelta en caso de que ningún candidato hubiera obtenido el 40 por ciento de los votos y limitar el derecho a presentarse a la misma a aquellos que hubieran alcanzado más del 3 por ciento de los sufragios<sup>14</sup>.

En la Europa de entreguerras la proporcionalidad de los regímenes electorales había estado de moda. Sin embargo, ni el Gobierno Provisional ni los Constituyentes se mostraron partidarios de ese sistema; y eso que el programa del Partido Socialista de 1928 recogía este punto entre sus demandas. Los postulados a favor y en contra del sistema mayoritario los resumieron las dos intervenciones parlamentarias de Manuel Azaña, a la sazón Presidente del Gobierno, y José María Gil Robles, líder de la derecha católica, con motivo del debate de la ley electoral en julio de 1933. Mientras que el presidente del ejecutivo defendió el proyecto de ley como garantía

<sup>12</sup> Los datos del sistema electoral en UNZ (1974) y VARELA (1978): 61ss.

<sup>13</sup> *El Debate* y los diputados agrarios se mostraron partidarios de la proporcionalidad, criterio que defendieron primero en el debate constitucional y más tarde con motivo de la discusión de la Ley Electoral de julio de 1933. GARCÍA GUERRERO (1996): 86, que se remite a CARRERAS (1983).

<sup>14</sup> La ley de 1933 en GARCÍA MAHAMUT (2000): 18.

de estabilidad para los futuros gobiernos en la medida en que favorecía la formación de mayorías parlamentarias, Gil Robles criticó el sistema mayoritario porque sepultaba a los partidos medianos, que eran, en su opinión, los únicos que con sus votos podrían evitar los efectos perversos que los más que previsibles bandazos electorales tendrían sobre la vida parlamentaria<sup>15</sup>. Fuera como fuera, lo cierto es que, como ha señalado Payne, el sistema electoral produjo "el efecto de un gran vaivén de péndulo y no el de un simple ajuste"<sup>16</sup>.

¿Cuáles fueron, por tanto, las consecuencias del sistema electoral escogido? Ha sido habitual señalar que este favoreció la formación de grandes coaliciones electorales que acabaron por dividir al electorado español en dos grandes bloques enfrentados. Seguramente es cierto que el régimen electoral influyó significativamente en el sistema de partidos y en la composición del Parlamento, pero no está clara sin embargo la manera en que lo hizo y qué responsabilidades pueden atribuirsele. Como señaló Varela, la influencia de un sistema electoral depende, en realidad, de la debilidad o fortaleza del sistema de partidos. Así, mientras que un sistema de mayorías a una vuelta siempre favorecerá el acercamiento de los partidos pequeños hacia los grandes, no es seguro que la proporcionalidad afecte significativamente a un sistema de partidos estable, con organizaciones fuertes y consolidadas.

En el caso de la Segunda República española –aun conscientes de que cinco años de vida es poco tiempo para medir estos aspectos– bien puede decirse que la presencia de un sistema de partidos nuevo, sin consolidar, hizo que el sistema electoral tuviera más influencia de la que cabe atribuirle por sí mismo. Tendremos oportunidad más adelante de comentar algunos aspectos del sistema de partidos, pero conviene recordar que el efecto polarizador de las consultas electorales –por ejemplo la del febrero 1936– no se hubiera producido de haber sido tanto el PSOE como la CEDA dos partidos fuertes y plenamente leales al régimen. Con todo, parece evidente que con el sistema electoral escogido, la fragmentación excesiva en la presentación de candidaturas tenía un elevado coste, como le ocurrió a los partidos de la izquierda republicana en las elecciones de noviembre de 1933<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> DSC, nº 364, julio de 1933; citado en CABRERA CALVO-SOTELO (1995a): 31-32.

<sup>16</sup> "La mayoría absoluta de escaños lograda por el Frente Popular [en 1936] –continúa Payne– supuso un alucinante vaivén del péndulo en comparación con los resultados de 1933, [...] aunque de hecho el perfil del voto en España era bastante más estable de lo que daba a entender el resultado en cuanto a escaños en la Cámara". PAYNE (1995): 210 y 312 respectivamente. Véase la nota 12 en la página 68 para una excelente selección bibliográfica de los estudios electorales de la Segunda República.

<sup>17</sup> Para el sistema de partidos importan LINZ (1984) y JUIJÁ (1995).

¿Qué decir entonces de la influencia del sistema electoral en la composición y funcionamiento del Parlamento? Es indudable, en primer lugar, que el sistema favoreció sobre todo a los partidos en detrimento de los candidatos independientes, lo cual confirma la voluntad del legislador de configurar un Parlamento de partidos, y explica además la institucionalización de los grupos parlamentarios que más adelante comentaremos. Por otra parte, hay que reiterar que dos o tres partidos fuertes hubieran controlado sin mayor problema las convocatorias electorales, repartiéndose una gran parte de los sufragios y configurando una cámara poco fragmentada y bien dispuesta a la formación de mayorías sólidas de gobierno. Sin embargo, la alta fragmentación del sistema de partidos, compuesto por numerosos partidos pequeños y con dos o tres partidos mayoritarios demasiado débiles, impidió ese resultado. Durante toda la República la tendencia fue a la formación de coaliciones puramente electorales que no incluían en ningún caso un pacto sólido de gobierno<sup>18</sup>. De este modo, aunque de acuerdo con las candidaturas puede observarse cierta concentración del voto, las elecciones depararon siempre un Parlamento muy fragmentado. Los partidos se unieron para obtener escaños pero una vez que los consiguieron mantuvieron su total independencia en la cámara. De hecho, tras las elecciones constituyentes de 1931 las Cortes contaban con más de una docena de grupos de más de diez diputados, y entre los tres más grandes apenas lograban la mitad del total de escaños<sup>19</sup>.

Bajo esas condiciones, el primer Parlamento de la Segunda República se reunió por vez primera en fecha tan señalada como el 14 de julio de 1931. Sobre un total de 470 escaños se formaron once grupos parlamentarios —además de otros 37 diputados no clasificados— que permanecerían más o menos estables a lo largo de toda la vida de las Constituyentes<sup>20</sup>. A diferencia de futuras Cortes, las Constituyentes se

<sup>18</sup> No hubo pacto alguno de gobierno entre el PSOE y los partidos republicanos que se presentaron en un solo bloque a las elecciones de junio de 1931; tampoco lo hubo entre la CEDA y los partidos de la derecha monárquica en la convocatoria de noviembre de 1933. Y el pacto entre las izquierdas que dio lugar al Frente Popular en febrero de 1936 ni era un programa de gobierno en sí mismo ni todas las medidas que postulaba eran compartidas por todos los firmantes. Como ha señalado Payne con relación al Frente Popular, "no se hizo ningún esfuerzo, ni se habría podido hacer, para despejar las contradicciones existentes entre los revolucionarios y los republicanos, cuyo papel a los ojos de los primeros era básicamente kerenskista." PAYNE (1995): 303.

<sup>19</sup> Para la composición de las Cortes republicanas y su evolución entre 1931 y 1936 véase el anexo I.

<sup>20</sup> El grupo radical-socialista, formado por 55 diputados y liderado por los ministros Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo, fue el único que sufrió varias crisis en todo ese periodo, fruto de las cuales se escindieron algunos de sus miembros. El episodio más importante se produjo en el verano de 1933, cuando el partido se dividió en dos, separándose de la disciplina del grupo el sector dirigido por Félix Gordón Criado, partidario de abandonar la coalición de gobierno con los socialistas.

caracterizaron por una relativa estabilidad, solo rota después de dos años y una intensa actividad legislativa.

Quizá, el rasgo más característico del nuevo Parlamento republicano fue la ruptura absoluta que se produjo con relación a la élite parlamentaria anterior y al sistema de partidos de la Restauración<sup>25</sup>. En verdad, uno y otro habían quebrado con la dictadura de Primo de Rivera, lo que explica la ausencia de los antiguos partidos monárquicos en las elecciones de 1931 y la completa renovación de los escaños. Además del impacto muy negativo de la dictadura de Primo de Rivera en las élites monárquicas, los fracasados intentos de recomposición del turno en el intervalo de 1930/31 y la impotencia —sino abstención deliberada— ante el ascenso del movimiento republicano por parte de sectores importantes del campo monárquico, hicieron estragos en el voto conservador. Tanto que la presencia de la derecha no republicana en las elecciones de junio de 1931 fue puramente testimonial. El resultado: un Parlamento controlado por el Partido Socialista y los tres grandes partidos republicanos (el Partido Radical de Alejandro Lerroux, el Partido Republicano Radical-Socialista de Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo y la Acción Republicana de Manuel Azaña) y formado por una nueva élite entre la que destacaban por amplia mayoría las clases medias profesionales y burocráticas, que suponían hasta un 81 por ciento del total de escaños<sup>26</sup>.

Como es sabido, las Cortes Constituyentes aprobaron la Constitución en diciembre de 1931 y prosiguieron su trabajo durante un año y medio más, tiempo en el que se aprobaron gran parte de las llamadas leyes de desarrollo constitucional, como la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, el Estatuto de autonomía de Cataluña, la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales y tantas otras. Casi todo ese período estuvo presidido por un mismo gobierno, dirigido por Azaña y apoyado por la izquierda republicana y los socialistas, lo que hizo del mismo el más estable de todos los que se sucederían en la República. Únicamente los problemas internos

<sup>25</sup> Menos del 15 por ciento de los diputados constituyentes habían tenido alguna experiencia previa como parlamentarios durante la Restauración. UNZ (1972) Baste recordar que el PSOE, que en 1931 obtuvo más de cien escaños, nunca había pasado durante la Restauración de los siete diputados. "Combinados los tres parlamentos republicanos —dice PAYNE (1995: 78)—, solo un 11,7 por ciento del número total de diputados se había sentado en el Parlamento de la monarquía constitucional".

<sup>26</sup> Predominaban los abogados, los maestros y los profesores de universidad. También consiguió el acto de diputado algunos de los intelectuales y escritores más destacados del país, como José Ortega y Gasset o Miguel de Unamuno.

en el Partido Radical-Socialista y las decisiones del Presidente de la República rompieron esa continuidad, si bien, cuando eso ocurrió, en el verano de 1933, la oposición que había despertado la política revolucionaria de la mayoría social-azarista había adquirido tal fuerza que la derecha católica había logrado organizar un auténtico partido de masas, la CEDA, y el mismo Partido Radical de Lerroux se había desplazado al centro-derecha, convirtiéndose en una alternativa creíble a la izquierda republicana.

Pero por muy extraordinaria que fuera la movilización de la derecha católica y la oposición de muchos sectores republicanos contra la participación de los socialistas en el gobierno, lo cierto es que las Cortes Constituyentes no daban para ninguna otra coalición de gobierno mínimamente estable que no fuera la que había gobernado hasta entonces. Así lo entendió el Presidente de la República, Alcalá-Zamora, cuando a primeros de octubre de 1933, viendo que la cámara negaba su confianza a un gobierno presidido por Lerroux, optó por disolverla y convocar elecciones generales.

En su momento, allá por diciembre de 1931, no se había producido la lógica disolución de las Constituyentes que hubiera permitido no solo la formación de unas Cortes ordinarias sino el fortalecimiento de la legitimidad de las nuevas instituciones republicanas y de la misma Constitución. Ahora, en el otoño de 1933, las elecciones se convirtieron, gustara o no, en un plebiscito acerca de la Constitución. Presidida por la ley electoral aprobada en julio de ese mismo año, la nueva consulta dejó un Parlamento por completo diferente al disuelto. Si en 1931 había habido una total ruptura con el sistema de partidos y las élites anteriores, las elecciones de 1933 no sirvieron para consolidar los cambios sino para configurar un escenario de nuevo diferente. Se mantuvo la fragmentación del Parlamento, con una docena de grupos parlamentarios, así como la relativa debilidad de los tres grupos mayoritarios, que juntos apenas sobrepasaban el cincuenta por ciento de los escaños. Ahora, la mayoría se había desplazado hacia el centro-derecha y derecha, mientras que los socialistas habían sufrido una importante sangría de diputados, mortal en el caso de la izquierda republicana. No obstante, volvía a repetirse una situación no tan diferente a la de las anteriores Cortes: por un lado, el grupo parlamentario más numeroso lo era de un partido semilegal al régimen, la CEDA; y por otro, el Gobierno no lo presidió el jefe de esa minoría mayoritaria sino el líder del principal partido republicano, Alejandro Lerroux. Así pues, la República seguía condenada a los gobiernos de coalición; aunque esta vez, con el problema añadido de que los dos principales partidos que sostenían el gobierno, el Radical y la CEDA, se habían presentado a las elecciones con propuestas de revisión constitucional y de rectificación de la política de los gobiernos

azañistas. La discontinuidad y la inestabilidad no eran, desde luego, los principales ingredientes para reforzar la legitimidad de las instituciones republicanas, y más en concreto del Parlamento. Pronto, en apenas dos meses, los socialistas y la izquierda republicana se lanzaron a una campaña de agitación y denuncia contra la nueva mayoría, a la que acusaron de querer dismantlar el régimen. Las pruebas eran lo de menos.

Así pues, para los fundadores del régimen, el Parlamento reunido en diciembre de 1933 era una institución ilegítima. No es extraño que la vida de las Cortes del segundo bienio no fuera muy apacible: de un lado la agitación revolucionaria con que contestó la izquierda socialista, de otro, la ambigüedad del grupo cedista, mayoritario pero excluido de la dirección del Gobierno. El resultado fue un Parlamento más inestable que el anterior, con ejecutivos más cortos y débiles —aunque presididos en su mayor parte por la misma persona, Lleroux, al menos hasta septiembre de 1935— y en las que se puso de relieve, con más crudeza que en el bienio anterior, los lastres derivados de la confusa y compleja relación entre el Parlamento, el Gobierno y la Presidencia de la República.

Una vez más, en las navidades de 1935, el Parlamento fue disuelto por decisión del jefe del Estado justo cuando cumplía dos años de vida. Alcalá Zamora, incapaz de controlar las mayorías al modo en que hubiera deseado, se negó a confiar la formación de gobierno a Gil Robles, quien era —recuérdese— el jefe del grupo mayoritario de la cámara. Eso fue, sin duda, una de las decisiones más trascendentales para el futuro del régimen, si no la mayor<sup>22</sup>; basta considerar lo que vino después de la disolución: la tremenda polarización política de las elecciones de febrero, la fuerte inestabilidad social del invierno y la primavera de 1936, la actitud de desafío revolucionario de los partidos de izquierda, las veleidades golpistas de ciertos sectores del ejército, el hundimiento del orden público... En ese contexto, el sistema electoral tuvo consecuencias demoledoras para el débil sistema de partidos. Tras las elecciones generales celebradas el 16 de febrero de 1936, la única opción republicana de centro-derecha, el Partido Radical, prácticamente desapareció y el ensayo de partido de centro, auspiciado por el Presidente de la República y dirigido por Manuel Portela Valladares, fracasó por completo, víctima de un enfrentamiento a suma cero entre el Frente Popular formado por las izquierdas y los republicanos y el Frente Antirrevolucionario liderado a la derecha por la CEDA.

<sup>22</sup> Como explicó LINZ (1978: 176 ss), la disolución inoportuna de las Cortes en enero de 1936 fue uno de esos "turning points" que decidieron —para mal— el futuro del régimen republicano.



El nuevo Parlamento de 1936 echó a andar determinado por la nefasta actitud de la mayoría del Frente Popular en la discusión de las actas; como es sabido, se privó arbitrariamente a varios diputados conservadores de sus actas, con una actitud violenta e intimidatoria que no hizo sino reproducir en el hemiciclo el clima de enfrentamiento civil que se escenificaba en las calles. Por si eso fuera poco y por si la República no hubiera vivido suficientes episodios de crisis de legitimidad, como el ocurrido en Octubre de 1934 o la reciente disolución de las Cortes, la nueva mayoría parlamentaria decidió, apoyada en esto por la CEDA, destituir al Presidente de la República, en un acto que aun siendo constitucional, venía a significar un golpe irremediable a la credibilidad de la más alta magistratura del Estado<sup>24</sup>.

En todo caso, las segunda Cortes ordinarias de la República, inauguradas el 15 de marzo de 1936, mantuvieron algunos de los rasgos que hemos mencionado anteriormente y que habían venido siendo habituales en sus antecesoras, como la fragmentación y la discontinuidad en la élite parlamentaria. Así, si en diciembre de 1933 más de la mitad de los diputados constituyentes no habían conseguido renovar su acta, en marzo de 1936, la proporción de diputados noveles volvió a superar el 50 por ciento. Basta observar el interior del grupo parlamentario socialista para confirmar esa discontinuidad: el 72,5 por ciento del total de los diputados que se sentaron en los parlamentos republicanos solo participaron en una legislatura, frente al 10,5 por ciento que la hicieron en las tres o el 17 por ciento en dos de ellas<sup>25</sup>.

El 16 de junio de 1936, en medio de una grave crisis política e institucional y aun cuando parecía que podía restablecerse mínimamente el orden público, se celebró en el Congreso un durísimo debate con motivo de una proposición de Gil Robles para que el Gobierno pusiera fin al estado de subversión en que se encontraba el país. Poco después, el 1 de julio, las Cortes cerraron sus puertas. Cuando las volvieron a abrir, el 1 de octubre de ese mismo año, el país estaba inmerso en una cruenta guerra civil desde que el 18 de julio, tres días después de la última reunión de la Diputación Permanente, tuviera lugar una sublevación militar fallida.

<sup>24</sup> El trascendental debate que condujo a la destitución de Alcalá-Zamora puede seguirse en el DSC, nº 11, abril de 1936. El entonces presidente de la mesa del Congreso, el ex radical Martínez Barrio, se hizo cargo interinamente de la jefatura del Estado, hasta que el 10 de mayo Azaría fue elegido nuevo Presidente de la República. Días después Casares Quiroga, hombre de la confianza del nuevo presidente, formó el gobierno que habría de presidir el golpe de Estado de julio de 1936 y el inicio de la Guerra Civil.

<sup>25</sup> LINZ (1972): 362 ss; CONTRERAS (1987).

Dos rasgos resumen, en mi opinión, gran parte de la agitada vida del Parlamento republicano. Primero, la victoria política de aquellos que concibieron la República como una oportunidad revolucionaria y no como una democracia pluralista, y por tanto, boicotearon toda iniciativa que estuviera destinada a permitir la competencia política en libertad; y segundo, y como consecuencia de lo anterior, la patrimonialización del régimen y la consiguiente identificación de la Constitución con la ideología de la coalición de izquierdas que gobernó durante todo el primer bienio. En esas circunstancias, no es extraño que las Cortes republicanas padecieran un profundo déficit de legitimidad y convivieran con la inestabilidad, la obstrucción y la discontinuidad.

### 3. El Parlamento en el orden constitucional republicano

Si en algo quedó claro que el régimen republicano había nacido con una voluntad firme de superar los principios políticos por los que se había regido la Monarquía, fue en el Parlamento. Según el artículo 51 de la Constitución, primero de los dieciséis que formaban el Título IV, dedicado íntegramente a las Cortes, la potestad legislativa residía únicamente en el pueblo, que la ejercía "por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados". El cambio con relación a la Constitución de 1876 era histórico: había sido suprimida definitivamente para la historia constitucional española la antigua soberanía compartida de las Cortes con el Rey. El Parlamento quedaba como la única expresión legítima de la soberanía nacional; sus representantes, elegidos, según el artículo 52, por sufragio universal, igual, directo y secreto, constituían el sagrado depósito de la voluntad nacional. Quedaba fijada, por tanto, una única fuente legítima del poder y un único depositante de esa soberanía. Se cumplía así una de las reivindicaciones más importantes de los grupos políticos que habían vivido al margen de la Monarquía, en especial de los herederos de la tradición progresista del ochocientos, los distintos grupos de la izquierda republicana. También era, sin duda, una cuestión de principios que importaba a la izquierda socialista, aunque a decir verdad no se entiende del todo bien como podían conciliarse la doctrina de la dictadura del proletariado y de la revolución social a la que se mantenía fiel el PSOE con estas viejas cuestiones liberal-burguesas de la representación parlamentaria y la soberanía nacional.

En cualquier caso, las Cortes representaban legítimamente al soberano. Y puesto que este era uno e indivisible, y era firme y antigua la voluntad de la izquierda española de que su representación no se fragmentara, la Constitución de la República estableció que existiera una sola cámara. Por eso, el título IV no incluyó una segunda

cámara o Senado. Las Cortes y Congreso de los Diputados eran una y la misma cosa; en el texto constitucional, ambos términos eran intercambiables. Había un sector de la opinión republicana, especialmente el del centro-derecha de Alcalá-Zamora, pero también el de algunos de los más significativos intelectuales afines al régimen, que hubieran preferido un sistema bicameral, con un Senado de representación mixta, corporativo y territorial a la vez. Creían que el desdoblamiento de la representación nacional serviría para contrarrestar las decisiones más radicales de la cámara baja y de este modo evitar que la vida política se polarizara en exceso al tener por única fuente de legitimidad las elecciones al Congreso. Pero la decisión final de los Constituyentes, recogida en el susodicho artículo 51 de la Constitución, se basó en la consideración, expresada por el socialista Jiménez de Asúa, a la sazón presidente de la Comisión Constitucional del Congreso, de que el Senado era no solo una institución en decadencia en el constitucionalismo europeo sino un peligroso instrumento para debilitar la representación nacional y destruir el ideal democrático al que quería ajustarse el nuevo régimen<sup>25</sup>.

A este Parlamento leal al ideal democrático de sus padres fundadores correspondió en exclusiva la potestad de hacer las leyes. No obstante, el artículo 60 estableció que habría de compartir la iniciativa legislativa con el Gobierno, que además podría recibir autorizaciones especiales de la cámara para legislar por decreto, siempre sujeto a dos limitaciones: una, que quien había autorizado —es decir, el

<sup>25</sup> Jiménez de Asúa citó expresamente el argumentario de Siéyes: la representación nacional es una y por tanto su representación ha de ser una. Véase el discurso de presentación del dictamen de la comisión en DSCC, n.º 28, 27-8-1931, pp. 642 ss. También interesa JIMÉNEZ DE ASÚA (1932a), la única Constitución española anterior a 1931 que había prescindido del Senado<sup>26</sup> había sido la de 1812, que como es de sobra conocido, era uno de los referentes de los republicanos españoles.

Quienes defendieron el bicameralismo durante el año 1931 lo hicieron desde distintos puntos de vista, unas en la línea clásica de una segunda cámara como órgano de contrapeso, y otras en una línea más moderna que tenía básicamente dos orientaciones: el Senado como cámara de representación de las regiones autónomas que recogía la Constitución; o bien el Senado como cámara de signo corporativo, como lugar de encuentro y exposición de los intereses sociales y económicos del país.

El anteproyecto de Constitución elaborado por una comisión jurídica asesora elegida por el gobierno y presentado en julio de 1931 (ABC, 7-7-1931) estableció unas Cortes bicamerales, con un Senado renovable por mitades cada cuatro años que debería actuar como contrapeso, aunque sus atribuciones eran muy limitadas.

Un resumen del debate parlamentario sobre el Senado en MORI (1933): IV, 9 ss. También interesan ALCALÁ-ZAMORA (1977): 180-181 y MARTÍNEZ BARRIO (1983): 66. La postura del socialista Besteiro a favor del Senado como cámara de representación corporativa en LAMO DE ESPINOSA y CONTRERAS (1990): 386 ss.

Parlamento— podía revocar en cualquier momento su decisión; y dos, que en ningún caso las disposiciones aprobadas por el Gobierno podían suponer aumento del presupuesto general de gastos.

En un claro afán por no abandonar a la costumbre el funcionamiento de la cámara, el título IV de la Constitución reguló aspectos tan importantes como los períodos de sesiones de forma bastante detallada, aunque no exenta de ambigüedad. El interés de los constituyentes era manifiesto; se trataba de evitar que el Parlamento republicano padeciera de las mismas dolencias que a su juicio había desvirtuado el funcionamiento de los parlamentos monárquicos: suspensión arbitraria y reiterada de los períodos anuales de sesiones, mayorías débiles y fragmentadas por un exceso de personalismo y un grado de actividad legislativa muy bajo. El objetivo era revitalizar el Parlamento; a ese deseo respondió, en teoría, la redacción del título IV.

Se establecieron, en primer lugar, dos períodos anuales de sesiones parlamentarias de obligado cumplimiento. Sin necesidad de convocatoria previa, el Congreso habría de reunirse inexcusablemente “el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año” (artículo 58). Y debería estar reunido al menos durante tres meses para el primer período y dos para el segundo. Quedaba así asegurado un mínimo de cinco meses de actividad parlamentaria anual, en lo que suponía una importante novedad respecto a la Constitución de 1876, que había atribuido al Rey la facultad de convocar, suspender, cerrar y disolver el Congreso, sin más límite si acaso que la aprobación anual de los presupuestos.

El Presidente de la República no disfrutaba de tales facultades, aunque sí podía, según el artículo 81, reunir de forma extraordinaria el Parlamento. Y contaba además con una competencia extra que le reconocía ese mismo artículo: podía “suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura solo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58”. Como se demostró a la postre, no había una redacción más desafortunada. La facultad de disolución fue objeto de distintas interpretaciones en función de intereses contrapuestos. El que fuera durante casi toda la República su Presidente, Alcalá-Zamora, interpretó que podía suspender las sesiones un mes y medio en los dos períodos mínimos obligatorios fijados en el artículo 58 —siempre respetando el cómputo total de cinco meses de sesiones— y además cuanto quisiera en el resto del tiempo que el Congreso estuviera abierto. Por el contrario, con motivo de la disolución de las Cortes de diciembre de 1935, la entonces presidencia del Congreso argumentó que el límite de mes y medio fijado en el artículo 81 lo era en términos absolutos y referidos a todo el año parlamentario. La redacción del artículo

81 no permite extraer conclusiones definitivas, pero sí parece, como han señalado algunos autores, que la interpretación que más se ajustaría al resto del texto constitucional sería la de Alcalá-Zamora<sup>77</sup>.

En todo caso, lo que es seguro es que durante el quinquenio de vida parlamentaria republicana las sesiones parlamentarias disfrutaron de bastante continuidad, incluso en el segundo bienio, y aun a pesar de que se sucedieron muchos más gobiernos y hubo, por diferentes motivos sociales y políticos, más situaciones susceptibles de ir acompañadas del cierre del Congreso de los Diputados<sup>78</sup>.

Donde no hubo continuidad, como ya sabemos, fue en la élite parlamentaria. Sus integrantes, según el artículo 53, podían ser todos los españoles mayores de 23 años que cumplieran las condiciones que fijara la ley electoral, sin distinción de sexo ni de estado civil. Una vez elegidos, los diputados "representa[ban] a la Nación" por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos sin límite alguno. La Constitución fijaba además las garantías de su inviolabilidad por los "votos u opiniones" que emitieran en "el ejercicio de su cargo". Ningún diputado podría ser juzgado sin la aprobación expresa de la cámara y previa petición razonada de un juez; el silencio de la misma se entendía, en este caso, como una denegación. En el caso de que la cámara no estuviera reunida, la encargada de responder a la petición judicial sería la Diputación Permanente.

La existencia de una Diputación Permanente, recogida en el artículo 62, fue una de las novedades más importantes del texto constitucional. Tenía algunos antecedentes en el constitucionalismo español, especialmente en el texto de 1812, pero también existían organismos parecidos en algunas Constituciones europeas de entreguerras, como la de Weimar o la de la República austriaca. Su cometido era, sin duda,

<sup>77</sup> VARELA (1978): 104-105.

No fue este el único ni el más importante aspecto por el que se hizo especialmente famoso el artículo 81 de la Constitución. En el mismo también se regulaba de una forma cuanto menos sorprendente la facultad presidencial de disolución de las Cortes: el Presidente podía disolver hasta dos veces dentro de su mandato pero la segunda vez que lo hiciera su decisión podría ser juzgada por el nuevo Parlamento reunido tras las elecciones. Si su decisión era censurada se le entendía destituido. No tenía demasiada lógica reconocer una competencia y acto seguido limitarla de forma arbitraria. Es sabido que se hizo así más como resultado de la improvisación de los constituyentes que del estudio meditado de la tradición constitucional europea. Para un estudio detallado de este aspecto véase ÁLVAREZ TARDIO (2002b).

<sup>78</sup> Sobre "sesiones, suspensiones y disoluciones" en las Cortes republicanas véase CABRERA CAIVO-SOTELO (1995b): 71.

el de asegurar la "continuidad de los poderes y funciones de las Cortes cuando estas estuvieran disueltas o cerradas"<sup>29</sup>. La presidía el Presidente de las Cortes y la formaban 21 miembros que debían ser elegidos por el Parlamento en representación de las "fracciones políticas" de la cámara y en proporción a su número. Pretendía ser algo así como una reproducción en miniatura del Congreso para cuando este estuviera cerrado. Sus competencias iban desde el conocimiento y control de las suspensiones de garantías fijadas por el Gobierno, hasta la autorización al ejecutivo para legislar por decreto sobre materias reservadas a las Cortes.

La Diputación fue objeto de regulación en la sección primera del título VI del reglamento de la cámara aprobado en 1934<sup>30</sup>. Al margen de otras cuestiones, quizá la más relevante fueron dos aspectos que ahondaban en la tendencia presente en todo el reglamento de reforzar la condición partidista del Parlamento: de un lado, la prohibición de pertenecer simultáneamente a la Diputación y al ejecutivo, en un intento por preservar la autonomía de la institución parlamentaria frente a la Gobierno; y de otro lado, una norma pensada para garantizar que la Diputación no dejara de ser en ningún caso un calco de la distribución política de la cámara: los vocales que abandonaran la disciplina de su grupo parlamentario perderían automáticamente su cargo en la Diputación.

A la Diputación se le atribuyeron asimismo importantes competencias en materia del control de suspensión de garantías y en la protección de los derechos y libertades de los diputados mientras las Cortes permanecieran cerradas. Todas sus decisiones requerían de mayoría simple de votos, salvo las referidas a la legislación por decreto en casos de urgencia, en las que se exigía un mínimo de dos tercios. El Reglamento estableció además que la Diputación podría reunirse siempre que su Presidente lo considerara oportuno y "necesariamente", no solo cuando hubiera de tratar aquello que la Constitución le encomendaba, como la suspensión de garantías constitucionales, sino también cuando lo pidiera bien el Gobierno o bien cinco vocales de la misma. Aunque en su momento a algunos diputados les pareció baladí, lo

<sup>29</sup> VILARROYA (1985): 129. CILLÁN (1985): 414 ss) recuerda que la Diputación había sido usada extensamente en el reglamento de 1821, durante el Trienio. Por su parte, HERRERO (1935): 26) atribuye la Diputación más a influencia extranjera que a la tradición española. El anteproyecto que elaboró la Comisión Jurídica Asesora en julio de 1931 no hablaba de Diputación Permanente, sino que sí de algo parecido para las dos cámaras que preveía: una Comisión Permanente integrada por 16 diputados y 8 senadores elegidos proporcionalmente. GARCÍA GUERRERO (1996): 91.

<sup>30</sup> Tanto el reglamento de 1934 como el provisional aprobado en 1931 se encuentran integrados en los apéndices a GIL ROBLES (1971): 704 ss.

cierto es que la obligatoriedad de reunión de la Diputación a propuesta de cinco vocales —esto es, algo menos del 25 por ciento de sus miembros— podía suponer en determinados casos un instrumento importante de protección de las minorías<sup>11</sup>.

Por otra parte, el Reglamento de 1934 completó el estatuto del diputado republicano. En sus artículos 43 y 44 desarrolló los mínimos fijados en la Constitución en materia de inviolabilidad y concesión de suplicatorios. Y estableció asimismo que los diputados tendrían derecho a una asignación económica "irrenunciable e irretenible" de mil pesetas mensuales, además del derecho al viaje libre por todas las líneas férreas, marítimas y aéreas del país de propiedad pública o subvencionadas.

Pero sin duda, lo más polémico e importante de la sección del reglamento dedicada a los señores diputados fue lo referido al control de asistencia. La asistencia a las sesiones de Cortes, así como la pertenencia y la intervención en las comisiones eran, como decía el artículo 43, un derecho y un deber de los diputados, que deberían pedir autorización a la Mesa para ausentarse por más de una semana del Congreso. El problema, como se comprobó en el primer bienio, era el alto nivel de absentismo. Por eso, algunos quisieron aprovechar la aprobación del reglamento defi-

<sup>11</sup> En toda la vida de la República hubo tres momentos especialmente importantes para la Diputación, todos ellos durante ese periodo tan convulso de la primera mitad del año 1936. Primero, cuando, con las Cortes cerradas, se pidió la reunión urgente de las mismas para acusar al Presidente del Gobierno y al de la República de haber prorrogado los presupuestos de forma ilegal. Segundo, una vez conocida la victoria del frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, cuando la Diputación se reunió ante la presión popular y el vacío de poder producido por la renuncia repentina del entonces Presidente del Gobierno, Portela Valladares, y decidió la aprobación de algunas medidas exigidas por la izquierda como la amnistía por los sucesos de octubre de 1934. Y tercero, el 15 de julio de 1936, poco antes de la sublevación militar, cuando la Diputación se reunió para decidir sobre la prórroga del estado de alarma entonces vigente. VILLAROYA (1985): 129.

De los tres episodios, sin duda, el más importante, en el que se produjo la situación más tensa y se pudo ver el calado político que podía llegar a tener la Diputación, fue el primero. La oposición a Portela y al Presidente de la República y las acusaciones de inconstitucionalidad contra el decreto de prórroga de presupuestos llegaron de Gil Robles y de la CEDA, muy dolida por la negativa del jefe del Estado a encargar la formación de gobierno al líder de la minoría mayoritaria de las Cortes, y ante la más que previsible disolución de la Cámara. La izquierda presente en la Diputación respaldó la propuesta conservadora. Puesto que la Diputación aprobó la reunión inmediata de las Cortes, Portela, apoyado por el Presidente de la República, publicó el decreto de disolución que aquella había dado días antes. PORTELA VALLADARES (1988: 160 ss) interpretó aquellos hechos como una maniobra facciosa e injustificada de Gil Robles y Santiago Alba, a la sazón Presidente del Congreso, con el único propósito de anular el poder del ejecutivo y desautorizar al Presidente de la República.

nitivo en 1934 para fijar unas normas claras y contundentes contra las faltas de asistencia. Pero el resultado no se ajustó demasiado a esos deseos. No se aprobaron, por ejemplo, penalizaciones económicas concretas por faltas de asistencia como pidieron algunos diputados. Se estableció únicamente la posibilidad de que aquel diputado que "reiteradamente" dejara de asistir a las sesiones pudiera "ser privado de su asignación por uno o más meses", pero siempre previo "acuerdo de la cámara tomado en sesión secreta." Nada se dijo, por lo demás, del incumplimiento de las obligaciones para con las comisiones. Además, en la práctica, aunque llegaron a iniciarse procesos disciplinarios contra algunos diputados por faltas de asistencia a plenos, nunca llegaron a materializarse.

El artículo 57 de la Constitución había autorizado al Congreso a decidir libremente sobre su régimen interior. Sin embargo, hubo que esperar al segundo bienio para que la cámara tomara la decisión de prescindir del reglamento provisional preparado por el Gobierno en 1931 poco antes de la reunión de las Cortes Constituyentes. El Reglamento definitivo del Congreso fue aprobado en 1934 con los votos de los dos grupos mayoritarios, el de la CEDA y el del Partido Radical, en un momento sin duda delicado, justo un mes después de la Revolución de Octubre y a la vez que un nuevo Gobierno presidido por Lerroux conseguía la confianza de una cámara de la que las izquierdas estaban voluntariamente ausentes<sup>27</sup>.

El reglamento tenía, como bien sabía la mayoría radical-cedista, una importancia extraordinaria para la vida parlamentaria. Como había señalado Nicolás Pérez Serrano dos años antes, el reglamento tenía "un valor máximo" porque en él se regulaban aspectos tan sustanciales como la tramitación y discusión de las leyes, la iniciativa parlamentaria o la publicidad de las sesiones<sup>28</sup>. Mayor relevancia si cabe en el caso de la Segunda República por tratarse de un régimen unicameral. A nadie se le escapa, además, que el reglamento contenía uno de los aspectos más novedosos y relevantes de la experiencia parlamentaria republicana: la regulación de los grupos parlamentarios.

No es este el lugar para un análisis jurídico detallado de los reglamentos republicanos. Pero sí resulta oportuno un comentario por extenso de las principales innova-

<sup>27</sup> El Reglamento provisional había sido aprobado por decreto el 8 de mayo de 1931. Las Cortes Constituyentes lo hicieron suyo al poco tiempo de reunirse; en un par de días una comisión especial preparó una ponencia a partir del reglamento provisional que fue aprobada sin apenas discusión. MORI (1933): I, 37.

<sup>28</sup> PÉREZ SERRANO (1932): 229. Citado en HERRERO (1935): 6.



ciones reglamentarias que se introdujeron en 1931 y 1934 con relación al reglamento hasta entonces vigente de 1918. Esto nos permitirá tener una idea bastante precisa del funcionamiento de las Cortes republicanas más allá de la letra del título IV de la Constitución.

No hubo cambios importantes en cuanto al procedimiento habitual de constitución de la cámara, regulado en los títulos I y II del Reglamento de 1934. Así, se mantuvo la doble constitución, interina y definitiva, correspondiendo al periodo de interinidad las clásicas funciones del examen de actos y el conocimiento de las comunicaciones del Gobierno. No obstante, y a diferencia de lo que venía siendo habitual en la tradición parlamentaria española, los reglamentos republicanos incorporaron la posibilidad de que las Cortes interinas entendieran de otros asuntos con carácter extraordinario siempre que lo pidiera el Gobierno, la Mesa o a iniciativa de al menos 50 diputados<sup>14</sup>.

Tampoco la composición de la Mesa varió de forma radical: un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Todos ellos eran elegidos por votación directa mediante papeletas. La del Presidente se mantenía como hasta entonces: cada diputado elegía un solo candidato y ganaba el que obtuviera mayoría absoluta de votos. Únicamente hubo cambios en la elección de los Vicepresidentes y los Secretarios: el reglamento de 1931 limitó a tres para los primeros y a dos para los segundos los nombres que cada diputado podía escribir en su papeleta de entre los candidatos, resultando elegidos los que obtuvieran mayor número de votos.

Constituida de forma interina la cámara, el paso siguiente era el del examen de actos. Como se comprobará en la primavera de 1936, no era esta una cuestión menor. En este aspecto, a tenor de cómo habían funcionado las Cortes españolas hasta entonces, cabían al menos dos posibilidades: bien que fuera el Parlamento el único soberano para entender del examen de actos, o bien que hubiera un examen judicial externo que ratificara una por una las actos impugnados en el hemiciclo. En el resto de Europa era normal que solo la cámara entendiera en esta materia. En la España del ochocientos, salvo algunas excepciones poco duraderas, lo habitual había sido la existencia de una Comisión Parlamentaria de Actos cuyas decisiones eran definitivas e inapelables. Sin embargo, la ley electoral de 1907, seguramente por influencia inglesa y a iniciativa de la izquierda parlamentaria, había variado esa situación, al atribuir al Tribunal Supremo la decisión última sobre las actos protesta-

<sup>14</sup> *Ibid.*: 16.

das. En 1931, el reglamento provisional derogó el artículo 53 de la ley de 1907, dejando en manos de una única Comisión parlamentaria de Actas y Calidades el examen de los actos<sup>21</sup>. Así, en las Cortes republicanas la decisión última sobre las actas impugnadas iba a depender directa y únicamente de la voluntad de la mayoría parlamentaria.

Resueltas las actas impugnadas y determinadas las posibles vacantes habidas bien por impugnación, bien por incompatibilidad o bien por renuncia, el reglamento determinó que las Cortes se constituirían definitivamente cuando hubieran sido admitidos "la mitad más uno del número legal de diputados". Después de elegir la Mesa definitiva y una vez que todos y cada uno de los diputados hubiera contestado afirmativamente a la pregunta "¿Prometéis cumplir con lealtad el mandato que la Nación os ha conferido?", el Presidente declararía oficialmente constituidas las Cortes.

Aparte de la trascendental novedad política que supuso el reconocimiento reglamentario de los grupos parlamentarios, aspecto que abordaremos más adelante, restan cuatro cuestiones importantes de la vida parlamentaria en las que los reglamentos republicanos hicieron algunos cambios: las sesiones, las discusiones y votaciones, las comisiones y el régimen disciplinario.

A juzgar por lo establecido en los reglamentos republicanos, el funcionamiento de las sesiones se mantuvo en línea con la práctica parlamentaria anterior: semana parlamentaria de cuatro días, límite a cinco del número máximo de horas de cada sesión (pudiendo ampliarse siempre previa decisión de la mayoría de la cámara) y sesiones públicas por defecto (salvo los casos excepcionales reservados para sesiones secretas fijados en el artículo 59 del reglamento de 1934<sup>22</sup>). Pero el interés de los diputados republicanos en potenciar la actividad de las comisiones les llevó a fijar por escrito algo que ocurría hasta entonces solo por respeto a la costumbre parlamentaria

<sup>21</sup> El reglamento de 1934 mantuvo la redacción de 1931 en esa materia. Sin embargo, restableció la existencia de una comisión auxiliar —eliminada en 1931—, formada por 3 diputados de entre aquellos cuyos actos no hubieran sido protestados, y encargada de resolver sobre los actos de los que iban a formar parte de la Comisión definitiva en menos de 48 horas. La Comisión de Actas y Calidades la componían 21 miembros elegidos por votación directa. Véase el artículo 15.

<sup>22</sup> Según el mencionado artículo, las Cortes se constituirían en sesión secreta "para tratar de los asuntos de que dé cuenta la Comisión de Gobierno interior, para resolver acerca de cuestiones concernientes a su decoro o al de sus individuos cuando se discutan suplicatorios, a petición del gobierno o en virtud de la formulada por 7 Diputados, con expresión de su objeto, y cuando lo exijan, a su juicio de la Mesa, las materias que hayan de tratarse".

ria: la posibilidad de suspender las sesiones para facilitar el trabajo de las comisiones, con la condición de que la comisión afectada justificara mediante sumario el trabajo realizado. Seguramente fue ese mismo interés en reforzar la eficacia de la cámara lo que hizo también que el reglamento de 1931 modificara algunos límites impuestos en el anterior de 1918; así, se mantuvo un quórum de al menos 100 diputados para las votaciones, pero se estableció que "en ningún caso" la falta de quórum sería motivo para que la sesión dejara de abrirse o para que se suspendiera, "aunque sí para que se aplazara toda acuerdo". La contrapartida, como ya señalaron entonces algunos especialistas, era el exceso de permisividad con las faltas, no ya de asistencia pero sí de puntualidad de los señores diputados.

Fue en la regulación de los debates donde se pudo ver hasta qué punto los reglamentos republicanos quisieron innovar con el fin de mejorar la eficacia del Parlamento, como es sabido una de las preocupaciones fundamentales del debate sobre el parlamentarismo de entreguerras. Sin embargo, hay que insistir en que llegados a este punto el anhelo de la eficacia se vio contrarrestado por ese otro afán de los constituyentes republicanos en tener un Parlamento leal al "ideal democrático". La eficacia y algunas de las exigencias de ese "ideal" —tal y como lo entendía la mayor parte de la izquierda de las Constituyentes— estaban en muchos casos reñidas. Pues como demostró la experiencia, una permisividad excesiva con la duración de los debates perjudicaba a la eficacia de la institución parlamentaria sin ni siquiera contribuir a mejorar la calidad de la democracia republicana. Pero también es cierto que el uso abusivo de los procedimientos fijados para reducir ciertos debates o adoptar caminos de urgencia tuvo la mayor parte de las veces consecuencias nefastas para las relaciones de la mayoría con la oposición.

El problema de las discusiones, como señaló Herrero, había sido "siempre la conciliación entre el respeto a los derechos de las minorías y la eficacia del Parlamento"<sup>27</sup>. ¿Qué hicieron al respecto los reglamentos republicanos? Ninguna innovación radical, pero sí pequeños cambios que en conjunto significaban una clara voluntad de racionalizar y agilizar los debates. Así, primero, se redujo de forma importante la duración y el número de las intervenciones —en línea con lo que había ocurrido en otros parlamentos europeos—; segundo, se estableció la posibilidad de una discusión de urgencia de los dictámenes en la que no era necesario cumplir los plazos de tiempo fijados como habituales para la difusión y el conocimiento de aquellos (este procedimiento de urgencia no requería el quórum de la guillotina pero tam-

<sup>27</sup> HERRERO (1935): 65

poco producía los efectos de aquella); tercero, se reguló el efecto que tenía la aceptación por la cámara de los votos particulares: la aceptación suponía la sustitución inmediata del dictamen de la comisión, sin posibilidad de que los miembros de aquella pudieran "reproducir, como nuevo voto particular, el texto del dictamen primitivo" (artículo 72); y cuarto, con miras a fortalecer al gobierno frente a la cámara y para evitar sorpresas desagradables que pudieran entenderse como una retirada de confianza, el reglamento de 1934 estableció que el ejecutivo podría retirar un proyecto propio hasta justo antes de que se hubiera votado el articulado y aunque ya hubiera recaído dictamen sobre el mismo —lo que fue aprovechado en varias ocasiones como instrumento para sondear la actitud de la mayoría con relación a algunos proyectos—<sup>19</sup>.

Pero sin duda el cambio más importante en cuanto a las discusiones de los proyectos fue el del artículo 23 del reglamento de 1931, que reguló la aplicación del procedimiento conocido como la "guillotina" a efectos del debate del proyecto de Constitución. Se estableció que a propuesta del Gobierno, del Presidente de la Mesa o de 15 diputados, cualquier título de la Constitución podía considerarse "suficiente-

<sup>19</sup> La regulación de las discusiones fue mucho más detallada en el reglamento de 1934 que en el provisional de 1931. Mientras que este último resolvía en un solo artículo, el 44, el procedimiento a seguir en las discusiones, el reglamento de 1934 le dedicaba toda la sección octava del título VI y nueve artículos. El propósito parece evidente: limitar y racionalizar la forma y duración de los debates para evitar que se repitieran las escenas dadas en las Constituyentes, donde, por ejemplo, los debates a la totalidad se hacían interminables o se presentaban tal batería de votos particulares y enmiendas que los debates de un proyecto de ley podían durar semanas y semanas. Según el Reglamento de 1934, el procedimiento para las discusiones quedó como sigue: primero, un debate a la totalidad sobre "el principio, espíritu y oportunidad del proyecto" en el que no podían consumirse más de tres turnos en pro y tres en contra, con una duración máxima de cuarenta y cinco minutos, y en el que además los grupos parlamentarios no podían estar representados por más de un diputado (art. 70); segundo, el debate del articulado, en el que no se admitían votos particulares a la totalidad y que debía hacerse conforme al siguiente procedimiento: defensa del voto por uno de los firmantes, respuesta de la Comisión por uno solo de sus miembros y "votación inmediata", previas las rectificaciones, no pudiendo exceder ninguno de los turnos más de veinte minutos y diez las rectificaciones (art. 71); tercero, la aprobación de un voto particular sustituía al dictamen de la comisión (art. 72); cuarto, las enmiendas deberían ir suscritas "por 7 diputados como mínimo" y debían presentarse antes de que empezara la discusión del artículo afectado, no siendo posible que cada grupo presentara más de tres enmiendas a cada artículo de un dictamen (art. 73); quinto, la discusión de las enmiendas también estaba sujeta a limitaciones de procedimiento y de tiempo; sexto, la discusión de los Presupuestos estaba sometida a un procedimiento especial regulado en el artículo 74; y séptimo y último, el Gobierno no podía retirar un dictamen emitido sobre un proyecto debido a su iniciativa una vez que los artículos del mismo hubieran sido aprobados por la cámara.

mente discutido" y por tanto se procedería a su votación sin más discusión de enmiendas. La contundencia de este procedimiento —mucho más drástica que la guillotina prevista en el reglamento de 1918, que no significaba una anulación inmediata del debate sino una reducción y concentración de la discusión— y los abusos a que dio lugar durante el debate constituyente, hicieron que en 1934, cuando se discutía el reglamento definitivo, muchos diputados pidieron la vuelta al sistema de 1918, pero exigiendo un quórum de al menos 200 diputados. Así, el reglamento de 1934 resucitó la guillotina de 1918 pero con leves retoques; y como medida antiobstruccionista, decidió a su vez que la votación de las leyes no requiriera un quórum de mayoría absoluta sino de 200 diputados<sup>49</sup>.

Si la normativa sobre las sesiones, discusiones y votaciones trató de llevar criterios de eficacia al trabajo parlamentario, otro tanto ocurrió con las comisiones, ese instrumento imprescindible para el buen funcionamiento de los parlamentos del siglo XX, abrumados por la multiplicación de las discusiones técnicas y por la complejidad cada vez mayor de la normativa necesaria para el funcionamiento del Estado democrático. El Parlamento de la Segunda República se atuvo a lo que era habitual entre sus iguales europeos y que había sido también la norma del reglamento de 1918: la existencia de dos tipos de comisiones, las permanentes y las especiales. Quizá lo más significativo fue que los legisladores republicanos no se decidieron a institucionalizar las comisiones de investigación y que, a diferencia de 1918, no era obligatorio —aunque sí posible— el nombramiento de un ponente para cada asunto que dictaminara la comisión<sup>50</sup>. Con todo, uno de los aspectos más relevantes, por la novedad, fue que el artículo 52 del reglamento de 1934 estableció la obligación para todas las comisiones de solicitar a la Comisión de Presupuestos un informe en el caso de que se estuviera debatiendo un proyecto que implicara modificación de créditos o aprobación de créditos extraordinarios. Esta exigencia no significaba una censura inmediata de

<sup>49</sup> Este procedimiento lo regulaba el artículo 76, en virtud del cual, "a instancia de una minoría o bien de 10 Diputados, o del Gobierno", el Presidente de las Cortes podía proponer la votación de un dictamen sin admitir más enmiendas ni discusiones. La votación de dicha propuesta presidencial se votaría al día siguiente y sería necesario un quórum de 200 diputados para considerar válido el acuerdo. Desde el momento en que el Presidente hacía la propuesta hasta el momento de ser votada, existía la obligación de cerrar el debate del dictamen de forma urgente. Sobre la reforma del Reglamento de la cámara en 1918, la introducción de la guillotina y las reacciones a favor y en contra que suscitó véanse los comentarios de CABRERA CALVO-SOTELO (1996): 349 ss.

<sup>50</sup> HERRERO (1935): 50. Una de las novedades fundamentales del Reglamento de 1918 había sido la introducción de comisiones parlamentarias permanentes —tantas como ministerios hubiese— formadas por 21 miembros y elegidas al comienzo de la legislatura.

todo proyecto que conllevara un informe negativo de la Comisión de Presupuestos, pero es evidente que el reglamento había puesto en manos de la citada comisión un instrumento poderoso para obligar a los diputados a practicar una política restrictiva del gasto público. Seguía vigente, pese a discursos ampulosos sobre la acción del Estado y la justicia social, la antigua preocupación de los parlamentos liberales sobre el equilibrio presupuestario<sup>41</sup>.

Por último, el reglamento de 1934 también quiso hacer una referencia extensa a la disciplina parlamentaria. El resultado no fue todo lo contundente que hubieran deseado algunos diputados, tal y como se recogió en el anteproyecto del reglamento. Además, como demostró la experiencia parlamentaria de los años 1934 y 1935, no bastaba con una norma escrita para mantener la disciplina en un Parlamento hiperpolarizado en el que, desgraciadamente, no fue muy inusual que muchos de sus miembros llevaran algún tipo de arma. Con todo, el mero hecho de incluir un apartado sobre disciplina en el reglamento resultaba ya revelador de una preocupación especial por el mantenimiento del orden en la cámara. Así, la sección undécima del título VI del reglamento de 1934 introdujo algunas medidas positivas para el fortalecimiento de la autoridad del presidente: el artículo 93 le facultaba para expulsar de la sesión a un diputado al que hubiera amonestado más de tres veces en esa misma sesión, pudiendo incluso proponer a la cámara una sanción más grave; y el mismo Presidente podía también negar a un diputado la palabra para el resto de una sesión sin consultar antes a la cámara, un requisito que sí habían exigido tanto el reglamento de 1918 como el provisional de 1931. Asimismo, cabía la posibilidad de suspender a un diputado de sus funciones parlamentarias por tiempo mínimo de un mes si exhibía o hacía uso de arma blanca o de fuego, o si protagonizaba algún tipo de agresión física. Lo que no se tomaron, finalmente, fueron medidas significativas de sanción económica al modo en que la pidieron algunos parlamentarios. Y en la prác-

<sup>41</sup> Las comisiones permanentes cumplieron con su cometido en las Cortes republicanas, preparando el dictamen de los proyectos de ley del Gobierno, atendiendo a los informes y comunicaciones que recibían, y filtrando tanto las muestras de apoyo como las quejas que recibían determinados proyectos. No obstante, como se pudo ver en algunos casos importantes, como la ley de reforma agraria o la de confesiones y congregaciones religiosas, el trabajo de las comisiones no respondió a criterios de eficacia y profesionalidad, y lo peor, como se reconoció en el debate del reglamento de 1934, hasta entonces no se había permitido que las comisiones cumplieran con su tarea fundamental: preparar la discusión de los proyectos de ley para que los debates en el pleno fueran más rápidos y ágiles. En muchos casos, los representantes de los grupos parlamentarios se comportaron en el salón de sesiones como si las comisiones no existieran.

tica, casi ningún diputado fue siquiera sometido a un procedimiento de acusación por indisciplina grave, y no, desde luego, porque no hubiera motivos para ello.

En definitiva, como apuntó Gil Robles en nombre de la Comisión del Reglamento, la "directiva fundamental" de la reforma abordada en 1934 había sido "limitar (...) la discusión en el salón de sesiones" y "restablecer la disciplina de los grupos". Las comisiones, dijo, debían intensificar su trabajo para mejorar la eficacia y agilidad de la actividad parlamentaria, dejando por tanto los debates del pleno para las grandes líneas generales de los proyectos. Aunque el discurso del líder de la derecha católica no congeniaba demasiado bien con la actitud que había tenido su grupo y los demás diputados conservadores durante el primer bienio, sí era sincero cuando decía que deseaba grupos parlamentarios fuertes y comisiones verdaderamente efectivas. Y lo cierto es que el Reglamento de 1934 buscó reforzar el peso de los grupos parlamentarios y por tanto la disciplina de las mayorías, de ahí que muchos lo criticaran entonces por considerar que dejaba a las minorías en peor situación de la que habían estado hasta entonces. La propia CEDA extrajo ventajas inmediatas del nuevo reglamento en la tramitación de algunos proyectos de ley. Y sin embargo, a la postre, el problema central de la vida parlamentaria republicana no se resolvió con aquella reglamentación. Porque el buen funcionamiento de los grupos dependía no solo de una cuestión normativa sino de cómo era y cómo funcionaba el sistema de partidos vigente.

#### 4. Un Parlamento de partidos

Los constituyentes republicanos hicieron de las Cortes el centro de la toma de decisiones políticas, el principal de los escenarios de representación del sistema de partidos. La Constitución rompió con la tradición constitucional liberal y recogió múltiples influencias del constitucionalismo europeo de entreguerras, especialmente en un aspecto: el de someter la vida parlamentaria a una reglamentación fijada de antemano y por tanto constitucionalizada; atrás quedaron los tiempos en los que la costumbre, antes que las normas escritas, determinaban el funcionamiento de la institución parlamentaria. Sin duda, no ocurría de repente; el Parlamento de la Restauración ya había vivido cambios que respondían a esa tendencia a la reglamentación formal. Pero ahora, en 1931, era ya por completo evidente.

El resultado, como ha señalado Santiago Varela, fue un "parlamentarismo atenuado", esto es, un sistema donde la institución parlamentaria era el centro de la vida política, pero en el que también existía un ejecutivo relativamente estable y fuerte, al

menos más de lo que había sido teóricamente en el régimen parlamentario clásico<sup>42</sup>. En la práctica, no hubo sino un sistema confuso incapaz de imponerse a su contexto; así, ese Gobierno sólido y autónomo que hubieran deseado muchos diputados constituyentes pronto se vio truncado por la dispersión e inestabilidad del sistema de partidos, que nunca dejó de trasladarse al Congreso y repercutir de forma tan inmediata como nefasta en la capacidad legislativa del ejecutivo.

En mi opinión, el análisis de las relaciones de los gobiernos republicanos con la Presidencia de la República y con el Parlamento revela un hecho nada sorprendente: la inestabilidad y la conflictividad se debieron fundamentalmente a los avatares del sistema de partidos, que era, con la Constitución en la mano (y como no podía ser de otro modo en un Parlamento por principio democrático), el centro de referencia del sistema. Los constituyentes quisieron que la vida política girara en torno a un único centro de decisiones, el Parlamento. Eso podía tener unos costes muy elevados en un contexto en el que la movilización política a gran escala acababa de hacer acto de presencia, en el que el sistema de partidos era por completo nuevo y en el que la élite parlamentaria partía prácticamente de cero. De hecho, los tuvo, y se hicieron sentir con fuerza en el funcionamiento de la institución parlamentaria y de sus recién estrenados grupos parlamentarios. Algunos creyeron que convertir un Parlamento liberal en un Parlamento democrático era coser y cantar; que bastaba con establecer la soberanía nacional, el sufragio universal y un reglamento parlamentario más democrático. Nada más lejos de la realidad.

Con todo, la experiencia republicana fue instructiva. Para empezar, demostró que en la vida parlamentaria los cambios radicales no siempre tienen las consecuencias deseadas. Y las instituciones y las costumbres, cuando cambian, no lo hacen solo por que teóricamente sea deseable que así ocurra. Abundan más las transiciones, y estas suelen ser largas y no es raro que den lugar a situaciones contradictorias.

Por tanto, el paso de un Parlamento de notables a un Parlamento de partidos no era una tarea fácil. El proceso había tiempo que había empezado en muchos países

<sup>42</sup> VARELA (1978): 86. Debía estar en mente de los constituyentes configurar un gobierno estable cuando decidieron constitucionalizar esa institución, considerándola por vez primera algo "autónomo, con organización y funcionamiento propios" (Título VI de la Constitución de 1931, artículos 86 a 93). Asimismo, la Constitución dotó al gobierno de iniciativa legislativa y reguló el ejercicio del voto de censura, limitando y controlando su uso. [Según el artículo 64, el voto de censura podría acordarse contra el Gobierno o contra alguno de sus ministros, debería ser motivado por escrito y propuesta al menos por cincuenta diputados, y requería, para obligar al gobierno o a alguno de sus ministros a dimitir, la aprobación por mayoría absoluta de la cámara].



Europeos, también en España. E iba a durar bastante, mucho más de lo que algunos pensaban (De hecho, todavía en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial algunas democracias parlamentarias conservaban rasgos característicos de la política de notables<sup>41</sup>). Era fundamental que una competencia política libre, leal con las reglas de juego, imperara en la vida pública. Pero también lo era que cambiara la estructura de incentivos y de intercambios vinculados al ejercicio de la política para adaptarse a una cultura de participación competitiva y partidista. Por esto fue tan importante para el funcionamiento del Parlamento republicano el sistema de partidos. Y la corrección de transmisión del sistema de partidos al Parlamento no fueron sino los grupos parlamentarios.

Los constituyentes republicanos se propusieron dejar atrás la política de notables. La identificaban con la corrupción electoral, la ineficacia parlamentaria y el inmovilismo. Seguramente era un entramado algo más complejo y muy vinculado a la sociedad en la que operaba. Lo que está claro, en todo caso, es que "en la política de notables el partido era el grupo parlamentario" y los diputados "no debían su escarín a ningún aparato de partido" ni "recibían un sueldo [...] del Estado"<sup>42</sup>. En teoría, esa situación cambió radicalmente en la Segunda República. No es este el lugar para analizar el auge de las organizaciones partidistas o los efectos del repentino aumento de la participación electoral. Lo oportuno es el estudio del nuevo instrumento que aprobaron los diputados republicanos para primar a los partidos en la vida parlamentaria y para terminar con la política de notables: los grupos parlamentarios.

La desaparición de las antiguas secciones y el reconocimiento oficial de los grupos parlamentarios fue, sin duda, una de las grandes innovaciones de la vida parlamentaria republicana. Fue un paso adelante muy importante para la institucionalización de los partidos, tan típica luego de las constituciones de la posguerra europea<sup>43</sup>. Tanto el reglamento provisional de 1931 como el de 1934 establecieron que los diputados debían declarar "la fracción o grupo de la cámara" a la que deseaban quedar adscritos. Los grupos estaban formados por un mínimo de 10 diputados y

<sup>41</sup> VINEN (2001): 438 ss.

<sup>42</sup> ARRANZ y CABRERA (1995): 87.

<sup>43</sup> Los grupos parlamentarios habían sido regulados en otros países europeos en los años posteriores a la Gran Guerra: en Francia en 1914, en Italia en 1919 y en Alemania en 1922. Sobre el origen histórico de los grupos parlamentarios en Europa véase GARCÍA GUERRERO (1996): 65-79. También interesa sobre los grupos parlamentarios en el derecho comparado europeo CILLÁN (1985): 380 ss.

todos aquellos que no declararan adscripción alguna podían ser agrupados por la Mesa en "concepto de indefinidos o independientes".

La existencia oficial de los grupos permitió diseñar una vida parlamentaria basada en sujetos colectivos antes que individuales. Así, las instituciones y los debates de la cámara se basaron en el principio de representación de los grupos y no de los diputados. Tanto las comisiones como la Diputación Permanente estaban formadas en proporción a los grupos. Y los debates fueron regulados para que se oyera y primara la voz de los representantes de las fracciones parlamentarias. Además, el reglamento estableció que el cargo que tuviera un diputado en una comisión lo era en virtud de su pertenencia a un grupo, por lo que si abandonaba el mismo también perdía el cargo<sup>45</sup>.

Como señaló Varela, esta situación era consecuencia natural de un sistema político en el que, en teoría, los diputados debían su puesto a la organización del partido. Por tanto, parecía lógico que el Parlamento respondiera al nuevo protagonismo de los partidos en la vida política. Sin embargo, conviene tener en cuenta que ningún precepto obligaba a que los grupos fueran fiel reflejo de los partidos. De hecho, los diputados no fueron vinculados constitucionalmente al partido por el que habían sido elegidos, tal y como querían los socialistas. Así pues, cada diputado podía adscribirse al grupo que quisiera con independencia de si su escaño se lo debía o no a un partido concreto<sup>46</sup>.

En la práctica, la actuación de los grupos en la vida parlamentaria dependió, como no podía ser de otro modo, de la capacidad de cada partido para controlar a sus propios diputados. Fue el funcionamiento de cada grupo lo que en verdad decidió si el Parlamento republicano podía llegar a ser un Parlamento de partidos. Y esto a su vez dependía de aspectos de la vida interna del partido: su antigüedad, la fortaleza de su organización, su implantación territorial, el tipo de liderazgo, su unidad...

<sup>45</sup> Los reglamentos omitieron cualquier referencia a la relación de los grupos parlamentarios con el ejecutivo o con la jefatura de la República. Nada se dijo, por tanto, sobre el papel que podían jugar los jefes de las minorías en el proceso de formación del Gobierno. No se fijó, por ejemplo, la obligación del jefe del Estado de consultar con los jefes de los grupos parlamentarios antes de nombrar un Presidente de Gobierno. (Si ocurrió en alguna ocasión fue por decisión personal del Presidente). Recordemos que según la Constitución, el Presidente de la República era el encargado de designar libremente al jefe del ejecutivo, aunque este sólo podría formar Gobierno si acto seguido obtenía la confianza de la cámara.

<sup>46</sup> VARELA (1978): 66. También GARCÍA MAHAWUT (2000): 7 ss.

Los reglamentos republicanos no establecieron cómo tenían que comportarse los diputados en las votaciones con relación al criterio de su grupo. Eso y muchos otros aspectos fueron materia reservada a cada minoría, que tenía, según el artículo 13 del reglamento de 1934, la potestad de acordar su "propio régimen interior". No todos los grupos parlamentarios aprovecharon esa posibilidad —lo que en sí mismo es muy significativo—. Los hubo que no tenían detrás un partido consolidado y fuerte que impusiera una disciplina y un programa, como fue el caso de los dos principales grupos de la izquierda republicana: los Radical-Socialistas y los de Acción Republicana. Pero también hubo ejemplos de lo contrario, esto es, de un intento de racionalizar y regular la estructura organizativa del grupo y la toma de decisiones en el interior del mismo. Así ocurrió en los dos partidos más poderosos de la vida política republicana, el PSOE y la CEDA. Como no podía ser de otro modo, dado el peso de ambos en el primer y el segundo bienio respectivamente, su experiencia es muy reveladora del funcionamiento general de las Cortes republicanas. Más todavía si tenemos en cuenta que esos dos partidos fueron fuerzas semileales, esto es, que tanto en la teoría como en la práctica se comportaron como si el régimen republicano fuera solo un accidente con los días contados.

La disciplina de un grupo parlamentario —y en general su régimen interno— es uno de los mejores indicadores de la naturaleza del partido político que está tras esa minoría. Que un grupo sea disciplinado no tiene porqué significar necesariamente que esté perfectamente controlado por el partido, pero sí suele ocurrir que un partido político bien organizado y poderoso desde el punto de vista electoral se las arregle para controlar a su grupo parlamentario y someterle a una férrea disciplina. Ese fue más o menos el caso de la minoría parlamentaria socialista durante la Segunda República.

La experiencia parlamentaria de los socialistas era prácticamente nula. Salvo cinco, el resto de los diputados socialistas elegidos en 1931 no habían estado nunca en el Congreso. Y los estatutos más recientes del PSOE, que databan de 1928, no recogían mención alguna al grupo parlamentario; lo único que podía deducirse de aquellos es que los diputados debían subordinarse siempre y en todo caso al Comité Ejecutivo del partido. Ante esas circunstancias, en el verano de 1931, nada más reunirse las Constituyentes, los más de cien diputados que integraron la minoría socialista decidieron aprobar su propio reglamento interno. El partido no intervino; no lo haría hasta la reunión de su Congreso en junio de 1932, cuando juzgó y aprobó —no sin polémica— la acción de su minoría en ese primer año de Cortes republicanas.

El reglamento del grupo parlamentario socialista —pionero en aquellas Cortes— estableció que todos los diputados afiliados al PSOE deberían pertenecer a esa minoría y someterse a su disciplina. Para los socialistas, devotos de la organización, era prioritario dejar bien claro que sus diputaciones eran tales en virtud del partido y a él y a su grupo debían completa obediencia y lealtad<sup>48</sup>.

Para regular y controlar la vida interna del grupo y sus relaciones externas se creó una Comisión Directiva, compuesta por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y dos diputados. Como prueba de la subordinación del grupo a los dictados del partido, se recomendó —aunque no obligó— que los cargos de la Comisión coincidieran con los de los órganos de dirección del partido.

Al Presidente correspondía dirigir la participación del grupo en los debates parlamentarios, representarle ante el Gobierno y ante los demás grupos de la cámara. La minoría se reuniría con carácter obligatorio y mínimo todos los jueves de cada semana; además, los diputados socialistas debían contribuir con una cuota obligatoria gracias a la cual se mantendría la recién creada Oficina del Grupo Parlamentario, buen ejemplo del interés de los socialistas en reforzar la naturaleza propia del grupo, aun cuando su subordinación política al partido quedara fuera de toda duda.

Los diputados socialistas podían formular libremente preguntas, ruegos e interpe-laciones, pero quedaban obligados a comunicar previamente sus intenciones al Presidente de la minoría, quien podía ejercer un "veto suspensivo" si lo consideraba oportuno, a la espera de que se pronunciara la Comisión Directiva, a la que correspondía determinar la orientación de los debates y fijar qué diputados habrían de intervenir en la cámara.

En resumen, el grupo parlamentario socialista estaba sometido teóricamente a una fuerte disciplina y era por completo dependiente de la voluntad política del partido, si bien dentro de una autonomía más o menos reconocida. En la práctica, ambas realidades se respetaron mientras el partido mantuvo su unidad interna. Los problemas llegaron cuando se demostró que el PSOE no tenía una única visión de cuál debía ser su papel en la República, más aun cuando sufrió una severa derrota electoral en 1933 y decidió prepararse para acabar de inmediato con el régimen a través de la

<sup>48</sup> El reglamento de la minoría socialista se publicó en *EL SOCIALISTA*, 17-7-1931. Puede compararse en CONTRERAS (1981): 306-307.

revolución<sup>29</sup>. Además, había algunos aspectos que impidieron que la teoría funcionara como hubieran deseado los dirigentes del partido. Así, había muchos diputados que debían su escaño al peso político de alguna de las poderosas agrupaciones locales del partido, con lo que tenían no solo que responder ante el grupo parlamentario sino que se debían a las preferencias políticas y los intereses de sus electores locales. Esta fue, de hecho, una diferencia sustancial con la derecha católica, en la que, como vamos a ver, la designación de candidatos estaba mucho más centralizada y controlada por la dirección del partido<sup>30</sup>.

Por otra parte, durante el primer bienio, dos nuevas grietas debilitaron la unidad y disciplina de la minoría socialista: de un lado, el especial protagonismo que tuvieron los ministros socialistas en la acción política de su minoría, a la que impusieron a menudo decisiones que no eran de su agrado; y de otro, la rivalidad latente que existió entre los élites socialistas, especialmente entre los procedentes del sindicato y aquellas otras que quisieron controlar el partido e imponerle una estrategia política independiente de los intereses del corporativismo sindical<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> El deterioro de la unidad de los socialistas produjo importantes tensiones entre la minoría y los órganos de dirección del partido, como se pudo ver en diciembre de 1935 cuando el Comité Nacional del partido quiso aumentar su control sobre el grupo parlamentario, presidido entonces por Largo Caballero y contrario a la dirección política del Comité Nacional. Para el funcionamiento del grupo socialista véase CONTRERAS (1981): 143 ss. ARRANZ (1995: 100) señala que dada la fortaleza de la Ejecutiva del PSOE, fue esta la que disfrutó de mayor peso político en la dirección de los socialistas y la que supervisó toda la actividad del grupo parlamentario.

<sup>30</sup> Como ha estudiado ARRANZ (1995: 97), el PSOE parecía un partido de legitimación interna e institucionalización fuerte, en el que primaban los incentivos colectivos y un liderazgo histórico fuerte. Pero solo lo parecía, porque en realidad tenía fragmentación del liderazgo desde la muerte de Pablo Iglesias, institucionalización tardía (después de IGM), centralización débil y legitimación externa (subordinación a la UGT). La consecuencia más importante de esa legitimación externa es que el partido no fue una maquinaria burocrática independiente y volcada a las elecciones, "capaz de generar un grupo parlamentario importante" e independiente. Además, la tradición del partido no era precisamente la de organizarse para las elecciones sino para las huelgas generales revolucionarias.

<sup>31</sup> Por ejemplo, los ministros socialistas tuvieron que emplearse a fondo para que su minoría respaldara la elección de Alcalá-Zamora como Presidente de la República a finales de 1931; otro tanto ocurrió con motivo de la modificación del dictamen del artículo 26 de la Constitución, defendido por Acción Republicana pero que disgustaba profundamente a los diputados socialistas. En ambos casos la minoría acabó comportándose de forma disciplinada, pero conviene tener en cuenta que a menudo esa disciplina no fue resultado de una unidad interna sólida, sino pura y simplemente del respeto a las normas internas. También sabemos que la minoría socialista, además de disciplinada, fue muy respetada por los diferentes cargos socialistas, que no acostumbraron a tomar decisiones importantes sin consultarla; muy especialmente en el caso de Besteiro, Presidente del Congreso. Véase VIDARTE (1976).

No exenta de divisiones y menos disciplinada, pero mucho más centralizada y dependiente de un liderazgo único e indiscutible, fue la segunda minoría más importante de la historia parlamentaria de la República, la llamada Minoría Popular Agraria, comandada por José María Gil Robles, y constituida en las Cortes del segundo bienio con un volumen de diputados muy similar al que había tenido en las legislaturas anteriores el grupo socialista.

La Minoría Popular Agraria fue el único grupo parlamentario de toda la República que tuvo un reglamento de régimen interno en verdad complejo y detallado. Aprobado en 1934 pocos meses después de constituidas las primeras Cortes Ordinarias, el citado reglamento determinó que formarían parte de esa minoría todos aquellos diputados que se hubieran adherido al programa de la CEDA. La diferencia con el PSOE es importante: no se estableció una identificación estricta entre afiliado a Acción Popular —la médula espinal de la CEDA— y diputado de la minoría; se usó un criterio más amplio con dos fines: uno, dar cabida en la minoría a todos aquellos que habían sido elegidos con el apoyo de la CEDA aunque no eran miembros de Acción Popular; y dos, asegurarse de que todos los que se adscribieran a la minoría compartían el programa de la CEDA y respetaban los acuerdos tomados por las Asambleas Nacionales de la coalición. Quedaba claro, por tanto, que la Minoría Popular Agraria se constituía para defender los principios de la derecha católica posibilista, que eran los que los órganos directivos de la CEDA habían aprobado. Para evitar confusiones acerca de la subordinación de los intereses individuales al interés general del grupo, el reglamento determinó expresamente que quienes formaran parte de la minoría se someterían a ella en aras de una "disciplina plenamente eficaz"<sup>27</sup>.

Como los socialistas, los diputados conservadores quisieron formalizar la gestión interna de su minoría creando un órgano permanente encargado de su dirección: un Comité Ejecutivo integrado por un Presidente, dos Vicepresidentes, tres Vocales, un Secretario y un Vicesecretario. Y decidieron que el Presidente del grupo sería siempre el jefe político de la minoría, encargado de representarla ante la cámara, con "suprema autoridad" y con un "amplio voto de confianza" para resolver según su criterio aquellas situaciones que así lo exigieran<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> El reglamento comentado en GIL ROBLES (1971): 835 ss.

<sup>28</sup> Llama la atención que el Reglamento, cuya vocación debía ser general, especificara en su artículo 9 un jefe de la minoría con nombre y apellidos: José María Gil Robles, elegido además por aclamación. Por un lado, un síntoma más de la fortaleza del liderazgo de Gil Robles en la derecha católica, pero, por otro, un indicador de debilidad interna, o si se quiere de falta de confianza en la unidad de la minoría a medio y largo plazo.

A diferencia del reglamento de la minoría socialista, el de los popularagrarios quiso regular en detalle los dos grandes factores que iban a determinar el comportamiento interno del grupo: por una parte, los derechos y deberes de los diputados; y por otra, los procedimientos a seguir en las votaciones y las sanciones en caso de incumplimiento. El objetivo era, como reconocía el artículo 18, asegurar que la "unidad de criterio y la disciplina parlamentaria" se reflejaban "en la uniformidad de las votaciones". Por eso, los diputados tenían la obligación de contribuir al "decoro y prestigio parlamentario" del grupo, la obligación de prestar sus conocimientos a la tarea de representación de la minoría en las comisiones y, como en el caso de los socialistas, dar cuenta al jefe de la minoría de sus intervenciones en la cámara antes de que se produjesen. Más importante, si cabe, era la prohibición a todos los integrantes de la minoría de hacer declaraciones a la prensa sobre política general que contradijeran los principios fundamentales del partido, al menos sin previa consulta a la dirección del grupo.

Así pues, la minoría popular agraria debería comportarse con la debida "lealtad y disciplina", especialmente en todas las votaciones de la cámara, de acuerdo con las decisiones tomadas en su interior y teniendo presente que la falta de respeto a las normas podía conllevar en el caso más extremo la expulsión del grupo, "previa invitación privada" a que el interesado se retirara voluntariamente<sup>14</sup>.

En resumen, la minoría de Acción Popular estaba sujeta a una disciplina tan contundente como detallada y tenía una dirección dotada de amplios poderes, lo que aseguraba un alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la imposición de medidas disciplinarias. En cuanto a la relación con el partido, la situación del grupo popularagrario era muy similar al de la minoría socialista: formalmente era autónomo, pero había dos aspectos que le subordinaban al partido: uno, la confusión del liderazgo del grupo y del partido, y dos, la subordinación de la acción parlamentaria a los principios acordados por la CEDA. Además, las disposiciones adicionales que contenía el reglamento de la minoría decían que el Comité de esta se integraría en el Consejo Nacional de la CEDA y que el partido tendría que dar el

El Reglamento creó también un Secretariado Técnico-Administrativo encargado de facilitar el trabajo de los diputados, preparando documentación, textos y disposiciones legales. Se advierte así el interés en dotar a la minoría de instrumentos que la permitan cumplir con los labores propios de un Parlamento moderno en el que diputado debe afrontar tareas cada vez más complejas que requieren de apoyo técnico.

<sup>14</sup> Artículos 19 y 24 del capítulo IV (De las votaciones y sanciones) del reglamento de la Minoría Popular Agraria.

visto bueno al reglamento parlamentario del grupo. De este modo, en teoría, la subordinación de la minoría popular al partido quedaba mucho más precisa de lo que lo estaba en el grupo socialista.

Parece evidente que en el caso de la CEDA, el mayor afán regulador respondía a la inseguridad que producía su condición de coalición de partidos. Gil Robles sabía que la tarea legislativa que estaba por venir podía dividir fácilmente a sus correligionarios; había que evitar, por tanto, que los diputados conservadores cayeran en la tentación de proceder en su actuación como miembros de partidos diferentes. El riesgo de división también era real en la minoría socialista, pero había mucha más confianza en los mecanismos informales de presión sobre los diputados disidentes, quizá porque la tradición aseguraba una férrea lealtad al partido<sup>35</sup>.

Al final, pese a que la actividad legislativa de la CEDA acusó las diferencias de criterio que existían en su interior, no es menos cierto que Gil Robles pudo mantener un importante grado de disciplina en el comportamiento de su minoría a lo largo de todo el segundo bienio. De hecho, el líder cedista tenía motivos para asegurar que su grupo, aun estando colocado entre "aliados inseguros y oposiciones hostiles", había conseguido, contra todo pronóstico, que los "intentos de cisma" acabaran "siempre en el más absoluto fracaso"<sup>36</sup>.

Si este fue a grandes rasgos el panorama en que se desarrolló la acción parlamentaria de los grupos del PSOE y la CEDA, entre la disciplina y la subordinación al partido, el caso de los tres principales partidos republicanos fue por completo diferente. El más importante de estos, y también el más conservador, el Partido Radical, tuvo un grupo numeroso de diputados no solo en las Cortes Constituyentes sino también en el Parlamento del segundo bienio. De los otros dos, el Partido Radical Socialista, el más desplazado a la izquierda de los republicanos, logró reunir más de sesenta diputados en las primeras Cortes, pero se escindió y prácticamente desapa-

<sup>35</sup> De hecho, aunque el reglamento de los socialistas no dijo nada sobre sanciones por faltas de disciplina, hubo un caso en que se separó del grupo a dos diputados por incumplir la obligación de no interpelar a los ministros del gobierno. VIDARTE (1976): 599; véase GARCÍA GUEPHERO (1996): 103. También influyó en la orientación del reglamento de la Minoría Popular Agraria la propia experiencia de los diputados agrarios en el primer bienio, en especial la falta de disciplina y unidad de la derecha de la que Gil Robles se quejó en numerosas ocasiones. Interesa GIL ROBLES (1968): 50-51.

<sup>36</sup> GIL ROBLES (1968): 183. Sobre la CEDA y la relación partidogrupo parlamentario interesa el análisis de ARRANZ (1995): 96; también TUSELL (1974) y MONTERO (1977).



reció del arco parlamentario tras las elecciones de noviembre de 1933; y el otro, Acción Republicana, fue más importante por el peso político de su líder, Manuel Azaña, que por la fortaleza de su grupo parlamentario, que no llegó a la veintena de diputados y que no resistió a la debacle electoral de la izquierda en 1933.

Ninguno de estos tres partidos pudo disfrutar de un grupo parlamentario tan disciplinado y cohesionado como el de los socialistas. La minoría de Acción Republicana funcionó como correspondía al tipo de partido que representaba, esto es, como un grupo de notables; sus diputados, personalidades independientes y poco disciplinadas, actuaron muchas veces de acuerdo a sus intereses o inclinaciones personales. En verdad, Acción Republicana, un partido de nueva creación, no tenía una organización consolidada capaz de controlar al grupo parlamentario; todo lo contrario, el grupo parlamentario era en verdad el origen del partido, y si se mantuvo la disciplina de voto en momentos delicados fue únicamente por la autoridad de que disfrutaba Manuel Azaña entre sus compañeros<sup>57</sup>.

No es extraño, por tanto, que fuera la minoría parlamentaria de Acción Republicana y no el Consejo Nacional, la que tomara decisiones políticas tan importantes como por ejemplo el apoyo a un determinado ejecutivo. Conviene tener en cuenta, además, que esa situación tuvo mucho que ver con la propia visión que Azaña tenía del Parlamento y del partido. Azaña era partidario de gobiernos fuertes, apoyados en mayorías parlamentarias disciplinadas y ajenas a los tejemanejes de los partidos. A diferencia de Lerroix, recelaba de las tareas de organización interna del partido y deseaba que los ministros controlaran férreamente a sus respectivas minorías, no dejándose guiar por las confabulaciones y los intereses de sus respectivas clientelas partidistas. Apenas dedicó tiempo a fortalecer el partido y prepararlo para que fuera capaz de funcionar autónomamente en un marco de democracia competitiva y para que pudiera prescindir a medio plazo de las personalidades que formaban su grupo parlamentario y que controlaban las distintas agrupaciones provinciales. Azaña

<sup>57</sup> "Acción Republicana distaba mucho de ser un partido homogéneo y la disciplina de su grupo parlamentario era escasa. Giral se lamentó a Azaña de que los diputados solo ocataban la autoridad de este, explicándole que algunos se habían incorporado al grupo por admiración hacia él, sin compartir las ideas del partido". AVILÉS FARRÉ (1985): 98. En ese sentido, el comportamiento del grupo de Acción Republicana durante el debate del artículo 26 fue muy ilustrativo: el grupo sólo aceptó apoyar la modificación del proyecto de la comisión de justicia cuando Azaña intervino personalmente y exigió disciplina, y eso que el nuevo dictamen había nacido a iniciativa de diputados de esa misma minoría. Véase ÁLVAREZ TARDÍO (2002a): 183-186. Para Azaña interesan MARCO (1998) y JULIA (1990).

nunca se preocupó por tener algo distinto de un partido de notables, y eso se dejó notar en el comportamiento de su minoría<sup>18</sup>.

Con todo, la disciplina de la minoría de Acción Republicana en las Cortes Constituyentes fue muy elevada comparada con la del Partido Radical-Socialista. El grupo parlamentario liderado por Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo se convirtió en poco tiempo en la minoría más rebelde y alocada de la cámara. La autoridad de sus dos líderes no fue ni de lejos similar a la que disfrutaba Azaña en su minoría. No tardaron en aparecer corrientes de opinión enfrentadas en un grupo en el que la división —omén de las actitudes extremistas y de las rivalidades internas— acabó siendo un problema crónico y, por tanto, de consecuencias fatales para los ejecutivos a los que prestó su apoyo, y en especial el que dirigió Azaña durante el primer semestre de 1933<sup>19</sup>.

La actitud rebelde y personalista de los diputados radical-socialistas impidió que su grupo parlamentario, el tercero en importancia por número de diputados en las Cortes Constituyentes, contribuyera a hacer del Parlamento republicano un Parlamento de partidos. Tampoco fue de mucha ayuda la minoría del Partido Radical, que pese a su relevancia no cumplió demasiado bien con la tarea de fortalecer la institución parlamentaria. Aunque el grupo radical tenía tras de sí el partido más antiguo de

<sup>18</sup> En virtud de su estructura organizativa, Acción Republicana era un partido en el que la Asamblea Nacional de Delegados tenía un amplio poder, entre el que se encontraba la fiscalización del grupo parlamentario. Sobre el papel, el partido estaba fuertemente centralizado y era el Consejo Nacional el que elegía los diputados a Cortes. Pero eso era solo la teoría. El artículo 16 de los Estatutos de Acción Republicana limitó el número de diputados que podían formar parte del Consejo Nacional a 7 sobre un total de 25. Pero como ha señalado ESPIN (1980: 260), eso "no impidió que la minoría parlamentaria, plébrica de destacadas personalidades, tuviera una actuación de más importancia que la de mera mandataria".

Las razones que explicaron el peso político de la minoría parlamentaria se pueden resumir así: primero, fueron los diputados los que personalmente levantaron el partido en cada una de sus circunscripciones; segundo, era el prestigio profesional y la acción política de cada uno de los diputados lo que daba fuerza al partido y no una organización autónoma; tercero, los diputados aprovecharon sus cargos para fortalecer su control sobre sus respectivas circunscripciones, por lo que no dudaron en defender intereses locales por encima de los del partido; y cuarto, los cargos del partido no estaban remunerados, a diferencia del de diputado.

<sup>19</sup> Uno de los episodios más significativos de la indisciplina de los diputados radical-socialistas se vivió con motivo de la discusión de la cuestión religiosa en octubre de 1931. Véase ÁLVAREZ TARDIO (2002a): 184. Para los radical-socialistas véase el testimonio de DOMINGO (1934) y también AVILÉS (1985).

todos los republicanos representados en las Cortes, en algunos aspectos decisivos se asemejó al caso de Acción Republicana: primero, porque los diputados radicales permanecieron agrupados y disciplinados más por su lealtad a Terraux que al partido; segundo, por la presencia de un fuerte personalismo que hacía que muchos diputados radicales debieran su puesto a su propio poder local antes que al apoyo del partido; y tercero, porque los cargos de dirección del partido estaban ocupados mayormente por diputados, lo que impedía que existieran controles externos reales al trabajo de la minoría. Pero la minoría radical también tuvo sus peculiaridades, una especialmente relevante para su actividad parlamentaria: el nuevo lenguaje moderado e interclasista del Partido Radical le permitió sumar apoyos de sectores sociales bien diversos, lo que unido a su tradicional discurso populista y demagógico terminó siendo mortal para la cohesión ideológica del grupo. Seguramente, esa fue la razón por la que se sucedieron sin éxito distintos intentos de aprobar un reglamento para la minoría parlamentaria radical, esto es, de conseguir una cierta homogeneidad e identidad colectiva en el grupo. Terraux lo intentó por última vez a finales de 1935, justo cuando el partido había entrado en una crisis profunda de la que no conseguiría reponerse. Quiso solucionar entonces los problemas endémicos que había sufrido su grupo sobre todo en el segundo bienio, cuando las responsabilidades de gobierno habían puesto en entredicho su unidad: la maltrecha disciplina y la falta de asistencia a la cámara de los diputados radicales<sup>60</sup>.

Unos años antes de que Alfonso XIII tuviera que abandonar España y se proclamara la Segunda República, Carl Schmitt había advertido sobre la muerte de los "ideales del parlamentarismo": primero, dijo, "desaparece la discusión", pues el Parlamento no es ya un lugar de "controversia racional" sino que el debate está en manos de los partidos, a cuya disciplina se encuentran sometidos los diputados; segundo, "desaparece la publicidad", pues la decisión ya no "surge" en el Parlamento sino fuera de él y en secreto; y tercero, como resultado de lo anterior, se extingue "el carácter representativo del Parlamento y del diputado". En resumen, el Parlamento se limita a actuar como una "oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado"<sup>61</sup>.

La "Teoría de la Constitución" de Schmitt de la que forma parte este análisis se publicó en España en abril de 1934, justo cuando se cumplía el tercer aniversario de

<sup>60</sup> RUIZ MANJÓN (1976). Sobre el Partido Radical y su grupo parlamentario interesan también ARRANZ (1995), BLAS (1983) y PARDO (1932).

<sup>61</sup> SCHMITT (1996): 306-307.

la República. Francisco Ayala, que prologó la traducción española, aseguró que Schmitt había hecho una "labor crítica" por completo "certera y atinada", de la que se deducía que el Estado constitucional había "llenado su papel en la Historia" y se había vuelto "inservible", por mucho que algunos, como Kelsen, con su "vacío formalismo", se empeñaran en demostrar otra cosa<sup>62</sup>.

El antiparlamentarismo estaba de moda. Al parecer, para Ayala, como para tantos de sus coetáneos, lo de menos eran los aspectos formales que hacían de la democracia parlamentaria un buen método para asegurar una sucesión pacífica y ordenada en el poder. El contexto político de entreguerras era mucho más sensible a los dictados de Schmitt a favor de la homogeneidad y contra el pluralismo que al llamamiento de Hans Kelsen para "renunciar al absolutismo en política". En el caso español, había demasiada confusión en el análisis histórico del pasado constitucional y poco o ningún interés en comprender por qué a España, como al resto de los países de su entorno, le estaba costando tanto construir un régimen de democracia pluralista en el que se respetara la máxima liberal de la limitación del poder y en el que la vida parlamentaria conciliara libertad y eficacia.

Lo cierto, gustara más o menos, es que el sistema político de la Segunda República española no había superado esos principios caducos del Estado constitucional estudiados por Schmitt. Sobrevivía, de hecho, con una mezcla confusa de tradición e innovación de la que sus padres fundadores no querían ser muy conscientes. En la España republicana no habían desaparecido ninguno de esos tres "supuestos ideales del parlamentarismo" identificados por Schmitt. El Parlamento seguía siendo el centro de la vida política, las grandes decisiones no le eran ajenas, y los diputados conservaban, como sabemos, gran parte de su poder individual.

Pero el Parlamento republicano —lo hemos visto— quería ser un Parlamento democrático organizado por y para los partidos y volcado en una amplia y eficaz labor legislativa. No lo consiguió, entre otras razones, porque quienes decidieron el diseño constitucional del régimen impusieron una concepción revolucionaria de la democracia ajena a la protección formal de la libertad.

Así, no se hizo casi nada para evitar que los problemas conaturales a una democracia incipiente se trasladaran al Parlamento. Por eso resultó tan nefasta para la vida parlamentaria la falta de madurez del sistema de partidos en un contexto de aumen-

<sup>62</sup> *Ibid.*: 18.

ta de la movilización social y polarización política. Por eso, también, el sistema electoral acentuó los desequilibrios en vez de corregirlos.

Los parlamentos republicanos no contaron con el respaldo de partidos modernos, bien organizados, preparados para la movilización y la competencia electoral y comprometidos sinceramente con el régimen. El resultado era previsible: una cámara muy fragmentada y polarizada, en la que hubo un exceso de personalismo, sobrados intereses individuales e indisciplina, y sobre todo, demasiados grupos políticos que despreciaban la cultura de la negociación y el consenso y tenían un concepto patrimonialista del poder.

ANEXO I

LAS CORTES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

Distribución de escaños por grupos políticos

	1931	1933	1936
PSOE	114	59	100
AP	31	5	
IR *	87		
ORGA	18	3	
PPES	55	1	
PPES Independiente	2	2	
UR	38		
Esquerra	37	22	36
Partido Comunista	1	17	
Otros izquierda	2		
Federales	13	1	
ASR	13		
Progenistas	8	3	6
Republicanos conservadores	16	3	
Derecha Republicana	14		
Republicano Liberal Democrata	2	10	1
Partido Radical	89	102	4
Partido de Centro	16		
Ulga	4	26	12
PNV	12	10	
Minoría vasconavara	15		
Ind. centro-derecha y derecha	18	13	15
Agarinos	24	32	12
AN	5		
AP, CEDA y DRV	115	88	
Renovación Española	2	15	
Bloque Nacional **	13		
Tradicionalistas	2	21	0
Partido Nacionalista	1		
Falange	1		
Sin identificar	3	5	2
Escaños vacantes	8	3	
Total	469	474	474

\* Incluye ORGA en 1936

\*\* Incluye Renovación Española en 1936

Fuente: INZ (1978): 46-47.

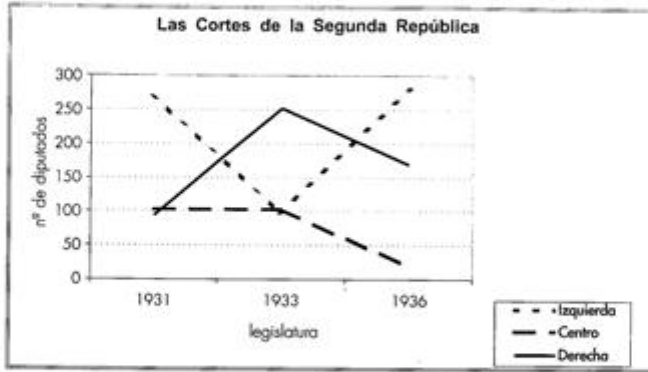
A partir de: "Anuario Estadístico de España" y "Lista de Señores Diputados"

### LAS CORTES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

#### Distribución de escaños por afinidades políticas

	1931	1933	1936
Izquierda	257	92	261
Otros de izquierda	13	2	19
<b>Total izquierda</b>	<b>270</b>	<b>94</b>	<b>280</b>
Centroizquierda	13		
Centro-derecha	89	102	20
Derecha Republicana	24	29	10
Derecha	70	147	159
Otros derecha	76		
<b>Total derecha</b>	<b>70</b>	<b>223</b>	<b>159</b>
<b>Izquierda</b>	<b>270</b>	<b>94</b>	<b>280</b>
<b>Centro</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>20</b>
<b>Derecha</b>	<b>94</b>	<b>252</b>	<b>169</b>

Fuente: elaboración propia.





## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA, N. (1977): *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Barcelona.
- ALCALÁ-ZAMORA, N. (1981): *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M. (1999a): "Una avenencia imposible: revolución y liberalismo", en *Revista Hispano Cubana*, nº 5, 87-96.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M. (2002a): *Anticlericalismo y libertad de conciencia. Política y religión en la Segunda República española (1931-1936)*, Madrid.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M. (2002b): "Ni república parlamentaria ni presidencialista". En *Revista de Estudios Políticos* [en prensa].
- AZAÑA, M. (1977): *Memorias*, 2 vols., Barcelona.
- ARRANZ, L. (1995): "Modelos de partido", en *Ayer*, nº 20, 81-110.
- ARRANZ, L. y CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1995): "El Parlamento de la Restauración", en *Hispania*, LV/189, 67-98.
- AVILÉS FARRÉ, J. (1985): *La izquierda burguesa en la II República*, Madrid.
- BAR CEDÓN, A. (1981): "El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931", en *Revista de Derecho Político*, nº 12, 85-106.
- BAYÓN Y CHACÓN, G. (1935): *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid.
- BEN-AMI, S. (1990): *Los orígenes de la Segunda República. Anatomía de una transición*, Madrid.
- BESTEIRO, J. (1983): *Obras Completas*, 3 vols., Madrid.
- BIAS, A. DE (1983): "El Partido Radical en la política española de la II República", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 31-32.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1995a): "Las Cortes republicanas", en *Ayer*, nº 20, 13-48.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1995b): "El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la Segunda República", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 21, 55-81.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. (1996): "La Reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1918", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 93, 345-357.

- CABRERA CALVO-SOTELO, M. [dir.] (1998): *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid.
- CARRERAS, F. DE y VALLES, J. M. (1977): *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Blume, Barcelona.
- CARRERAS, F. DE (1983): "Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 31-32.
- CASTRILLO SANTOS, J. (1935): *Cuatro años de experiencia republicana, 1931-1935*, Madrid.
- CILLÁN, M<sup>o</sup> DEL CORO (1985): *Historia de los reglamentos parlamentarios en España, 1810-1936*, 2 vols., Tesis Doctorales, Madrid.
- CONTRERAS, M. (1987): *El PSOE en la II República, organización e ideología*, Madrid.
- ESPÍN, E. (1980): *Azaña en el poder. El partido de Acción Republicana*, Madrid.
- DARDÉ MORENO, C. (2001): *Alfonso XII*, Madrid.
- DOMINGO, M. (1934): *La experiencia en el poder*, Madrid.
- ESTEBAN, J. de (1998): *Las constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996): *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid.
- GARCIA MAHAMUT, R. (2000): "El sistema de partidos durante la II República Española", en *Revista de las Cortes Generales*, nº 50, 7-29, segundo cuatrimestre.
- GIL ROBLES, J. M. (1968): *No fue posible la paz*, Barcelona.
- GIL ROBLES, J. M. (1971): *Discursos parlamentarios*, Madrid.
- HERRERO, V. (1935): "Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes", en *Revista de Derecho Público*, nº 40-41, abril-mayo.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. (1932a): *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. (1932b): "Carácter de la nueva Constitución española", en *Revista de Derecho Público*, nº 1, 9-16.
- JULIÁ, S. (1990): *Manuel Azaña. Una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*, Madrid.

- MORI, A. (1933): *Crónica de las Cortes Constituyentes, 1931-33*, varios volúmenes, Madrid.
- PARDO, M. (1932): *Partido Republicano Radical: actuación de la minoría parlamentaria*, Madrid.
- PAYNE, S. G. (1995): *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, Barcelona.
- PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución española*, Madrid.
- POSADA, A. (1932): *La nouvelle constitution espagnole: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*, París.
- POSADA, A. (1996): *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Oviedo.
- ROBINSON, RICHARD A. H. (1973): *Los orígenes de la España de Franco: Derecha, República y Revolución, 1931-1936*, Barcelona.
- RUIZ MANJÓN, O. (1976): *El Partido Republicano Radical, 1908-1936*, Madrid.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Madrid.
- SARTORI, G. (1998): *Elementos de teoría política*, Madrid.
- SCHMITT, C. (1996) [1927]: *Teoría de la Constitución*, Madrid.
- TUSELL, J. (1971): *Las elecciones al Frente Popular*, 2 vols., Madrid.
- TUSELL, J. (1974): *Historia de la democracia cristiana en España*, 2 vols., Madrid.
- TUSELL, J. (1982): *Las constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Madrid.
- VARELA, S. (1978): *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Barcelona.
- VIDARTE, J. S. (1976): *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933. Testimonio del Primer Secretario del Congreso de los Diputados*, Barcelona.
- VILLAROYA, J. T. (1985): *Breve historia del constitucionalismo española*, Madrid.
- VINEN, R. (2001): *Europa en fragmentos*, Barcelona.