

# EL PROBLEMA DE LA FORMACION DEL GOBIERNO EN LA SEGUNDA REPUBLICA

Por MIGUEL REVENGA SANCHEZ

El presente trabajo vuelve sobre un tema estudiado hace más de una década por el profesor Joaquín Tomás Villarroya (1). Sirva como justificación de las páginas que siguen el intento de ahondar en la vertiente jurídico-constitucional de un problema de innegable trascendencia para el devenir del régimen republicano.

## 1. INTRODUCCION. LA CONSTITUCION DE 1931 Y LA CUESTION DEL NOMBRAMIENTO DEL GOBIERNO EN EL PARLAMENTARISMO DE ENTREGUERRAS

La Segunda República se proclama en un momento histórico en el que la doctrina y los textos constitucionales están buscando la manera de hacer compatible la centralidad del Parlamento con la eficacia y estabilidad del poder ejecutivo (2). En España, la dictadura de Primo de Rivera había agotado las posibilidades de vigencia de un régimen cuya práctica oligárquica, erigida sobre el falseamiento sistemático del sufragio, coadyuvó a la conti-

(1) Cfr. «La formación del Gobierno durante la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 204 (1975), págs. 49 y sigs.

(2) Al referirse al poder ejecutivo, así lo reconocería Jiménez de Asúa en el discurso de presentación del proyecto constitucional: «Es aquí probablemente —señaló el presidente de la Comisión Rectora— donde los grandes tratadistas de Derecho constitucional están riñendo más enconadas batallas, y el problema es que se halla hoy en crisis; por eso la mayor parte de las soluciones se muestran como tanteos y en germen (...)» El texto del discurso puede verse en DIEGO SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, vol. II, Madrid, Ed. Nacional, 1969, págs. 203 y sigs.

nuidad del esquema político de la Restauración hasta bien entrado el siglo xx. Las Constituyentes de 1931 afrontan así, por vez primera, la necesidad de canalizar la participación de las masas para construir un sistema democrático. En tales condiciones, la formación del Gobierno va a dejar de ser un artificioso punto de arranque de la decisión política para convertirse en un asunto de técnica constitucional: el de transmitir al ejecutivo, sin comprometer su autonomía operativa, la voluntad mayoritaria del Parlamento, formada en virtud de una expresión auténtica de la voluntad del cuerpo electoral.

Para lograr ese propósito, un sector del constitucionalismo de entreguerras había optado por una nueva forma de parlamentarismo, cuyas más acusadas características podrían concretarse en el fortalecimiento del poder legislativo y en la consiguiente reducción (o supresión pura y simple) de aquellas atribuciones que hasta entonces se habían considerado privativas del jefe del Estado (3). Sobre nuestro tema, ello tuvo la trascendental consecuencia (presente en varios de los textos constitucionales de los años veinte) de suprimir la mediación del jefe del Estado en el nombramiento del Gobierno, confiriendo al Parlamento la facultad de designar directamente al presidente o a la totalidad de los miembros del órgano ejecutivo (4).

Esta innovación, y el posterior decurso de alguno de estos regímenes, fueron factores que reavivaron el debate doctrinal sobre las funciones del jefe del Estado y, por ende, en torno a la naturaleza, monista o dualista, del régimen parlamentario. Entre los defensores del monismo, un Mirkine-Guetzévitch, consciente de la acción reductora de antagonismos que se había operado como consecuencia del incipiente funcionamiento del Estado de partidos, no vio en la designación directa del Gobierno por el Parlamento una desnaturalización del parlamentarismo, sino, al contrario, la culminación de su proceso racionalizador. «En los países de parlamentarismo ‘clásico’ —escribe Mirkine—, este proceso [el del nombramiento del Gobierno] no tiene carácter jurídico; no supone más que la presión política de la opinión pública sobre el jefe del ejecutivo, quien ya no está en condiciones de

(3) «Buena parte de las Constituciones de este período —escribe MIRKINE-GUETZÉVITCH, refiriéndose al proceso constituyente de la primera posguerra— fueron redactadas por determinadas vanguardias, que profesaban un triste recuerdo del antiguo poder ejecutivo, y esta desconfianza (...) llevó a otorgar la preponderancia al poder legislativo» (*Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, París, Marcel Giard, 1931, pág. 7).

(4) Así en las Constituciones de Baviera (art. 58), Estonia (art. 64), Austria (art. 70) y Prusia (art. 45). Cfr. N. PÉREZ SERRANO: *Constituciones de Europa y América*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

ejercer libremente su opción; por el contrario, en determinadas Constituciones nuevas, este proceso se ha racionalizado, tomando un carácter jurídico» (5). Y más adelante, en las conclusiones de su estudio sobre las modernas tendencias del constitucionalismo, describirá con precisión el problema subyacente al nombramiento del Gobierno: «*El verdadero sentido político del régimen parlamentario en la democracia contemporánea radica en la formación del ejecutivo.* Los partidos políticos acometen la lucha electoral no en nombre de principios abstractos o fórmulas teóricas, sino con el exclusivo objeto de ganar las elecciones, conseguir la mayoría parlamentaria y nombrar Gobierno (...); en las democracias contemporáneas, la lucha entre el ejecutivo y el legislativo ya no existe; el ejecutivo es un órgano del pueblo, y la diferencia entre ambos poderes, por lo que hace a su formación, radica únicamente en una cuestión de grado: el Parlamento surge directamente de las elecciones; el ejecutivo también (...), pero con la mediación de la mayoría parlamentaria» (6).

Pese a los argumentos manejados en sede constituyente (sobre todo por la izquierda socialdemócrata) contra la perpetuación de la presidencia de la República (7), la Constitución de Weimar había supuesto, por el contrario, la consagración de la tesis dualista de un Duguit, «importada» a través de la noción de «parlamentarismo auténtico» del discípulo de éste, Robert Redslob, y del influjo que tuvo dicha noción sobre el mentor del proyecto weimeriano, Hugo Preuss (8). De esta forma, con el texto y la práctica de Weimar como punto de referencia, a medida que aumentaron las dificultades de funcionamiento de aquellos sistemas que habían debilitado la institución de la jefatura del Estado, se asistió a un renovado auge del dualismo. «Para prevenir el definitivo declive de la democracia —escribía, por ejemplo, Den-dias, en una obra publicada en 1932— es preciso reestablecer (...) la indispensable armonía entre el ejecutivo y el legislativo (...); habrá que estableuir su independencia recíproca, empleando para ello los más eficaces y seguros medios que conduzcan a este resultado. En otras palabras: hay que

(5) MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, cit., página 18.

(6) *Ibidem*, págs. 199-200 (subrayado mío).

(7) Fundamentalmente, el ser una institución *peligrosa* para la consolidación del ideal democrático, *inútil* por distorsionar la voluntad popular y *costosa* desde el punto de vista económico; cfr. E. GORDON: *Les nouvelles Constitutions européens et le rôle du Chef de l'État*, París, Sirey, 1932, págs. 57 y sigs.

(8) Cfr. R. REDSLOB: *Die parlamentarische regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form* (1919). Mortati compara la influencia doctrinal de Redslob sobre el texto de Weimar a la que ejerció Kelsen sobre la Constitución austriaca de 1920 (*Le forme di Governo*, Padua, Cedam, 1973, pág. 200).

volver al auténtico régimen parlamentario en el cual (...) el papel del jefe del Estado es verdaderamente importante» (9).

En el nivel jurídico positivo, este renovado auge de las tesis dualistas iba a alcanzar su consagración con la reforma constitucional austriaca de 1929, una reforma que, atendiendo a la necesidad de reforzar la jefatura del Estado, introdujo la elección del presidente de la Federación por sufragio universal directo, y le confirió, entre otras, la importante facultad de designar canciller (10). Por consiguiente, si exceptuamos los casos de Baviera y Prusia (parlamentarismo sin jefe del Estado en un contexto federal), tras la reforma constitucional austriaca de 1929, la designación directa del Gobierno por el Parlamento podía ser considerada como algo episódico, y la desafortunada suerte de aquellos regímenes en los que se implantó no dejaría de utilizarse para combatir las opiniones de Mirkine y de los defensores del monismo (11).

Sirvan estas breves referencias para ilustrar el entorno en el que operaba el constituyente español a la hora de decidir la forma de nombramiento del Gobierno. En este sentido es bien significativo el hecho de que, apenas una semana después de la apertura de las Cortes Constituyentes, el diputado de la Minoría Agraria, Royo Villanova, presentara en nombre de su grupo una proposición de carácter urgente al objeto de que las Cortes obvieran «el delicado problema de asumir funciones que no son propias de las Asambleas Legislativas». Para ello propugnó Royo Villanova la inmediata elección de un presidente provisional de la República, cuyas funciones, «(...) en tanto no se apruebe la nueva Constitución (...), quedarán limitadas al libre nombramiento y separación de los ministros y a la expedición de los decretos y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes» (12). La

(9) M. DENDIAS: *Le renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire*, París, E. Boccard, 1932, págs. 77-79.

(10) Como señaló Gordon, la atribución de dicha facultad no respondía tanto al deseo de conferir al jefe del Estado un poder independiente como al de situarle en condiciones de ejercer de una manera efectiva el derecho de disolver el Parlamento. A tal objeto, resultaba imprescindible contemplar la posibilidad de nombrar Gabinetes «de combate» dispuestos a asumir la responsabilidad de la decisión presidencial (*La responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*, París, Sirey, 1921, págs. 120 y sigs.).

(11) Cfr., por todos, Y. GOUET: «Qu'est ce que le régime parlementaire?», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 49 (1932), págs. 197 y sigs., para quien la supremacía del Parlamento habría llevado a «una crisis inevitable de autoridad del ejecutivo y a los golpes de Estado y revoluciones que de ello se derivaron».

(12) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 27 de julio de 1921, página 161.

propuesta dio lugar a un breve debate en el que, finalmente, prevaleció la tesis (defendida por Alcalá Zamora) de no tomar en consideración la propuesta por razones de oportunidad, pero buena prueba de la unanimidad de opiniones respecto a esta atribución presidencial es que el argumento de fondo esgrimido por Royo Villanova no encontraría réplica alguna en el transcurso del debate (13).

Tal y como Pérez Serrano tuvo ocasión de resaltar, fue notable la influencia de Adolfo Posada sobre los trabajos de la Comisión jurídica encargada de elaborar el Anteproyecto de Constitución (14). En la quinta edición de su *Tratado de Derecho Político* (editado por vez primera en los años 1893-1894) (15), Posada plantea con nitidez la cuestión de «la diferenciación orgánica de las magistraturas, que supone la distinción entre el jefe del Estado y el Ministerio en los países de régimen parlamentario». Ello obedece a una «distinción real de las funciones directivas del Estado», entre las cuales, junto a unas propiamente ministeriales, existen otras —dice Posada, citando abundantemente a Redslob— que consisten en «ciertos actos representativos de la acción unitaria del Estado en el Gobierno (...), y que constituyen la *función moderadora* del jefe del Estado». Tales actos son el voto, la disolución de las Cámaras y el nombramiento de los ministros, en los que «el rey o el presidente realizan una *intervención personal* (...) aun cuando el acto decisivo del jefe del Estado sea refrendado por un ministro» (16). El propio Pérez Serrano, en una conferencia pronunciada tras la entrada en vigor de la Constitución, y teniendo a la vista la experiencia de la formación de los primeros Gobiernos presididos por Azaña, abundaba en estas mismas ideas, propugnando incluso el fin de lo que él llamaba la ficción del refrendo del acto de nombramiento: «Con respecto al poder ejecutivo, una sola facultad, pero extraordinaria: la facultad de nombrar, sin refrendo, el Go-

(13) «(...) no anticipamos nada con votar presidente si no le damos más facultades que las que en la Constitución se dispongan; porque, cualquiera que sea la Constitución, es evidente que el presidente nombrará y separará a los ministros (...)", *ibidem*, pág. 164 (los subrayados son míos).

(14) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 diciembre 1931)* (*Antecedentes, texto, comentarios*), Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1932, pág. 23.

(15) A. POSADA: *Tratado de Derecho político (Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América*, 5.<sup>a</sup> ed., t. II, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, págs. 514 y sigs.

(16) A. POSADA: *Tratado de Derecho político*, cit., págs. 514-515 (subrayados en el original); cfr. también la obra de POSADA *La nouvelle Constitution espagnole*, París, Sirey, 1932, págs. 193 y sigs., donde aparece la misma idea de «intervención personal acentuada» del presidente de la República en el nombramiento del Gobierno, referida ya al texto de la Constitución de 1931.

bierno, o, por lo menos, igual facultad de nombramiento circunscrito a la designación de canciller o jefe de dicho Gobierno (...)» (17).

Si tal era la posición de la teoría constitucional prevalente en los años treinta (las citas podrían multiplicarse), no sorprende advertir cuáles fueron los «modelos» que tuvo presente la Constitución de la Segunda República en lo que se refiere a la función presidencial del nombramiento y, en general, al deslinde de atribuciones entre el presidente de la República y el Gobierno. De un lado, la desdichada experiencia de la continua sucesión de Gabinetes en la Tercera República francesa, con una Jefatura del Estado decididamente débil, y de otro, el texto de Weimar de 1919, con una Presidencia *fuerte* y dotada de una fuente autónoma de legitimidad con respecto al Parlamento (18). Cuestión distinta es el mayor o menor acierto en que se concretó esa síntesis anunciada por Jiménez de Asúa, pues, desde la perspectiva del *tempo* histórico, es sencillo reconocer, con Kaltefleiter, que cuando el problema de un régimen radica en la deficiente estructuración del sistema de partidos, la terapia de una Jefatura del Estado *fuerte*, manteniendo el principio parlamentario, no consigue más que generar conflictos adicionales (19).

Para exponer el cúmulo de cuestiones que plantea la formación del Gobierno en la etapa republicana, separaremos, tras una referencia a la regulación constitucional, los tres momentos —conflictivos todos ellos e integrantes de una misma problemática básica— que pueden distinguirse cronológicamente en el proceso de formación: las consultas del presidente de la República, el nombramiento del Gobierno y la presentación del mismo ante el Parlamento.

---

(17) N. PÉREZ SERRANO: «Función presidencial y poder moderador», conferencia pronunciada en el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español el 2 de febrero de 1933, incluida en *Escritos de Derecho Político*, t. I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, págs. 145 y sigs.

(18) Este doble ascendente aparece también de modo explícito en el discurso de presentación de Jiménez de Asúa: «En el presidencialismo pueden seguirse dos grandes caminos: o el presidente fuerte, a la alemana, o el presidente débil, a la francesa (...). Nosotros tratamos de establecer una síntesis entre el presidente fuerte y el presidente débil»; citado *supra*, nota 2.

(19) W. KALTEFLEITER: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Colonia, 1970, pág. 147; citado en A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Madrid, INAP, 1979, pág. 122.

## 2. LOS DATOS CONSTITUCIONALES

La Constitución de la Segunda República, siguiendo el precedente del Proyecto federal de 1873, se aparta del emplazamiento tradicional de la Jefatura del Estado como cabeza del poder ejecutivo (20). El texto constitucional dedica así sendos títulos (el V y el VI) a la Presidencia de la República y al Gobierno, otorgando al presidente de la República una lista de atribuciones propias de la Jefatura del Estado, y, de manera más escueta, al presidente del Consejo y al Consejo de Ministros una serie de competencias sobre el eje de la dirección y representación de la política general del Gobierno para el presidente del Consejo (art. 87) e iniciativa legislativa y potestad reglamentaria para el Consejo de Ministros (art. 90).

Durante los debates constituyentes, el propio Alcalá Zamora advirtió la imperfecta regulación técnica del deslinde de atribuciones Presidencia de la República-Gobierno, un deslinde que dejaba en la más absoluta indeterminación la verdadera titularidad de algunas de las facultades propias del jefe del Estado, con respecto a las cuales, como principio general, se estatúía la necesidad de refrendo (21). Buena parte de las tensiones institucionales registradas durante el mandato de Alcalá Zamora (recuérdense, por ejemplo, los conflictos motivados por las iniciativas presidenciales en materia de gracia o en el frustrado proyecto de reforma constitucional) iban a venir motivadas por una regulación que, en palabras de Tomás Villarroya, «repartía facultades sin criterio fijo, mezclaba atribuciones, dejaba algunas manifiestas; finalmente, incurría en duplicaciones y contradicciones» (22).

En lo que se refiere al nombramiento de Gobierno, desde el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora (art. 60), la idea motriz consistió en asegurar

(20) Como es sabido, el Proyecto de 1873 repartía el poder de la Federación entre los tres poderes clásicos, añadiendo un «Poder de relación entre éstos», atribuido al presidente de la República (arts. 45, 49, 81, 82 y concordantes del Proyecto).

(21) «Las atribuciones que se enumeran en este artículo [en el 76 de la futura Constitución] —preguntaba Alcalá Zamora— (...), ¿le corresponden al presidente o al Gobierno? Si le corresponden al presidente, yo declaro que son manifiestamente excesivas y, en su conjunto, peligrosas; si, por el contrario, le corresponden al Gobierno, que hace absorción de ellas sostenido por la Cámara, quizá el poder presidencial quede reducido a muy poco (...)» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 3 de noviembre de 1931, pág. 2092); cfr. J. TOMÁS VILLARROYA: «Presidente de la República y Gobierno: sus relaciones», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32 [1983], págs. 71 y sigs.

(22) J. T. VILLARROYA: «Presidente de la República y Gobierno: sus relaciones», cit., pág. 72.

el predominio del Parlamento en la exigencia de la responsabilidad política ministerial, garantizando al mismo tiempo lo que se percibía por entonces como incipiente predominio del presidente del Consejo, pero sin que ello afectara a la literalidad de la fórmula clásica del libre nombramiento y destitución. Como puede comprobarse en la tabla 1, a lo largo del *iter* elabora-

TABLA 1  
ELABORACION DEL ARTICULO REFERENTE AL NOMBRAMIENTO  
DE GOBIERNO

ANTEPROYECTO (*)	PROYECTO (*)	TEXTO DEFINITIVO
<i>Art. 60:</i> El presidente de la República nombra y separa libremente al presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros. Deberá necesariamente separar a aquél y a éstos de sus cargos en el caso de que las Cortes les negaran explícitamente su confianza.	<i>Art. 74:</i> El presidente de la República nombrará y separará libremente al presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros. Deberá necesariamente separar a aquél y a éstos de sus cargos en el caso de que el Parlamento les negase explícitamente su confianza.	<i>Art. 75:</i> El presidente de la República nombrará y separará libremente al presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negasen de modo explícito su confianza.

(\*) Los textos del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y del Proyecto pueden verse en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 159 (1931), págs. 483 y sigs. y 363 y sigs., respectivamente.

tivo no hubo en este particular extremo más modificaciones que las de estilo. En el seno de la Comisión Jurídica Asesora, Adolfo Posada intentaría en vano que el artículo 60 reflejara la idea de que la formación del Gobierno habría de realizarse «de modo que represente el sentir de la mayoría del Congreso de los Diputados», postulando además, en el caso de que ello no fuera posible y antes de proceder a la disolución, la formación de un «Consejo de negocios» encargado de la dirección administrativa durante un plazo máximo de dos meses (23). Estas precisiones del maestro Posada, introdu-

(23) El voto particular del Adolfo Posada, propuesto con el fin de «armonizarse con el del proyecto», señalaba literalmente lo siguiente: «El Consejo de Ministros se constituirá de modo que represente el sentir de la mayoría del Congreso de los Diputados. Si la composición o actitud de las representaciones políticas del Congreso de los Diputados hicieran imposible la constitución de un Consejo de Ministros parlamentario, el presidente de la República, previa consulta, al menos, de los presidentes de las Cámaras [esto último, en consonancia con el bicameralismo que preveía el título IV del Anteproyecto], formará un Consejo de Ministros de Negocios, que ac-

ciendo atisbos racionalizadores en el ejercicio de la prerrogativa del nombramiento, de haber sido aceptadas, hubieran quizá dado otro sesgo a los Gobiernos de acusada inspiración presidencial, formados por Alcalá Zamora inmediatamente antes de las disoluciones de 1933 y 1935.

Cabe suponer que el segundo inciso del artículo (el relativo a la separación), unido a la regulación del voto de censura en los artículos 50 del Anteproyecto, 63 del Proyecto y 64 del texto definitivo se consideraron garantías suficientes para que el ejercicio de la prerrogativa presidencial del nombramiento respondiera en todo caso al principio básico del parlamentarismo, es decir, a la necesidad de la confianza de la Cámara para gobernar. No obstante, al ponerse el énfasis en el libre nombramiento y separación del presidente del Consejo, el principio de la confianza parlamentaria quedó expresado de manera puramente negativa, con la consecuencia de que tanto en la letra como en el espíritu y la práctica del régimen se configuró un sistema de doble confianza. Como es obvio, esta circunstancia no dejaría de condicionar todas y cada una de las crisis gubernamentales del período, conforme ha estudiado con detalle Eduardo Espín (24). Señaladamente, la dimisión de los dos últimos Gobiernos presididos por Azaña durante el primer bienio y la caída del formado por Lerroux en marzo de 1934 tuvieron como causa directa y determinante la retirada de la confianza por parte del presidente de la República (25).

Pero, por encima de los casos concretos, lo que nos interesa dejar apuntado es que, en un momento en que los cauces para promover la exigencia de la responsabilidad gubernamental no habían alcanzado ni doctrinal ni prácticamente la precisión técnica que hoy tienen, la fórmula del libre nom-

---

tuará el tiempo necesario para lograr el apoyo político del Congreso de los Diputados a un Consejo de Ministros parlamentario; pero sin que el período de gestiones pueda exceder de dos meses, pasados los cuales, sin conseguir el apoyo del Congreso, al efecto indicado, el presidente de la República disolverá el Congreso de los Diputados» (el texto, en D. SEVILLA: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, cit., pág. 190).

(24) E. ESPÍN: «Crisis de gobierno y confianza presidencial en la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17 (1980), págs. 87 y sigs.

(25) La causa de la retirada de la confianza presidencial en los Gobiernos Azaña, II, y Azaña, III, fue la interpretación que don Niceto efectuó de los resultados de las elecciones municipales parciales de abril de 1933 y de las que tuvieron lugar en septiembre del mismo año para la designación de los vocales regionales del Tribunal de Garantías Constitucionales (cfr. E. ESPÍN: «Crisis de gobierno y confianza presidencial en la Segunda República», cit.). Por lo que se refiere al Gobierno Lerroux, III, el conflicto vino motivado por la negativa de éste a refrendar el proyectado voto de Alcalá Zamora a la Ley de Amnistía.

bramiento y separación condenó al presidente de la República a desplegar una estrecha vigilancia sobre la actuación del Gobierno y a adquirir inevitablemente un protagonismo acusado ante el desencadenamiento y/o resolución de cada una de las crisis (26). En esta especie de tutela presidencial, Sánchez Agesta ha visto la «pequeña clave de la historia constitucional de la República» (27).

### 3. LAS CONSULTAS PRESIDENCIALES

Tiene razón Juan J. Linz cuando señala que, en situaciones de crisis o de dificultades abiertas para el funcionamiento de los sistemas democráticos, la actuación de los poderes neutrales o moderadores —monarcas, presidentes o Tribunales Constitucionales— tiene mucho más que ver con la idiosincrasia personal de los titulares de tales poderes que con factores de índole estructural (28). De ahí que para comprender el funcionamiento del régimen republicano tengan el máximo interés las apreciaciones y juicios personales que Alcalá Zamora, como otros tantos protagonistas del período, nos han legado en sus escritos, memorias y dietarios personales.

Alcalá Zamora situaba, desde luego, la atribución del artículo 75 en el primer lugar en orden de importancia de todas sus prerrogativas: «Esta prerrogativa —escribe—, contrapartida de otras limitaciones, contrapeso de otras potestades de la Cámara, es tan necesaria, que sin ella difícilmente podría el jefe del Estado cumplir lealmente con tranquilidad de conciencia y esperanza de eficacia la promesa que el artículo 72 le exige la fidelidad a la República, de buscar el bien de ésta y el de la nación» (29). Partiendo

---

(26) Un detallado estudio de las presiones ejercidas sobre Alcalá Zamora, instándole a impulsar el cambio de Gobierno y condicionando los criterios para su sustitución, en J. TOMÁS VILLARROTA: «La prerrogativa presidencial durante la Segunda República: Su mediatisación», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16 (1980), págs. 59 y sigs.

(27) L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, 1984, pág. 478.

(28) JUAN J. LINZ: «From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain», en LINZ y STEPAN (eds.): *The breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1978, pág. 171.

(29) N. ALCALÁ ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, Civitas, 1981, pág. 169: «Si perteneciese al Parlamento —prosigue Alcalá Zamora, lamentando los 'excesos del parlamentarismo'— la facultad de designar el presidente del Consejo, y (...) sólo incumbiera al presidente de la República firmar el decreto, valía más haber dicho que lo designarían las Cortes, o, en nombre de éstas, el presi-

de tales premisas, se comprende que Alcalá Zamora imprimiera, como ha señalado Tomás Villarroya, la máxima solemnidad al momento de la designación de presidente del Consejo (30). El laconismo del artículo 75 dejaba un amplio margen para que Alcalá Zamora, un político al fin y al cabo cuya carrera política se había forjado en plena Restauración, tendiera a perpetuar la costumbre de consultar antes del nombramiento con un amplio elenco de personalidades. Aunque la extensión de estas consultas fue pronto objeto de las más diversas críticas (31), no ofrece dudas el hecho de que tal práctica no era contraria a la Constitución ni al espíritu del parlamentarismo en ella diseñado. No obstante, la amplitud de las consultas, en las que Alcalá Zamora a menudo no se limitaba a llamar a representantes de las fuerzas políticas, pone en evidencia que el objeto primordial de las mismas no era calibrar las expectativas de apoyo parlamentario para el futuro Gobierno, sino ilustrar al presidente de la República con vistas al ejercicio de una de sus prerrogativas personales.

Al no venir conectadas potestad de designación y necesidad de apoyo parlamentario mínimo inicial, mediante su imbricación en un mismo orden procedural, el decreto de nombramiento quedó convertido en un acto de orientación política propio del presidente de la República, que, consecuentemente, éste se veía obligado a justificar ante las fuerzas políticas y ante la opinión pública. A tal efecto, desde el final del primer bienio acudiría Alcalá Zamora a sus famosas notas de la Presidencia, en las que razonaba el encargo y, lo que es más importante, dejaba constancia de los criterios que, a su juicio, debían orientar la resolución de las crisis de gobierno (32).

---

dente de las mismas, o, mejor, el oficial mayor del Congreso, que lleva el registro de la composición numérica de los grupos, y que, a su vez, podría delegar en un ujier despierto, de los que presencian las votaciones, para que hiciese el recuento. No es el régimen eso, ni puede serlo, sin subvertirlo por completo.»

(30) J. TOMÁS VILLARROYA: «La formación del Gobierno durante la Segunda República», cit.

(31) Ya en la crisis previa a la formación del primer Gobierno Lerroux (septiembre de 1933), *El Socialista* se refería al encargo en los siguientes términos: «Después de oír a vivos y muertos, el presidente encarga al señor Lerroux que forme Gobierno» (T. VILLARROYA: «La formación del Gobierno durante la Segunda República», cit., pág. 52).

(32) Buena parte de estas notas aparecen recogidas en TOMÁS VILLARROYA: «La formación del Gobierno en la Segunda República», cit. Las reproduce asimismo JOSÉ MARÍA GIL ROBLES en sus *Memorias: No fue posible la paz*, Barcelona, Ariel, 1968. Como botón de muestra, especialmente significativo por el hecho de que el Congreso acababa de ser renovado y porque en ella aparece implícita la cuestión del voto a la CEDA, puede citarse la que Alcalá Zamora hizo pública con motivo del encargo a Lerroux, en diciembre de 1933: «Terminadas las consultas, se ha encargado a don

Las consecuencias de esta práctica y, en general, del espíritu con que Alcalá Zamora acometió la costumbre de tramitar las consultas pueden concretarse en dos extremos: la valoración claramente negativa de las mismas por parte de las más significativas figuras del período (Azaña, Lerroux, Gil Robles, etc.) y la creciente implicación de la conducta de Alcalá Zamora en los debates parlamentarios subsiguientes a la formación de los Gobiernos.

Por lo que hace a la valoración de las consultas, tanto Gil Robles como Azaña resaltan el aspecto ceremonial (en el peor sentido de la expresión) de las consultas y la preterintencionalidad con que Alcalá Zamora las acometía: «La primera entrevista con el jefe del Estado —escribe Gil Robles, refiriéndose a las consultas previas a la formación del segundo Gabinete de Lerroux— me produjo pésima impresión, confirmada en posteriores conversaciones. Para el presidente, las consultas eran fórmulas vacías, tras de las cuales no se ocultaba el menor propósito de atender un consejo. Aunque las entrevistas tuvieran la apariencia de un diálogo, en el fondo resultaban un simple monólogo. El señor Alcalá Zamora sólo escuchaba el murmullo de su frondosa elocuencia. Diríase que tenía ya prejuzgada la solución y que aprovechaba el trámite para colocar al interlocutor un discurso» (33). Azafía, por su parte, llevaría su rechazo al extremo de negarse a acudir a consulta: «(...) estuve en Palacio cuando la crisis de la que surgió el famoso Gobierno de Samper. Don Niceto desvió la conversación de todo tema político: me habló de teatro, de la compañía de Margarita Xirgu, de los proyectos teatrales de mi cuñado, etc., etc. (...). Sin decirle nada, resolví no volver más. Una de las causas segundas que me retuvieron en Barcelona durante los primeros días de octubre del 34 fue el deseo de no encontrarme con don Niceto en ningún momento de la tramitación de la nueva crisis y poder cumplir sin violencia mi propósito» (34). Finalmente, Lerroux, al rememorar el primero

---

Alejandro Lerroux de la formación de un Gobierno netamente republicano, que, teniendo como base el partido radical con los grupos afines al mismo, se extienda hacia su derecha en la medida que permitan las transacciones entre los partidos y la solemnidad explícita de sus adhesiones al régimen» (*No fue posible la paz*, página 109). «Si se repasa este breve texto —escribe Gil Robles—, fácilmente puede colegirse que es la primera declaración pública de la sospecha con que el presidente de la República iba a tratar en adelante a la minoría de la CEDA» (subrayado en el original).

(33) J. M.<sup>a</sup> GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, cit., pág. 108. Valoración negativa en la que insiste en otros pasajes de su libro. Así, al acabar el último de los Gabinetes presididos por Lerroux (septiembre de 1935), escribe GIL ROBLES: «Al fin, en las últimas horas de la mañana del día 20 quedó planteada la crisis total, iniciándose de nuevo el desfile por Palacio de toda clase de figuras y figurones (...)» (pág. 288).

(34) MANUEL AZAÑA: *Cuaderno de la Pobleta*, incluido en *Memorias políticas y de guerra*, t. II, Barcelona, Grijalbo, 1981, pág. 201.

de los encargos que recibió de Alcalá Zamora para formar Gobierno, no desaprovecha la ocasión para criticar la forma en que aquél tramitaba las consultas: «Me he esforzado inútilmente en recordar —escribe Lerroux— si ya entonces inició el presidente de la República la bien discutible costumbre de consultar, para resolver las crisis ministeriales, a todo género de personalidades.» Y añade: «Desde el principio de su mandato se advirtió que don Niceto no se resignaría a la abstención y neutralidad discretas que corresponden al jefe de un Estado republicano parlamentario, como garantías de su imparcialidad» (35).

Por lo que respecta al cuestionamiento en sede parlamentaria de la conducta del presidente de la República, los *Diarios de Sesiones* dejan sobrada constancia de que, a partir de la caída del tercer Gobierno de Azaña (septiembre de 1933), y pese a los ocasionales intentos llevados a cabo desde la presidencia del Congreso por evitarlo (36), no hubo debate sobre la crisis de gobierno en el que no se realizara un proceso a las intenciones del jefe del Estado. A ello contribuyó la ya aludida tesis de la doble confianza, hecha explícita de manera invariable por los sucesivos presidentes del Gobierno para justificar su acceso o dimisión del cargo (37). Además, la experiencia de las *crisis orientales* de la época de la Monarquía estaba demasiado reciente en la mentalidad de muchos de los políticos de la época como para que fuera

(35) A. LERROUX: *La pequeña historia de España (1930-1936)*, Barcelona, Mitre, 1985, pág. 115.

(36) Así, en la presentación del primer Gobierno Lerroux (que habría de dimitir precisamente por denegación de la confianza parlamentaria en ese trámite), y ante la insinuación de Prieto en el sentido de que Alcalá Zamora debería haber procedido a la disolución de las Cortes, él a la sazón presidente de la Cámara, Julián Besteiro, efectuó una tajante llamada al orden: «Como norma general (...) hay que establecer la imposibilidad de traer a discusión a la suprema jerarquía del Estado. Creo que esto interesa a todos, y que las críticas pueden ser todo lo acerbas que se quiera, pero dirigidas al responsable, que es el presidente del Consejo (...)» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 2 octubre 1933, pág. 15403).

(37) Baste con reproducir, por su expresividad, las siguientes palabras, pronunciadas en momentos diferentes, por los dos presidentes del Consejo que más tiempo permanecieron en el cargo: Azaña y Lerroux. Dice Azaña: «(...) el Gobierno que acabó el jueves (...) se mantenía en el poder, como es notorio —y como es obligado y necesario en el régimen que nos hemos dado—, apoyado en dos bases: la confianza del Parlamento y la confianza del jefe del Estado. Siempre hemos sostenido aquí que esas eran las bases inexcusables, fundamentales y necesarias de la existencia de cualquier Ministerio (...)» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 8 junio 1933, pág. 13.399); argumento que también emplea Lerroux: «(...) nosotros nos sentimos plenamente asistidos de la confianza del jefe del Estado, plenamente asistidos de la confianza de la opinión (...). Yo no sé si tendremos la otra confianza (...)» (*Ibidem*, 2 octubre 1933, pág. 15398).

asimilable la necesidad de no involucrar en las contiendas de partido a la Jefatura del Estado. Sea como fuere, lo cierto es que los debates registran una progresión ascendente en lo que se refiere al cuestionamiento de los criterios hechos públicos por Alcalá Zamora a través de sus notas explicativas. Quizá el punto más elevado de tensión se alcanzó, en este sentido, tras la formación del primer Gobierno Chapaprieta (septiembre de 1935). Tras un encargo frustrado a Santiago Alba, acompañado de la correspondiente nota (38), Alcalá Zamora, al llamar al «técnico» Chapaprieta (ministro de Hacienda en el último Gobierno Lerroux), facilitó a la prensa una nueva nota, en la que, tras lamentar el fracaso de Santiago Alba, señalaba que la nueva situación «aconseja (...) la constitución de un Gobierno menos amplio que, desde su composición a su obra, y con el apoyo de las Cortes, ya que no mejore, de ningún modo agrave la infortunada tirantez de la vida española» (39). Los razonamientos de Alcalá Zamora darían pie a que, durante el debate de presentación del nuevo Gobierno, la virulencia contrarevolucionaria de un Calvo Sotelo hiciera blanco en «el asombro que tiene que producir el que, en un sistema de Gobierno en que el jefe del Estado era cosoberano [el de la Constitución de 1876], no haya habido nunca explicación de los propósitos ni de la tramitación de las crisis por parte del jefe del Estado, mientras que ahora, en un régimen ultraparlamentario, (...) sean necesarias, a juicio del más alto jerarca de la nación, estas notas explicativas [que producen] la depresión fulminante del actual Gobierno, la *capitis diminutio* insuperable del Parlamento y la extravasación del poder presidencial en un sentido involuntariamente prerrevolucionario (...)» (40).

En conclusión: el intento de Alcalá Zamora de arrogarse, a través de las

(38) En dicha nota se señalaba como posible ámbito para la colaboración con el Partido Radical «desde la minoría vasco-navarra a los socialistas que, sin renuncia de su ideario, hayan desenvuelto su actividad conforme a los métodos y cauce de la norma constitucional». Las notas eran entregadas a los periodistas a través del Gabinete de Prensa de la Presidencia de la República; cfr. el testimonio al respecto de GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, cit., pág. 288. El proceso previo a la formación de este Gobierno Chapaprieta es descrito minuciosamente por el propio J. CHAPAPRIETA en sus memorias *La paz fue posible*, Barcelona, Ariel, 1971, págs. 207 y sigs.

(39) El texto completo de esta nota puede verse en J. ARRARÁS: *Historia de la Segunda República española*, t. III, Madrid, Editora Nacional, 1968, pág. 195.

(40) *Diario de las Sesiones de Cortes* de 1 octubre 1935, págs. 9551-9552. Ante la gravedad de las acusaciones, el presidente del Congreso se vería obligado a intervenir, en un imposible empeño de endosar al Gobierno entrante la responsabilidad de las notas: «(...) el Presidente piensa, en efecto, que, dadas a la publicidad por el señor presidente de la Repùblicas esas notas, pueden discutirse (...). Se discutían en otros tiempos los mensajes de la Corona. Esas notas, aunque no la lleven escrita, tienen al pie la firma de un Gobierno responsable (...)» (*Ibidem*, pág. 9556).

notas, una especie de derecho de mensaje, que la Constitución no le reconocía, contribuyó, junto a otras razones de muy diversa índole, a que alcanzaran estado parlamentario todos los recelos y desacuerdos de las fuerzas políticas con una magistratura a la que no le fue posible mantener el prestigio e imparcialidad que hubiera exigido la estabilidad del régimen.

#### 4. EL NOMBRAMIENTO DEL GOBIERNO

Tomaremos aquí el acto de nombramiento o, dicho de forma más precisa, la pluralidad de actos en que se plasmaba la sustitución del Gobierno cesante como pretexto para hacer una breve referencia a las dificultades políticas que comportaba tal sustitución. Desde el punto de vista jurídico-formal, la praxis reflejada en la *Gaceta* fue coherente con el desglose que efectuaba el artículo 75 de la Constitución entre un acto de prerrogativa del presidente de la República, para el nombramiento de presidente del Consejo, y una atribución característica de jefatura estatal, sin contenido decisorio, para la designación de los ministros. En consonancia con ello, el cese y nombramiento de presidente del Consejo se realizaba mediante sendos decretos, firmados por el presidente de la República, y con un refrendo meramente certificante del titular cesante de la Cartera de Justicia (41), mientras que los decretos correspondientes a los demás miembros del Gobierno reflejaban la preeminencia teórica del encargado de formarlo, el cual asumía, con un refrendo de responsabilidad, la operación de recambio (42).

El dato de los diecinueve Gobiernos habidos en el quinquenio republicano hasta el estallido de la guerra civil, con una duración media de ciento un días (y ello sin tener en cuenta en el cómputo las remodelaciones y cambios parciales) (43), es la mejor prueba de que formar Gobierno acabó siendo uno de los problemas más arduos a que hubo de enfrentarse el presidente

(41) La fórmula era la siguiente: «En uso de las atribuciones que me confiere el artículo 75 de la Constitución, vengo en nombrar presidente del Consejo de Ministros (o en admitir la dimisión del cargo de presidente del Consejo de Ministros) a (...).»

(42) Para la sustitución de los ministros se expedían tantos Decretos de la Presidencia del Consejo, admitiendo la dimisión y procediendo al nombramiento, como titulares hubiera en el Gobierno, con el refrendo, en ambos casos, del presidente del Gobierno entrante. La fórmula era la siguiente: «A propuesta del presidente del Consejo de Ministros, vengo en nombrar ministro de (o vengo en admitir la dimisión del cargo de ministro de) a (...).»

(43) Tomo el dato de JUAN L. LINZ: «From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain», cit., pág. 172.

de la República. Como es obvio, causa determinante de esta elevada inestabilidad fue el sistema de partidos, acerca del cual autores como Juan J. Linz, Manuel Ramírez o Santiago Varela coinciden en destacar su débil estructuración y fragmentación extrema (acentuada por los conflictos regionales y de clase) y la presencia ocasional o permanente de actitudes antisistema —«semilealtad» o «deslealtad», en términos de Linz (44)—. No pueden desconocerse tampoco los efectos de un factor institucional como el representado por la normativa electoral. Su incidencia sobre el sistema de partidos ha sido objeto de discusión entre los especialistas, pero al menos existe acuerdo en que es en las normas electorales donde hay que buscar la causa de que leves desplazamientos del voto conllevaran, de una legislatura a otra, grandes oscilaciones en la composición de la Cámara (45). Con un Parlamento en el que, a lo largo de las tres legislaturas, nunca obtuvieron representación menos de 20 fuerzas políticas (tabla 2) y con una minoría más numerosa, que, en el mejor de los casos, alcanzó los 115 diputados de una Cámara de 474 escaños (46), se comprende fácilmente la falta de automatismo en la designación de presidente, así como el hecho de que la tensión política encontrara fiel reflejo en las negociaciones previas a la formación de las coaliciones de Gobierno.

Inestabilidad gubernativa, dificultades para rehacer las coaliciones y fraccionamiento partidista serán, pues, los factores primordiales de ese proceso inexorable que erosionó la autoridad del régimen y desvió la decisión política hacia aquella instancia «fija», en el sentido de menos inmediatamente dependiente de la voluntad del electorado (47). Desde esta perspectiva se hace necesario contemplar de nuevo la actividad ancilar —y en ocasiones sustitutiva— del jefe del Estado en la búsqueda del polo de articulación de la coalición, la selección del líder encargado de agruparla y el control sobre

(44) Cfr. JUAN J. LINZ: *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea, 1976, págs. 111 y sigs.; MANUEL RAMÍREZ: «Los partidos políticos durante la II República (Un acercamiento al sistema republicano de partidos)», en *La crisis del Estado español (1898-1936)* (VIII Coloquio de Pau), Madrid, Edicusa, 1978, págs. 427 y sigs.; SANTIAGO VARELA: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Barcelona, Ariel, 1978, págs. 23 y sigs.

(45) Cfr. SANTIAGO VARELA: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, cit., págs. 59 y sigs.; R. GUNTHER, G. SANI y G. SHABAD: *El sistema de partidos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986, págs. 19 y sigs.

(46) Me refiero, obviamente, a la representación de la CEDA en la segunda legislatura.

(47) Un proceso, por lo demás, que no fue exclusivo de nuestra convulsa democracia republicana; cfr. JUAN L. LINZ: «La caduta dei regimi democratici», en *Rivista Italiana di Scienza Política*, núm. 1 (1975), págs. 7 y sigs.

EL PROBLEMA DE LA FORMACION DEL GOBIERNO

**TABLA 2**  
**COMPOSICION DE LAS CORTES DE LA SEGUNDA REPUBLICA**  
**(1931-1936)**

PARTIDO	Cortes Const. (1931-1933) Escaños	1.ª Legislatura (1933-1936) Escaños	2.ª Legislatura (1936) Escaños
Sindicalista	—	—	1
Bloque Unificación Marxista	—	—	1
Comunista	—	1	17
PSOE	114	59	100
Esquerra Catalana	37	22	36
Acción Republicana	31	5	—
Izquierda Republicana	—	—	87
ORGA	18	3	—
Radical Socialista Independiente	2	2	—
Radical Socialista	55	1	—
Unión Republicana	—	—	38
Federal	13	1	—
Progresistas	8	3	6
Agrupación al Servicio de la República,	13	—	—
Republicanos Conservadores	—	16	3
Derecha Republicana	14	—	—
Republicano Liberal Demócrata	2	10	1
Radical	89	102	4
Centro	—	—	16
Lliga Regionalista	4	26	12
Nacionalista Vasco	—	12	10
Minoría Vasco Navarra	15	—	—
Independ. de Centro-Izq. e Izquierda.	18	13	25
Agrarios	24	32	12
Acción Nacional	5	—	—
Acción Popular, CEDA, Derecha Regional Valenciana	—	115	88
Renovación Española	2	15	—
Bloque Nacional	—	—	13
Tradicionalistas	2	21	9
Nacionalistas	—	1	—
Falange	—	1	—
Sin identificar	3	5	2
Escaños vacantes	—	8	3
<b>TOTAL</b>	<b>469</b>	<b>474</b>	<b>474</b>

FUENTE: JUAN J. LINZ: «From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain», en JUAN J. LINZ/ALFRED STEPAN (eds.): *The breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1978, págs. 146-147.

las propuestas de nombramiento de ministros por éste realizadas. Tres son, por consiguiente, las cuestiones que deben dejarse apuntadas: la de la proporcionalidad entre mayoría parlamentaria y fórmula de Gobierno (*a*), la del voto al acceso del líder de la CEDA a la Presidencia del Consejo (*b*) y la práctica seguida para la selección de los ministros (*c*).

*a)* La proporcionalidad, es decir, la correspondencia entre el número de escaños de cada fuerza integrante de la coalición gubernamental y el número de carteras asignado a la misma, será uno de los temas recurrentes de Alcalá Zamora y objeto continuo de vivas polémicas parlamentarias. Siendo presidente del Gobierno provisional, Alcalá Zamora, al rendir cuentas de su gestión ante las Cortes Constituyentes, tiene ya ocasión de resaltar lo que iba a ser durante su mandato como jefe del Estado uno de los principales *caballos de batalla*: «(...) Soberanía libre de oligarquías políticas: porque en el juego espontáneo, tornadizo, voluble o constante de las fuerzas electorales no existe la simetría aritmética igualitaria de un cociente gubernativo entre las facciones políticas, pero ninguna es capaz de imponer a la Cámara el predominio de sus solas decisiones sin la voluntad de las otras (...)» (48). Y años más tarde, al escribir su balance exculpatorio sobre los defectos de la Constitución, se expresará con toda rotundidad en los siguientes términos: «Quede, en todo caso, bien aclarado no sólo que al disolver es legítimo (...) apoyar al Gobierno tan sólo en la confianza presidencial (...), sino que, aun reunidas las Cortes, está en su derecho, y cumple su deber, el jefe del Estado que propone a aquéllas un Gobierno que no es la expresión aritmética de las preferencias parlamentarias (...)» (49). Esta clara alusión a los llamados Gobiernos «domésticos» del segundo bienio (el quinto de los presididos por Lerroux y, en especial, los formados por Samper en abril de 1934 y Portela Valladares en diciembre de 1935), calificados en el Parlamento como «Gobiernos nacidos a la vida política por el capricho presidencial» (50), bastaría para evidenciar no ya el olvido de la proporcionalidad, sino la manifiesta inspiración presidencial de alguno de los Gobiernos de la época (51). En

(48) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 14 julio 1931, pág. 5.

(49) ALCALÁ ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 170.

(50) Cfr. la intervención de Miguel Maura en la sesión en que se acordó la destitución de Alcalá Zamora (*Diario de las Sesiones de Cortes*, núm. 15, 7 abril 1936, pág. 263).

(51) Como es sabido, la designación de Portela Valladares es presentada de forma unánime como expresión del deseo de Alcalá Zamora de preconizar desde su alta magistratura la creación de un partido de centro. Como ha escrito Seco Serrano, dicho encargo fue realizado «con una finalidad única, que suponía alejarse tanto de la derecha como de la izquierda para intentar la creación —desde la nada— de un partido

rigor, el criterio de la proporcionalidad sólo excepcionalmente fue tenido en cuenta a la hora de efectuar la asignación de las Carteras, razón por la cual es fácilmente detectable una clara sobrerepresentación —que se explica por su posición «pivotal» en el espacio político (52)— de las tres agrupaciones en cuyas manos iba a estar sucesivamente la Presidencia del Consejo: Acción Republicana, Partido Radical e Izquierda Republicana. Tan sólo en el último de los Gobiernos presididos por Lerroux, en mayo de 1935, y quizás como compensación al apartamiento de la CEDA de la Presidencia del Consejo, conseguiría Gil Robles imponer la proporcionalidad entre asignación de Carteras y fuerza parlamentaria, pasando así a ocupar la CEDA la titularidad de cinco de los trece Ministerios. Lógicamente, el novedoso criterio de la proporcionalidad no pasó inadvertido en el debate parlamentario subsiguiente a la presentación de este Gobierno (53).

b) La cuestión más polémica en la formación de los Gobiernos republicanos será, sin duda, la oposición de Alcalá Zamora al acceso a la Presidencia del Gobierno del líder de la minoría más numerosa durante el bienio 1933-1935. «Las diversas conversaciones mantenidas con el presidente de la República —escribe Gil Robles— llevaron a mi ánimo un convencimiento, cada vez más arraigado, que la realidad se encargó de probar: el señor Alcalá Zamora no me encargaría de formar gobierno con las Cortes elegidas en 1933. Unas veces alegaba mi excesiva juventud, aun sin yo plantearle el tema; otras invocaba el recelo de las izquierdas —los *buenos republicanos*,

'centro' que arbitrara el futuro Parlamento». Y añade: «Aparte el hecho de que solamente el intento suponía un retroceso a los procedimientos más desacreditados ya en los días de la Restauración, el resultado fue un fracaso» (*Chapaprieta, un técnico anterior a la tecnocracia*, en *Estudio preliminar a las memorias de J. CHAPAPRIETA: La paz fue posible*, cit., pág. 90).

(52) Cfr. S. VARELA y L. LÓPEZ GUERRA: «Las coaliciones de Gobierno en la Segunda República. Una interpretación ecléctica», en M. RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, págs. 160 y sigs.

(53) «Este Parlamento —señaló Maura en tal ocasión— ha ensayado cuatro posiciones distintas: dos Gobiernos minoritarios, uno mayoritario y este último, en el cual son mayoría dentro del Gabinete las fuerzas que tienen mayoría en la Cámara (...) ha prevalecido vuestro criterio de que la formación de los Gobiernos mayoritarios ha de hacerse proporcionalmente a las fuerzas representadas en el Parlamento. Por primera vez se ha llegado a esto, que sentará precedente (...)» (*Diario de las Sesiones de Cortes* de 8 mayo 1935, pág. 7387). Sobre la gestación de este Gobierno, cuya composición, según el testimonio de Lerroux, fue acogida por Alcalá Zamora con muestras de desagrado, cfr. GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, cit., pág. 230, y A. LERROUX: *La pequeña historia*, cit., págs. 246-247.

según su fraseología— hacia un partido como la CEDA, que no había hecho profesión de fe republicana y en el cual predominaban los elementos monárquicos. En ocasiones me consideraba ‘el hombre del próximo Parlamento (...).’ No faltó, en fin, la consulta en la que, aludiendo a la remota perspectiva de mi Jefatura del Gobierno, apuntara la exigencia de condiciones tales que cualquier hombre digno hubiera tenido que rechazar» (54).

Aunque, como el propio Gil Robles parece reconocer, este bloqueo no podía ser calificado de «decisión anticonstitucional» (55), sí muestra de manera clara que la traducción de la voluntad del cuerpo electoral estaría sujeta la mayor parte de la época republicana a tales presiones y mediaciones que —quizá si exceptuamos los Gobiernos formados por Azaña al inicio de la primera y tercera legislaturas— el acto de nombramiento no dejó nunca de ser percibido como una especie de distorsión de los deseos del electorado. Así lo pondría de manifiesto en el Congreso el representante de la Esquerra Catalana, Azagay, cuando, tras las elecciones de 1933, ocupó la Presidencia del Consejo el líder del Partido Radical, con la anuencia de Gil Robles: «(...) si el país le ha llamado a gobernar [a Gil Robles], si el país le ha dado su asentimiento a la política personificada por Su Señoría, y Su Señoría lo cree así —y está en su derecho—, no lo tiene a decir que no le ha llegado la hora, porque la hora no la ha de elegir el señor Gil Robles, sino que la ha de determinar el cuerpo electoral (...)» (56). En sentido similar, Melquiades Alvarez, al reanudarse las sesiones parlamentarias tras la suspensión decretada a consecuencia de los sucesos de octubre de 1934, rompería una lanza en defensa del acceso de la CEDA al ejecutivo, con las siguientes palabras, que sintetizan perfectamente el problema que ocupó toda la parte central del mandato de Alcalá Zamora: «[para resolver las crisis de gobierno], el jefe del Estado, el gran elector, como le llamo yo, imitando el lenguaje de Sieyès, no tenía que hacer más que una cosa: prestar obediencia debida al sufragio, que es el órgano por donde manifiesta sus designios el poder soberano del pueblo (...); por eso se constituyó el Gobierno que debía constituirse (...), un Gobierno mayoritario, trasunto fiel de la representación parlamentaria» (57).

En el momento en que los célebres escándalos del *straperlo* y el «asunto

(54) GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, cit., pág. 224.

(55) «La oposición, el voto al representante de la minoría más numerosa, resultaban, sin duda, contrarios a las sanas prácticas parlamentarias, pero no podían ser calificadas de decisión anticonstitucional (...)» (*Ibidem*, pág. 225).

(56) *Diario de las Sesiones de Cortes* de 20 diciembre 1933, pág. 114.

(57) *Ibidem*, 5 noviembre 1934, pág. 4519.

Tayá» agotaron las posibilidades de una Presidencia radical (58), y tras el fracaso de las «soluciones» Martínez de Velasco, líder de la Minoría Agraria, que a la sazón contaba con 29 diputados, y Miguel Maura, cuya fuerza parlamentaria era aún más exigua, la situación no ofrecía otra salida, como razonablemente apunta Gil Robles, que «entregar el poder a la CEDA» (59). Es decir, justamente aquella a la que Alcalá Zamora, debido a sus arraigadas convicciones políticas, no pudo acceder (60). La República se deslizaba así, en este particular extremo, hacia una situación bastante próxima a la de los *Kampf-Regierung* de Alemania de Weimar.

c) En lo que se refiere a la práctica seguida para el nombramiento de los ministros, nos remitimos a la autoridad de Tomás Villarroya, quien, en

(58) «En la España de 1935 —escribe Seco Serrano— cuando la República de izquierdas —y las izquierdas de más allá de la República— buscaban afanosamente el desquite por la crisis de octubre, la denuncia de Strauss fue una oportunidad aprovechada hasta el límite; y en el límite, la explosión de aquella bomba hizo un efecto irreparable: descalificó —desplazándolo de todo futuro— al Partido Radical; quitó su fuerza al bloque gobernante; restó apoyos, confianza y prestigio a los programas de un gobierno que tenía abierta una peligrosa sima a sus pies; y después combinó el despecho del radicalismo con la cegata resistencia de los potentados de la derecha a hacer los sacrificios que la legislación de Chapaprieta [como ministro de Hacienda] les pedía para provocar el hundimiento de la situación parlamentaria. Simultáneamente, se vinieron abajo los dos intentos de estabilización: el político y el económico» («Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia», cit., págs. 66-67).

(59) GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, cit., pág. 360. Y añade: «Nuestro partido era en la Cámara el más numeroso y disciplinado; sobre él no había caído ni una sola de las manchas que desacreditaron por completo a los radicales (...). Parecía llegada la hora de una solución que reclamaban de consuno el interés nacional, el sistema parlamentario y los principios en que se apoyaba un régimen que decía haberse instituido en nombre de la democracia.»

(60) Alcalá Zamora resume el decurso del segundo bienio, hasta desembocar en este dilema de diciembre de 1935, en los siguientes términos: «Gil Robles ardía en impaciencia para recorrer vertiginosamente las etapas de su carrera, que había fijado con excesivo apresuramiento en las cercanías de la cuarentena. La primera, en diciembre de 1933, había sido el Gobierno Lerroux por aquél sostenido; la segunda, en octubre de 1934, el mismo Gobierno en el que ya estuvo representado; la tercera, en mayo de 1935, el ministerio visiblemente compartido entre los dos grupos, con preeminencia personal y predominio efectivo del mismo Gil Robles. Aceptó éste de mala gana el Gobierno Chapaprieta y quiso, desde éste, llegar a la cuarta etapa, o sea, la de un ministerio pública y oficialmente presidido y dominado por él (...). La franqueza (...) con que Gil Robles mostrara sus pretensiones a Chapaprieta y a mí me permitió también con absoluta y leal claridad que yo expresara a aquél la imposibilidad de complacerle» (*Memorias. Segundo texto de mis memorias*, Barcelona, Pla-  
neta, 1977, pág. 213).

su estudio sobre la formación del Gobierno, reduce a cuatro los métodos seguidos o ensayados (61):

(i) Predominio del encargado de formar Gobierno a la hora de repartir las Carteras entre los miembros de la coalición y de efectuar la selección de los ministros, pero recabando la autorización de los órganos de los partidos afectados. Este sería el criterio seguido por Azaña para la formación de los Gobiernos por él presididos durante el primer bienio (62).

(ii) Búsqueda del apoyo personal de los futuros ministros, prescindiendo por completo del parecer de los partidos. Esto es lo que haría Lerroux al formar el único de los Gobiernos que cayó por no obtener la confianza parlamentaria en el curso de su presentación. Significativamente, Acción Republicana y la Federación Republicana Gallega (ORGA), que contaban cada una de ellas con un representante en el Gobierno, justificaría su falta de apoyo inicial por el desconocimiento de los propósitos que Lerroux puso de manifiesto en su declaración programática (63).

(iii) Acción conjunta del encargado de formar Gobierno y de los jefes de las minorías parlamentarias integrantes de la coalición para la elaboración del programa y la distribución de las Carteras. Método predominante durante el llamado *bienio negro*, en el que las negociaciones para la formación del Gobierno (con frecuente recurso al expediente de ampliación de consulta) alcanzaron la máxima complejidad y duración.

(iv) Finalmente, el cuarto de los sistemas es el que refleja el ascendente del presidente de la República sobre la composición del Ministerio, lo que ocurriría, como ya hemos mencionado, además de en el Gobierno Martínez Barrio (octubre de 1933), en el Gobierno «de los treinta días», formado por Lerroux (abril de 1935), y en los Gobiernos Samper (abril de 1934) y Portela Valladares (diciembre de 1935) (64).

---

(61) TOMÁS VILLARROYA: «La formación de Gobierno durante la Segunda República», cit., págs. 76 y sigs.

(62) Las negociaciones previas a la formación del segundo y tercer Gobierno Azaña (diciembre de 1931 y junio de 1933, respectivamente) aparecen minuciosamente descritas en E. ESPÍN: *Azaña en el poder: el Partido de Acción Republicana*, Madrid, CIS, 1980, especialmente págs. 89-92 y 113-118.

(63) «Mi partido —declararía Azaña— no tiene participación alguna en la confección de la declaración ministerial»; argumento que esgrimió asimismo en idéntica sede Casares Quiroga (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 2 octubre 1933, pág. 15414, para la declaración de Azaña, y 3 octubre 1933, pág. 15446, para la de Casares Quiroga).

(64) Alcalá Zamora se refiere al control presidencial sobre la propuesta para el nombramiento de ministros en los siguientes términos: «La aprobación de las listas

5. LA PRESENTACION PARLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS.  
EL PROBLEMA DEL VOTO DE CONFIANZA

El planteamiento de las crisis de Gobierno, de las que el Parlamento recibía comunicación oficial por conducto del propio Gabinete, provocó siempre, ya a partir de la dimisión del primer Gobierno Azaña, la inmediata suspensión de las sesiones parlamentarias (65).

El corolario de esta costumbre, ligada a un esquema teórico de centralidad institucional del ejecutivo (66), que en la Segunda República estaba bastante alejado de la realidad, debería haber sido la instrumentación de un cauce reglamentario preferente para legitimar la formación (y calibrar la fuerza parlamentaria) del nuevo Gobierno. La práctica seguida para la presentación parlamentaria de los Gobiernos de la República caminó, sin embargo, por otros derroteros. La tabla 3 muestra que, de los diecinueve Gobiernos formados hasta julio de 1936, seis (por las razones que se mencionan en la tabla) no llegaron a someterse al voto parlamentario y otros tres obtuvieron la confianza de la Cámara por simple asentimiento, sin cómputo de votos, a propuestas formuladas al efecto. Percibida en ocasiones como un simple trámite carente de valor constitucional (67), la comparecencia del Gobierno ante el Parlamento resultó ser una cuestión de hecho escindida por completo del momento en que se ventilaba la formación de aquél. Pese a los ocasionales intentos de Azaña por conferir a la presentación un alcance

---

o propuestas de ministros debía ser una acción discreta de consejo impersonal, encaminada, antes de conocer nombres, a facilitar ponderaciones conciliadoras de fuerzas y frenos morales, sin imposiciones afirmativas, sin influjo de antipatías o agravios. Por ello me resigné a visibles desaciertos y sin oponer la expresión de un gesto a designaciones que buscaban una provocación, y logré, por genéricas indicaciones previas, evitar algunas propuestas de reto a la decencia pública (...)» (*Memorias*, cit., pág. 207).

(65) Las comunicaciones, firmadas por el presidente del Consejo, daban cuenta de la dimisión del Gobierno, ante lo cual el presidente del Congreso suspendía de inmediato las sesiones «hasta que esté formado el nuevo Gobierno», aplazándose el orden del día para la sesión siguiente.

(66) Cfr., en este sentido, ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, págs. 62-63.

(67) «Tienen estas proposiciones de confianza —dirá el diputado Antonio Lara, al solicitar el apoyo parlamentario para el Gobierno Casares Quiroga— un cierto carácter formulario, y yo no voy a tener la ambición, por el hecho de ser el que la defienda, de darle una mayor trascendencia (...)» (*Diario de las Sesiones de Cortes* de 19 mayo 1936, pág. 713).

TABLA 3

PRESENTACION DE LOS GOBIERNOS DE LA SEGUNDA REPUBLICA  
ANTE EL PARLAMENTO

Gobierno	Fecha de nombramiento	Apoyo parlamentario (*)	Voto de confianza. Resultado y fecha
Alcalá Zamora	(14- 4-31)	345	Por aclamación (12-7-31)
Azaña, I	(14-10-31)	345	Por aclamación (14-10-31)
Azaña, II	(16-12-31)	257	Sí (290 a favor; 4 en contra), 17-12-31
Azaña, III	(12- 6-33)	269	Sí (188 a favor; 6 en contra), 20-6-33
Lerroux, I	(12- 9-33)	232	No (91 a favor; 187 en contra), 3-10-33
Martínez Barrio	( 8-10-33)	258	— (Disolución)
Lerroux, II	( 6-12-33)	143	Sí (265 a favor; 53 en contra), 20-12-33
Lerroux, III	( 3- 3-34)	143	— (Hay un breve debate, pero no votación), 6-3-34
Samper	(28- 4-34)	129	Sí (217 a favor; 47 en contra), 2-5-34
Lerroux, IV	( 4-10-34)	240	Por aclamación (**), 9-10-34
Lerroux, V	( 3- 4-35)	105	— (Suspensión de sesiones)
Lerroux, VI	( 6- 5-35)	240	Sí (189 a favor; 22 en contra), 8-5-35
Chapaprieta, I	(25- 9-35)	256	Sí (211 a favor; 15 en contra), 3-10-35
Chapaprieta, II	(29-10-35)	256	Sí (163 a favor; 17 en contra), 30-10-35
Portela, I	(14-12-35)		— (Suspensión de sesiones)
Portela, II	(30-12-35)		— (Disolución)
Azaña, IV	(19- 2-36)	121	— (Se aplaza debido al debate de la destitución de Alcalá Zamora)
Azaña, V	( 7- 4-36)	121	Sí (196 a favor; 78 en contra), 16-4-36
Casares Quiroga	(13- 5-36)	157	Sí (217 a favor; 61 en contra), 19-5-36

FUENTE: *Diarios de Sesiones*.

(\*) El apoyo parlamentario se ha calculado tomando como base la fuerza parlamentaria de los grupos integrantes de la coalición, conforme a los datos recogidos en SANTIAGO VARELA y LUIS LÓPEZ GUERRA: «Las coaliciones de Gobierno en la Segunda República: Una interpretación ecléctica», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, págs. 171-172.

(\*\*) En la reapertura de las Cortes, tras la suspensión decretada por los sucesos de octubre, este Gobierno recibe un voto de confianza por 234 votos a favor y ninguno en contra.

constitucional bien preciso (68), es lo cierto que la comparecencia ante la Cámara pudo quedar en ocasiones al albur del presidente del Gobierno, el

(68) «Yo no sé si este Gobierno encontrará en las Cortes una mayoría, no lo sé; esto es lo que significa la presentación de un Gobierno: venir con un programa y resolver si el Parlamento se conforma con el programa, si decide apoyarlo, o no le gusta y derriba al Gobierno (...)» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 14 junio 1933, pág. 13402).

cual ostentaba, desde el mismo momento en que su nombramiento aparecía en la *Gaceta*, plena legitimación para actuar (69).

La tabla 3 muestra también que en bastantes ocasiones no existe correlación entre el apoyo parlamentario teórico, expresado en la suma de escaños de las fuerzas integrantes de la coalición, y el número de votos favorables a la concesión de la confianza solicitada al inicio del mandato. Si el exceso de votos parlamentarios en tal concordancia es fácilmente explicable por el apoyo externo que el PSOE y la CEDA prestaron, respectivamente, en diversos momentos a las coaliciones presididas por Azaña y Lerroux, el defecto de apoyo y el escaso número de votos negativos parecen ser expresión de la escasa importancia que las fuerzas políticas otorgaban a este trámite parlamentario.

A ello contribuía una regulación constitucional, que ponía el acento, según lo dicho, en la racionalización del cauce para exigir la responsabilidad política del Gobierno —artículo 64—, pero no llegaba a expresar en términos positivos la necesidad de contar con la confianza del Parlamento para gobernar (aunque ello sí fuera deducible mediante una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 64 y 75 de la Constitución) (70).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que ni el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes ni el Reglamento definitivo (71) mostraron preocupación alguna por completar una regulación de la que lo menos que puede decirse es que pecaba de escueta. Tan sólo el artículo 117 de este último texto, sin duda con la pretensión de poner coto a la duración de los

(69) Naturalmente, es preciso relacionar la ausencia de presentación con el uso de la facultad del jefe del Estado de decretar la suspensión de sesiones regulada en el artículo 81. Sólo así se explica la formación de Gobiernos claramente minoritarios, como el llamado «de los treinta días», presidido por Lerroux, quien, según relata Alcalá Zamora, no quiso presentarlo al Parlamento, «temeroso de romper con un debate su alianza con Gil Robles» (*Memorias*, cit., pág. 304). En relación a este encargo, escribe Lerroux: «Bien se me alcanzaba que si don Niceto me había ratificado su confianza no fue porque la tuviera, sino porque no encontraba otra solución; y que si lograba formar Gobierno, éste viviría de precario (...). Procuré fomar un Gobierno de técnicos y especialistas» (*La pequeña historia*, cit., pág. 240).

(70) La necesidad de contar con la confianza parlamentaria sí venía estatuida expresamente en el artículo 54 de la Constitución de Weimar, a tenor del cual «el canciller del Reich y los ministros del Reich necesitan de la confianza del Reichstag para ejercer su cargo (...).»

(71) El Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931 (anterior, por tanto, a la Constitución) y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 aparecen recogidos en *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, páginas 371 y sigs.

debates, establecería tardíamente que «cuando el Gobierno se presente por primera vez a las Cortes, formulando la correspondiente declaración o explicando la crisis, en la discusión podrá intervenir un representante por cada una de las fracciones de la Cámara, con un solo discurso y una sola rectificación» (72).

El voto de confianza quedaba condicionado a la presentación de una proposición incidental por parte de cualquiera de las minorías que apoyaban al Gobierno. Para ello, el Reglamento provisional exigía un mínimo de 15 firmas —art. 53—, requisito que se mantiene en el Reglamento definitivo, aunque, curiosamente, en este último —art. 102— quedó suprimida la mención que aquél efectuaba, para la aceptación o rechazo de la proposición, a «la mayoría de los diputados presentes si su número no es inferior a 100». En ocasiones, las *Proposiciones de confianza* (conforme a los términos que acabaron imponiéndose en la práctica parlamentaria) se presentaban de manera motivada, quizás para resaltar de este modo la comunidad de intereses políticos de las minorías gubernamentales (73). Lo usual, sin embargo, fue la referencia escueta al programa o declaración ministerial del presidente del Consejo.

Acaso mereciera la pena estudiar con detenimiento el contenido de las declaraciones ministeriales. Su lectura superficial muestra, desde luego, que el volumen de las demandas sociales que pesaban sobre el Gobierno superó con creces la capacidad de respuesta de esta agenda de decisión (74). Las dificultades para seleccionar tales demandas, jerarquizándolas, por así decirlo, para predeterminar los objetivos de la acción de gobierno, en una época en la que —parafraseando al Enrique Tierno de las tesis sobre funcionalismo

(72) El artículo estaba incluido en el apartado c), *Del Gobierno*, del título IX, dedicado a la relación de las Cortes «con otros poderes u organismos». En este punto, el Reglamento rompe, por razones obvias, una tradición secular que en la época constitucional tiene su punto de arranque en el Reglamento de 29 de junio de 1821. Me refiero al establecimiento de una Comisión parlamentaria *ad hoc* para estudiar y dictaminar, antes de su discusión por el Pleno, el llamado «Discurso de la Corona», elaborando un proyecto de contestación; sobre esta práctica, cfr. CARMEN LLORCA: *Los discursos de la Corona en las Cortes*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985, págs. 9 y sigs.

(73) Cfr., por ejemplo, la proposición presentada en apoyo del segundo Gabinete Lerroux (diciembre de 1933): «Oída la declaración ministerial y las manifestaciones que, en su apoyo, ha hecho el señor presidente del Consejo, la Junta de Diputados otorga un voto de confianza al Gobierno para que, cumpliendo su programa, restaure el principio de autoridad y haga la política de conciliación que el país desea, y en cuyo propósito se funda la propia declaración ministerial» (*Diario de las Sesiones de Cortes* de 20 diciembre 1933, pág. 122).

(74) Cfr. JUAN J. LINZ: «From great hopes to civil war», cit., espec. págs. 150-155.

europeo— predominaba con mucho la *política de ideales* (75), llevarían de manera inevitable a la indefinición (y en no pocas veces ausencia pura y simple) de los programas de gobierno. Este dilema queda perfectamente reflejado en la presentación del Gobierno provisional: «(...) los programas no pueden abarcar la totalidad de un ideario sistemático para resolver, conforme a un criterio, el conjunto de una vida nacional. Es preciso escoger o entre la visión orgánica total de un ideario sistemático, que puede representar la impotencia, o la transacción que parece cortar y cercenar el conjunto de la visión y de su campo (...)» (76).

Ciertamente, tan sólo los Gobiernos formados tras las elecciones generales, y especialmente los formados después de las de 1933 y 1936, pudieron sustraerse, debido a la inmediatez de la consulta, de lo que fue en los demás casos costumbre generalizada: el esquematismo del programa hasta dejarlo reducido a un esbozo de las cuestiones más urgentes y, demasiadas veces, su presentación por la mera referencia a declaraciones programáticas de anteriores Gabinetes (77). De esta norma, y no por casualidad, cabe exceptuar al segundo Gabinete Lerroux (diciembre de 1933) y al formado por Azaña en febrero de 1936. En el primer caso, Lerroux presentó un amplio programa, bien articulado por conceptos, cuyo texto fue distribuido entre los diputados al inicio de la sesión (78), con lo que el debate subsiguiente ganó en claridad y precisión. Azaña, por su parte, resaltaría, tras el triunfo

(75) La contraposición *política de ideales-política de programas* aparece en la segunda de tales tesis: «La diferencia entre ideales y programas está en que los ideales pretenden reformar sociedades y Estados desde esquemas apriorísticos, que encierran concepciones del mundo, en las que va implícita la pretensión formal de perfección, en tanto que un programa es un repertorio concreto de soluciones, respecto de unos problemas determinados, en cuyo repertorio va implícita la idea básica de funcionamiento» («Doce tesis sobre funcionalismo europeo», en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, Universidad de Salamanca [nov.-dic. 1955]; recogido en JUAN MARICHAL: «La voluntad de estilo de Enrique Tierno», en *Sistema*, 71-72 [1986], págs. 101-104).

(76) Discurso de Alcalá Zamora en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 30 julio 1931, pág. 249.

(77) «No soy amigo —dirá, por ejemplo, Samper al presentar el Gobierno por él presidido— de exponer programas; programas, proyectos, propósitos, promesas, esperanzas al fin, cuya realización, la mayor parte de las veces, no depende de la propia voluntad de quien la formula (...)» (*Diario de las Sesiones de Cortes* de 2 mayo 1934, pág. 2515).

(78) El propio Lerroux se encargó de resaltar esta novedad: «El Gobierno, reunido en Consejo, ha tomado el acuerdo, acaso rompiendo una costumbre, (...) de formular la declaración ministerial por escrito (...)» (*Diario de las Sesiones de Cortes* de 19 diciembre 1933, pág. 72).

del Frente Popular, la necesaria conexión entre programa electoral y programa de gobierno: «(...) hemos formulado ante el país un programa de gobierno, hemos pactado un programa político; los electores lo han encontrado bueno y han proporcionado a la causa republicana, tal como nosotros la entendemos y representamos, el triunfo resonante electoral en virtud del cual se ha constituido este Gobierno (...); en estas condiciones difícilmente se habrá formado ningún Gobierno en España (...); nuestro programa político constituye nuestro programa de gobierno (...)» (79).

Pero si ha de resaltarse un rasgo característico de los debates de presentación del Gobierno, tal sería, sin lugar a dudas, la desviación manifiesta de su objeto. La presentación del Gobierno no sirvió, en efecto, ni para discutir unos programas, cuyas carencias y ambigüedades eran, no obstante, ocasionalmente censuradas (80), ni para que el Gobierno adquiriera razonable certeza acerca del *quantum* de apoyo, sino, antes que otra cosa, para que las fuerzas políticas examinaran retrospectivamente las causas de las crisis gubernamentales y sometieran al fuego de la crítica el modo de resolverlas (81).

No puede sorprender, por consiguiente, que en un contexto de indefinición jurídico-positiva y desviación práctica acerca de la trascendencia del trámite de presentación, la única ocasión en que el Parlamento acuerda el no otorgamiento de la confianza inicial —Gobierno Lerroux de septiembre de 1933—, la manifestación de la voluntad parlamentaria se viera rodeada de graves irregularidades formales que acabaron comprometiendo la consti-

(79) *Diario de las Sesiones de Cortes* de 3 abril 1936, pág. 222.

(80) Cfr., por ejemplo, los comentarios de Sánchez Román al programa del tercer Gabinete Azaña: «(...) para que la mayoría se adhiera, o no se adhiera, a un proyecto de acción política, lo primero que tiene que haber es este programa, esta declaración ministerial que nos anuncie el rumbo que va a tomar la política de este Gobierno (...). El señor Azaña ha hecho a este respecto declaraciones muy confusas [al decir] que las leyes citadas se aplicarán, no hay ningún contenido programático (...), y esta manera de manifestarse complica extraordinariamente, a mi juicio, el punto de vista de cada votante al decidir sobre la (...) confianza al Gobierno (...)» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 15 junio 1933, págs. 13460-13461).

(81) Ya en la presentación del segundo Gobierno Azaña (diciembre de 1931), el diputado federal Eduardo Barriobero reprobó una pauta de conducta que no iba a desaparecer a lo largo del quinquenio: «(...) me parece estar asistiendo a aquellos debates políticos que se planteaban en los últimos años del Parlamento monárquico, en que se daba cuenta de las crisis, de las idas y venidas a Palacio, con mucho detalle, perfectamente cronometrado (...) cronometrar las visitas a Palacio es cosa que creo que no interesa a nuestro régimen y que debía haber desaparecido de nuestras costumbres parlamentarias» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 91, de 17 diciembre 1931, págs. 2947-2948).

tucionalidad misma de la medida. Cabe recordar que la iniciativa socialista, plasmada en la correspondiente proposición para que «las Cortes se sirvan declarar que el Gobierno (...) no merece su confianza» (82), se planteó frente a un Gobierno formado casi un mes antes, cuyo presidente había sido notoriamente partidario de la disolución durante las consultas, y que llevó, en fin, la ambigüedad y concisión de su declaración programática al extremo de referirla al mero cumplimiento de la Constitución (83). La actitud claramente inhibicionista de Lerroux («No teman —llegaría a decir—, que al menor inconveniente, a la menor dificultad, nosotros no hemos de entrar en forcejeos de ninguna clase. ¡Si casi os estamos pidiendo ya que preparéis el voto de censura! [...]») (84), encuentra la lógica respuesta en la proposición defendida por Prieto. Pero lo llamativo es que ese «voto de censura», solicitado por Lerroux, no recibió en la Cámara la tramitación cautelar con que el artículo 64 de la Constitución lo regulaba, recogiendo al efecto las garantías racionalizadoras propias de la época (85), sino que fue admitido como una de las llamadas en el Reglamento provisional *Proposiciones incidentales* y votada frente a un Gobierno que, en el curso del debate, devino dimisionario.

Todas las imperfecciones técnicas en la configuración jurídico-positiva de las relaciones Gobierno-Cortes y la débil estructuración del sistema de partidos quedan así simbolizadas en la caída de este Gobierno. Aquéllas, por la imprecisa complementariedad de los tantas veces citados artículos 75 y 64 de la Constitución, y ésta, por la no concesión de la confianza inicial por parte de dos fuerzas —Acción Republicana y ORGA—, que contaban, como también hemos tenido ocasión de apuntar, con sendos representantes (Sánchez Albornoz y Gómez Paracha, respectivamente) en el equipo de Gobierno.

(82) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 2 octubre 1933, página 15399.

(83) «Nosotros tenemos una orientación política tan perfectamente definida como que con decir que venimos a cumplir lealmente la Constitución creo haber expresado de la manera más clara todo un programa político (...)» (*Ibidem*, pág. 15394). Ello provocaría la réplica de Prieto: «(...) Su Señoría ha hecho una declaración de Gobierno, ¡fantástica declaración!, caracterizada, cuando no por el equívoco, por la vaguedad en que todo el programa de Su Señoría lo cifra y compendia en esta frase magnífica (...): cumplir fielmente la Constitución; pero ¿eso es un programa de Gobierno?, que ni muestra una significación, ni fija un carácter, ni dibuja una fisonomía; eso no es nada, absolutamente nada (...)» (*Ibidem*, pág. 15399).

(84) *Ibidem*, pág. 15394.

(85) En sustancia, reserva de la iniciativa para un número mínimo de 50 diputados, período de enfriamiento de cinco días y exigencia del voto favorable de «la mayoría absoluta de los diputados que constituyan la Cámara».

Alvarez Gendín y, más modernamente, Joaquín Tomás Villarroya y Antonio Bar se han ocupado en diversos trabajos de este llamado *voto de desconfianza* (86). Los tres concuerdan —con un criterio que comparto plenamente— en que la proposición socialista, pese a los intentos de Prieto por diferenciar semánticamente confianza y censura (87), implicaba un voto de censura encubierto, y debió recibir, en consecuencia, como así lo solicitara Lerroux, una tramitación parlamentaria adecuada a las exigencias del artículo 64 de la Constitución. Destacan igualmente los tres autores citados, en apoyo de su tesis, el tenor literal del último inciso de dicho artículo (88), así como la supresión por la Comisión parlamentaria redactora del proyecto constitucional de la referencia al voto de confianza en el artículo 50 del anteproyecto, una referencia que, con todas las reservas propias de la imprecisión terminológica característica de esos años, cabe suponer referida precisamente al voto de desconfianza (89).

(86) Cfr. S. ALVAREZ GENDÍN: «El voto de desconfianza en la Constitución española», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 163 (1933), páginas 687 y sigs.; J. TOMÁS VILLARROYA: «El voto de desconfianza en la Segunda República», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3 (1981), págs. 1 y sigs.; ANTONIO BAR: «El voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (1981-1982), págs. 84 y sigs.

(87) «Gramaticalmente, señor Lerroux —señaló Prieto—, confianza es esperanza firme y se refiere al porvenir; censura es la tacha de un pasado. Son dos cosas completamente distintas. Las distingue la gramática, las distingue el sentido común y, en último término, en caso de duda, debía distinguirlas clara y nítidamente la nobleza de Su Señoría y la historia parlamentaria de Su Señoría» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 3 octubre de 1933, pág. 15434).

(88) «Las mismas garantías [es decir, las que hemos compendiado *supra* en la nota 85] se observarán respecto a cualquier otra proposición que *indirectamente implique un voto de censura*.»

(89) «El Gobierno no se considerará obligado a dimitir —señalaba el art. 50 del Anteproyecto— si no se suma al voto de censura la mayoría absoluta de los diputados que constituyan la Cámara.» Y añadía: «Las mismas garantías se observarán para el *voto de confianza* o cualquiera otra proposición que implique indirectamente un voto de censura.» Como señala Antonio Bar, «ésta es la manifestación más obvia de la íntima relación que el constituyente quiso establecer entre los artículos 64 y 75 de la Constitución de 1931. Pero quizás por ser demasiado obvia y quizás porque, por un indudable defecto de redacción, la Comisión Jurídica Asesora decía 'confianza' donde debería haber dicho 'desconfianza' —dado que nada tiene que ver confianza y censura, y sería poco lógico exigir los mismos requisitos para un voto de confianza y para un voto de censura cuando de lo que se trataba era de asegurar la estabilidad del Gobierno—, la Comisión de las Cortes decidió suprimir esa alusión expresa a la *confianza* —en realidad, *desconfianza*—, con lo que la relación íntima entre el artículo 75 como principio general, dogmático, y el artículo 64, como norma de desarrollo y aplicación del anterior, pasó de ser explícita a implícita, creándose así la

Sea como fuere, es lo cierto que, cumplido el objetivo de la proposición con la dimisión de Lerroux (90), todavía se planteó una cuestión adicional: la referente a la pretendida inhabilitación de los miembros del Gobierno dimisionario para entrar a formar parte del siguiente Gobierno. Esta pretensión se apoyaba, obvio es decirlo, en la necesaria separación, que el artículo 75 imponía al jefe del Estado, de aquellos ministros a los que el Parlamento hubiera negado la confianza. Alcalá Zamora la tomaría, no obstante, como un ataque directo a la prerrogativa del libre nombramiento, por lo que, además de designar a Martínez Barrio (ministro de la Gobernación en el Gobierno dimisionario) como presidente del Gobierno que refrendó la disolución de las Cortes Constituyentes, puso empeño, según relata en uno de sus escritos, «en nombrar ministros a alguno o algunos de los dimisionarios de entonces, fuesen lo que fuesen, para no asentir con un precedente, ni tácito, a aquella maniobra inconstitucional» (91).

Inconstitucional o no —aunque la pretensión no era conciliable con los usos corrientes en otros sistemas parlamentarios como el de la Tercera República francesa—, este incidente no merece a buen seguro más que una referencia de pasada en la consideración global de la Segunda República y las causas de su dramático desenlace, pero sí muestra, en cambio, todas las ventajas derivadas de la juridificación del proceso de nombramiento. Abierta en este sentido la vía por el constitucionalismo de la segunda posguerra, esto es lo que realiza, con pleno acierto, la vigente Constitución española de 1978.

base para su errónea interpretación» («El voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», cit., pág. 94).

(90) «De manera que si cabía en la cabeza de alguien —señalaría Lerroux— que, después de la actitud del señor Azafia, yo podía continuar en este puesto (...) en este puesto ya no continúa nadie y en este lugar ya no creo que pueda hablar nadie si el señor presidente del Congreso se da por notificado de que el Gobierno está en crisis (...) y va a presentar su dimisión al señor presidente de la República» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 3 octubre 1933, pág. 15432).

(91) «Tres años de experiencia constitucional», incluido en *Los defectos de la Constitución de 1931*, cit., pág. 302. Además del propio Martínez Barrio, los ministros del primer Gobierno Lerroux que entraron a formar parte del presidido por Martínez Barrio fueron Sánchez Albornoz, Vicente Irazo, Juan Botella, Antonio Lara, Domingo Barnés y Rafael Guerra del Río (es decir, nada menos que siete de los trece componentes del nuevo Gobierno).