

El diseño de un “Gobierno fuerte” en la España de entreguerras

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

1. *El pluripartidismo excesivo y la debilidad del Ejecutivo*

En 1877, el escritor italiano Edmundo de Amicis visitó España. Interesándose por la situación política del país, preguntó a un contertulio por los partidos políticos existentes. La enumeración alcanzó la treintena de fuerzas políticas, en su mayoría escisiones personalistas nacidas de rencillas y disputas por el liderazgo. Amicis quedó absolutamente horrorizado¹.

No era para menos. Desde la Revolución Gloriosa de 1868, España había vivido una incesante fragmentación de los partidos políticos que a la postre afectaría a la gobernabilidad de la nación. En términos normativos, la posibilidad de derribar a los Gobiernos se había consolidado a través de la constitucionalización, por vez primera en nuestra historia, de la moción de censura, que quedaba en manos de ambas cámaras (art. 53 de la Constitución de 1869) en un claro ejemplo de bicameralismo perfecto.

Aunque el voto de censura había empezado a plantearse en el Trienio Liberal², y sobre todo desde el Estatuto Real de 1834³, hasta ese momento había operado exclusivamente a través de prácticas políticas y en los Reglamentos parlamentarios (desde 1847), que la ley fundamental de 1869 se encargó al fin de constitucionalizar, algo excepcional en los sistemas parlamentarios europeos de ese momento.

En realidad, la inclusión de la moción de censura en el articulado constitucional no supuso un cambio práctico; de hecho, bajo esa ley fundamental no se empleó en ninguna ocasión para derribar al Ejecutivo, utilizándose en su lugar la espuria vía de plantear una proposición no de ley declarando rota la relación fiduciaria entre ejecutivo y legislativo⁴. Lo que suponía que el Gobierno dependía de la doble confianza del Rey, que lo nombraba, y del Parlamento, de quien dependía su continuidad.

Este sistema de confianza negativa acabó por comprometer a la figura del nuevo monarca de la dinastía Saboya, Amadeo I,

que había reemplazado a Isabel II de Borbón. Monarca bienintencionado, acabó por abdicar ante un panorama al que se veía incapaz de enfrentarse, con los partidos en continua liza, un Parlamento atomizado, y un Gobierno en continua reconstrucción por esas mismas razones:

Dos años largos ha —proclamaba el pesaroso monarca el 10 de febrero de 1873— que ciño la corona de España, y la España vive en constante lucha, viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelo. Si fuesen extranjeros los enemigos de sus dichas, entonces, al frente de esos soldados, tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos; pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra agravan y perpetúan los males de la nación, son españoles. Todos invocan el dulce nombre de la patria, todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males⁵.

La proclamación de la Primera República española el mismo día de la abdicación de Amadeo I de Saboya tampoco sirvió para mejorar la gobernabilidad nacional, evidenciando que el monarca saliente no había sido quien la había obstaculizado. El republicanismo se fragmentó rápidamente en discrepancias internas, no sólo basadas en su mayor o menor permeabilidad hacia el intervencionismo estatal (que dividía a los federales entre socialistas e individualistas), sino también en el modo en que debía abordarse el punto nuclear de su ideario, a saber, la estructuración territorial del poder. En este punto discreparon los federales benevolentes y los intransigentes, partidarios los primeros de construir el Estado federal a partir del poder ya establecido, e inclinados los segundos a edificarlo sin

contar con él⁶. A esta división ideológica habría que añadir la que distanciaba a los republicanos federales de centro y los de izquierda: aquéllos, partidarios de formar el Estado federal de arriba abajo, y éstos, de seguir el orden inverso⁷. Las revueltas cantonales orquestadas entre julio de 1873 y enero de 1874 por los federales intransigentes⁸ —y que Pi i Margall interpretó como una consecuencia de su caída del Gobierno⁹ — supusieron una progresiva fractura en el seno del grupo federal¹⁰. A la postre, la atomización de los partidos en corrientes irreconciliables seguía siendo la tónica del país.

De resultados de todo lo anterior, la sucesión de Gobiernos en España desde la Revolución Gloriosa resultó una constante: entre 1868 y la instauración de la Primera República (1873) ocuparon el cargo nada menos que catorce presidentes. Y entre la Primera República y la Restauración (1876), lo hicieron nueve. Así pues, en menos de una década España contó con veinticuatro gabinetes distintos. Una inestabilidad imposible de mantener.

2. *El bipartidismo al servicio de la gobernabilidad*

La difícil gobernabilidad del país trató de superarse reduciendo el pluralismo político, con la mirada puesta en el ejemplo de Inglaterra. Si en el siglo XVIII Albión había sido un referente para la Ilustración española, sobre todo por la idea de equilibrio constitucional que habían difundido sus comentaristas (particularmente Montesquieu, Blackstone y De Lolme, los más conocidos en España), en el último tercio

del XIX se veía en su bipartidismo una pieza clave de esa *balanced constitution*, digno de imitarse.

El problema residió en que en España el bipartidismo no fue el resultado de un proceso histórico, sino un artificio que intentó obtenerse obligando a las diversas formaciones políticas a unificarse bajo una misma bandera, e ilegalizando aquéllas que reusasen a hacerlo. Pero, además, el bipartidismo en España se ligó a otro ardid: imponer un turno de partidos que pusiese fin a la lucha constante por el poder y a las constantes crisis gubernamentales.

La primera idea de bipartidismo turnante surgió del marqués de Miraflores ante el desmembramiento que se produjo a mediados del XIX en el seno de los dos grandes partidos que habían surgido desde 1834, el progresista y el conservador¹¹. A su parecer, era necesario recomponerlos, aglutinando las distintas facciones en que se habían fragmentado¹² y, una vez hecho esto, debía imponerse un turno pacífico entre ellos, de modo que la reina, actuando como fuerza moderadora, los fuese llamando sucesivamente a encabezar el Gobierno¹³.

Más allá de este planteamiento teórico, el primer intento de instaurar el turnismo tuvo lugar durante el reinado de Amadeo I, e impulsado por el propio monarca para lidiar (a la postre infructuosamente) con la excesiva atomización de partidos políticos. El monarca intentó aglutinar las fuerzas en torno a un partido liberal y otro conservador que se alternasen en el poder mediante un control electoral¹⁴. En este sentido, el monarca parecía cumplir las expectativas que algunos estadistas habían puesto en él, ya que, según narraba Pi i Margall, Amadeo I había sido llamado al Trono de España precisamente para que “se sobrepusiera

a los partidos y dominara las facciones”¹⁵. Sin embargo, el turno de partidos estaba condenado a un estrepitoso fracaso, debido al dominio de las fuerzas revolucionarias, por más que Amadeo I trató de construir como contrapeso un partido conservador y de llamarlo al poder.

Tampoco contó con el beneplácito de los actores políticos. Por ejemplo, el demócrata Nicolás María Rivero se mostraba contrario al artificio, apelando a la formación natural de los partidos y a su sucesión en el poder no sujeta a las veleidades regias sino a las contingencias y a la voluntad social:

¿Acaso se forman los partidos políticos a gusto y voluntad de algunos hombres, por eminentes que sean? ¿Se forma un partido conservador con los elementos que pueda asignarle esta o aquella eminencia? [...] No. Los partidos son grandes organismos que existen por necesidades políticas, por necesidades sociales, por intereses sociales y políticos, por principios, por preocupaciones, por errores, porque estos últimos son también un elemento necesario de la sociedad, y en vano se formará ningún partido con elementos ficticios, aunque lo quieran los hombres más eminentes del mundo, y en vano éstos se opondrán a su formación cuando los elementos sociales traigan consigo un nuevo organismo político al seno de la sociedad¹⁶.

Apesar de estas reticencias, tras el fracaso de la Primera República, la Restauración, materializada sustancialmente a través de la Constitución conservadora de 1876, logró implantar el bicameralismo turnante. Las premisas de este sistema se formalizaron en un presunto pacto entre Cánovas y Sagasta, el Pacto de El Pardo (1885), cuya existencia real resulta más que dudosa, por lo que es plausible que en realidad se negociasen sin luz y taquígrafos¹⁷. Sus bases — o las establecidas por los dos referidos líderes sin formalidad alguna — pivotaban

en torno a tres grandes pilares: en primer lugar, el bipartidismo, de modo que el turno operaba sólo respecto de los partidos dinásticos (Conservador y Liberal); en segundo lugar, la comunión ideológica de ambos partidos en unas bases consideradas sustanciales del Régimen, como la Monarquía o el respeto a la Constitución de 1876; en tercer lugar, el relevo y alternancia en el poder, confiriendo dinamismo al Gobierno. Tal relevo suponía, a su vez, una serie de reglas no escritas: que ninguno de los partidos se perpetuaría en el poder (para lo cual se contaba con el instituto de la disolución en manos del Monarca como poder moderador, y además con el obstruccionismo parlamentario), y el falseamiento electoral, que permitía que el partido que obtuviese el decreto de disolución siempre lograra una amplia mayoría en el Parlamento, quedando el otro partido turnante con la oposición mayoritaria (mediante un pacto previo sobre la composición de las Cámaras) y admitiendo una mínima representación de partidos no dinásticos con cierta implantación. En cuarto y último lugar, el sistema de turno exigía una cierta continuidad en la política que desarrollasen los dos partidos cuando accediesen al poder. A tales efectos, el partido gobernante comunicaba previamente a la oposición mayoritaria sus líneas programáticas, y esta última se comprometía a un comportamiento leal, de modo que el nuevo partido gobernante adquiriría el compromiso de respetar la sustancia de la obra legislativa del partido relevado¹⁸.

Se establecía así un sistema que, con altibajos, se mantendría hasta 1923, momento en que se instauró la dictadura de Primo de Rivera.

3. *El falseamiento electoral como base del Gobierno fuerte*

El turno de partidos sólo podía lograrse falseando el régimen electoral, de modo que resultase vencedor en los nuevos comicios la formación política a la que le tocara en ese momento gobernar. Al final, la victoria estaba en manos de aquellos sujetos que decidía el Gobierno —que transmitía instrucciones ad hoc a las autoridades locales a través del Gobernador Civil— favoreciendo a unos u otros caciques locales ad libitum. Éste es, pues, el primer elemento característico del reforzamiento del ejecutivo en la España finisecular: su ilegal intervención en el proceso electoral, convirtiéndolo en una entelequia.

Es cierto, sin embargo, que la universalización del sufragio que trajo consigo la ley de 1890 introdujo algunos matices no exentos de interés. Aun cuando no se alteraron sustancialmente los resultados finales (seguía obteniendo la victoria el partido a quien le correspondía el turno), al menos hubo diferencias en el comportamiento electoral. Por una parte, los caciques locales dispusieron de mayor peso bajo aquel sufragio universal, disminuyendo comparativamente la influencia ejercida directamente por el Gobierno en el proceso electivo¹⁹. Por otra parte, los medios para lograr el triunfo en las elecciones fueron diferentes, propiciando la formación de alianzas entre partidos diversos como medio para compensar la imprevisibilidad del voto²⁰. Aun así, sólo en las grandes ciudades las elecciones operadas bajo la Ley de 1890 reflejaron en términos generales la voluntad libre de los electores. En el resto de localidades plasmaron sobre todo lo que podría denominarse como un voto “mediatizado”,

en el que las relaciones clientelares, la actitud deferencial respecto a ciertas capas sociales pudientes, o el deseo de acceder a los designios de las autoridades locales, determinaron el sentido del voto²¹.

Los mecanismos fraudulentos resultaban diversos y operaban a varios niveles. Por una parte, el modelo centralizado del Estado permitía que, a través de la administración desconcentrada, el Gobierno tuviese presencia en las provincias. Los Gobernadores Civiles eran escogidos entre los propios caciques de cada territorio, y una vez designados ejercían un control sobre los alcaldes, lo que les permitía imponer los deseos electorales del Ejecutivo central²². En un segundo nivel se hallaba el control que la administración del Estado tenía también sobre la justicia local, lo que propiciaba que los jueces mirasen para otro lado ante las infracciones electorales, siendo la manipulación del censo una de las preferidas²³. En un tercer escalafón se encontraba el control ejercido sobre las mesas electorales, que se obtenía sustancialmente falsificando la elección de los interventores que habían de fiscalizar la legalidad del proceso de votación²⁴.

Siendo estos los medios más recurrentes para falsificar las elecciones, no por ello dejaron de emplearse otros complementarios que resultaban tan retorcidos como variados: suplantar la identidad de los candidatos no oficiales, utilizar sicarios para desanimar de ejercer el derecho de voto, cambiar repentinamente los locales electorales, convocar el voto en sedes disuasorias (como un hospital de enfermos epidémicos, un establo o incluso el tejado de un edificio), permitir el voto cumulativo, recuentos fraudulentos de papeletas, rotura de las urnas en las que se preveían resulta-

dos desfavorables, detenciones arbitrarias de ciudadanos para que no pudiesen votar... Los empleados públicos, por su parte, iban a menudo a votar acompañados de sus superiores jerárquicos, con el voto que les habían impuesto estos ya preparado para ser introducido en la urna²⁵.

Así pues, puede decirse que en la España de finales del XIX – y así se mantendría en el período de entreguerras hasta la dictadura de Primo de Rivera y luego la II República – el Gobierno fuerte se obtuvo merced a la implantación de un sistema partidista falseado que se sustentaba en un descarado y vergonzoso fraude electoral continuado.

4. *La idea de un sistema parlamentario espurio*

La entelequia de un sistema parlamentario basado en ese turnismo no dejó a indiferente a los tratadistas tanto nacionales como extranjeros. Así, Adhémar Esmein definía el turnismo español como una apariencia de régimen parlamentario²⁶, en tanto que Maurice Hauriou veía en el caciquismo la característica más significativa del sistema de partidos español²⁷. Por su parte, Max Weber diría que el parlamentarismo español se basaba en "elecciones fabricadas desde arriba"²⁸.

En el ámbito interno las críticas resultaban mucho más aceradas, al sufrir sus autores en sus propias carnes ese viciado sistema político. Aunque, como señalaba el Adolfo Posada, "en España [...] fue discutido el régimen parlamentario, pero se discutía, más que el régimen en sí, su defectuosa aplicación"²⁹. El debate se centraba, por tanto, en reflejar el abismo alarmante que

existía entre el parlamentarismo teórico y el llevado a la práctica en nuestra nación. El primero era, obviamente, el formulado a partir de una abstracción de los elementos capitales del *cabinet system* británico, tal cual se habían forjado paulatinamente desde el siglo XVIII, alcanzando su mayor desarrollo tras la *Reform Act* de 1832. Ciertamente es que los publicistas españoles titubeaban a la hora de identificar esos aspectos capitales, porque no llegaba a entenderse cabalmente la "Constitución de Inglaterra"; un mal que venía heredado de la Ilustración, cuando ni Jovellanos, ni Ibáñez de la Rentería, ni siquiera el Duque de Almodóvar, lo llegaron a asimilar. En esta misma confusión, en 1886 Figueroa y Torres parecía equiparar el sistema parlamentario con un gobierno de asamblea³⁰, en tanto que en 1916, Eorrrieta y Artaza lo definía más bien como un gobierno de gabinete en la que quizás sea la mejor y más clara sistematización del modelo de gobierno británico de cuantas se elaboraron en España durante la Restauración³¹: presencia de un gabinete políticamente homogéneo que, si bien dependía orgánicamente del Parlamento al requerir de su confianza (que la asamblea podía negar a través de la moción de censura), funcionalmente se hallaba estrechamente vinculado a él, codirigiendo la política estatal, a la que permanecía ajeno el Jefe del Estado, que, no obstante, podía disolver la asamblea cuando fuese necesario apelar a la "opinión pública".

Nada de esto se reflejaba verdaderamente en España, a decir de muchos de los tratadistas de finales del XIX. Así, Valentí Almirall consideraba que aquellas características representaban tan solo la cara "aparente" del parlamentarismo, basada en formalismos científicos que en nada

se asemejaban a la cara "real", fruto de las prácticas viciadas³²; en tanto que Silvela se refería a ese mismo binomio diferenciando entre el Estado de Derecho que prescribían las normas, y el Estado de hecho que las deformaba en la práctica³³. Pero fue Joaquín Costa quien llevó esta reflexión a sus últimas consecuencias, al considerar que la desviación práctica respecto del parlamentarismo teórico había convertido el vicio en una forma de gobierno propia: "eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen y son la misma regla"³⁴. De ahí el significativo título de su obra: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual del gobierno en España*. En una línea muy semejante, el criminólogo Rafael Salillas afirmaba que "lo que se llama nuestra patología es nuestra fisiología"³⁵.

Si el núcleo del sistema parlamentario residía en la existencia de un Gobierno políticamente responsable ante el Parlamento, este entramado se descomponía en España merced a una puesta en práctica absolutamente perversa. El problema se hallaba ante todo en la base, esto es, en la elección de los representantes. De ahí que el tema del sufragio resultase capital, ya que suponía la fórmula para erradicar esos vicios y propiciar un auténtico sistema parlamentario, eliminando de este modo el dominio del Ejecutivo sobre el Parlamento. Sólo con un sufragio auténtico se podía acabar con el turno artificial y su compañero de fatigas, el caciquismo.

Que estos eran los elementos que pervertían el parlamentarismo español era algo consensuado por los pensadores políticos críticos con la Restauración. Así, Valentí Almirall afirmaba que en España aquel sistema estaba sumergido en el caciquismo y asentado sobre unos partidos políticos sin

base popular³⁶. Gumersindo de Azcárate, por su parte, haría un descarnado relato de esa realidad política: el sistema parlamentario estaba lastrado en su basamento, debido al fraude electoral. Convocadas unas elecciones, el Gobierno controlaba los comicios y lograba un Parlamento con una mayoría afín³⁷. De este modo, a diferencia de cuanto era propio en un sistema parlamentario, no era el Gobierno el que nacía de la voluntad parlamentaria (a través de la investidura), sino al revés: el Parlamento era el hijo del Ejecutivo, dando lugar a un "Gobierno de partido"³⁸. Libre de toda atadura, con unas Cortes dóciles hechas a su imagen y semejanza, el Ejecutivo extendía su radio de acción a todos los frentes. El resultado era la formación de lo que Azcárate denominada como "elemento neutro" o "cuarto estado", integrado por una masa de potenciales electores a los que las falsedades del sistema habían desmotivado para participar en los comicios³⁹.

A estas críticas al sistema parlamentario español no se hallaba ni mucho menos ajeño Adolfo Posada, discípulo de Gumersindo de Azcárate y uno de los más brillantes juristas de la España finisecular. Con la particularidad de que él lo cuestionaba en sus dos perspectivas: la práctica (que redundaría en la defensa de un sufragio auténticamente representativo de la voluntad popular), pero también la teórica (lo que daría lugar a la necesidad de contar con una representación corporativa). Para Posada, el caciquismo español —marcadamente localista, a diferencia de lo que sucedía en otras nacionalidades— obligaba a cuestionarse la existencia misma de la representación política, en la que obviamente el parlamentarismo tenía su esencia⁴⁰. Dirigidas por los "políticos de oficio", las pugnas electora-

les se convertirían en una mera "lucha de caciques" y de "falsificaciones"⁴¹. De este modo, para Posada el modo de superar los vicios del parlamentarismo español consistía en sustituir también la teoría misma del sistema parlamentario: había que cambiar el sentido de las elecciones, de modo que, en vez de basarse sólo en una representatividad política y general, lo hiciesen también en una representatividad especial y corporativa que integraría una segunda cámara. La sociedad se estructuraba en diversos grupos —asociaciones, sindicatos, entidades académicas— y era preciso que estos tuviesen presencia en un Parlamento orgánico. Haciendo gala de su organicismo krausista, para Posada la presencia de una segunda cámara corporativa que complementase a la cámara política era una de las vías con las que el sistema parlamentario español lograría superar su endémico falseamiento.

5. *Los estertores de turnismo y la etapa de los Gobiernos de concentración*

La muerte de Cánovas (1897) supuso un duro golpe para el turno de partidos, al fallecer precisamente su artífice intelectual. No obstante, hasta la Dictadura de Primo de Rivera, María Cristina de Borbón y sobre todo Alfonso XIII trataron de mantener vivo el turnismo con nuevos protagonistas. Maura y Canalejas parecían ser llamados a convertirse en los sucesores naturales, respectivamente, de Cánovas y Sagasta, pero el sistema se hallaba en sus estertores. En buena medida, la crisis del turnismo derivaba de la descomposición de los grandes partidos, fraccionados en particularismos

de índole personal, pero también respondió a la implantación creciente de las fuerzas de izquierdas, en especial del republicanismismo y del socialismo. Desde la vertiente teórica, también esta crisis estuvo motivada por nuevas ideas acerca de los partidos; ideas que, aun construidas sobre la base del turno, acababan por minarlo.

Paradigma de este cambio de concepción de los partidos son los conservadores Silvela y Maura. Defensores ambos del turnismo, añadieron nuevos caracteres a los partidos que, en realidad, acababan por hacerlos incompatibles con él. En concreto, trataron de hallar una comunión entre los partidos y la opinión pública, patrocinando una "Revolución desde arriba" encaminada a garantizar una mayor limpieza en el proceso electoral. Al socavar el caciquismo y la falsedad electoral, se enervaba uno de los presupuestos sobre los que se asentaba el artificio del turno. Pero no era el único: a pesar de que ambos estadistas preferían la formación de dos grandes partidos, no rechazaban la existencia de otros minoritarios que representasen corrientes de opinión diversas, aunque, eso sí, siempre que respetasen la legalidad común. De este modo, el bipartidismo necesario para el turno también acabaría por resentirse.

A igual que Cánovas, Silvela veía en el Monarca un elemento clave del turnismo. Ante la endeblez del cuerpo electoral⁴² – por su inactividad – el rey se convertía en el auténtico motor político estatal, al decidir mediante la disolución del Parlamento cuándo un partido tenía que ser sustituido por otro⁴³. Ahora bien, el partido gobernante no podía solicitar al rey en cualquier ocasión que disolviera las Cámaras: debía hacerlo sólo cuando no se encontrase ya en condiciones de realizar su política, y requi-

riese una nueva mayoría o un relevo en el poder para recomponer sus fuerzas desde la oposición⁴⁴.

De este modo, a través de la disolución, el monarca daría oportunidad a que los dos partidos nacionales se sucediesen en el Gobierno según los resultados de las elecciones. El monarca seguía siendo un factor decisivo, ya que determinaba si disolver o no las cámaras, pero, al menos, con la limpieza electoral no era él quien decidía qué partido iba a ser llamado al nuevo Ejecutivo, sino que esta decisión la adoptaba el pueblo.

Las líneas maestras trazadas por Silvela fueron desarrolladas por Maura, su inmediato sucesor. También Maura tomaba como punto de partida el turnismo y la existencia de dos grandes partidos⁴⁵, basados en una unión sincera de principios programáticos y en la común aceptación por ambos de una legalidad mínima, formada por el respeto a la Constitución de 1876⁴⁶. La ideología se convertía en el nexo de unión de cada uno de los partidos, de modo que el turno supusiese una sucesión de principios de gobierno y no una mera alternancia de gobernantes, tal y como había proclamado también Germán Gamazo, en cuyas filas se había iniciado políticamente Maura: "Quiero ver el turno de las ideas – había señalado en su día Gamazo – en vez de la sucesión de partidos que carecen de fuerza en el país y son monstruos de inmensa cabeza, tronco escuálido y extremidades sin enlace con la nación"⁴⁷.

De ahí que bajo el Gobierno largo (1907) de Maura se aprobara una reforma electoral que incluía medidas destinadas a movilizar a la masa pasiva (voto obligatorio, art. 2) y a desterrar el caciquismo (eliminación de los candidatos cuneros, sin relación con el distrito – art. 24 –, separación de las



El rey Alfonso XIII impone la Gran Cruz del Mérito Militar al Mariscal Petain, Toledo, el 5 de febrero de 1926. Asiste al acto el presidente del Directorio, Miguel Primo de Rivera

autoridades gubernativas y municipales de la Administración electoral...)»⁴⁸.

Con estas ideas, el estadista mallorquín logró movilizar a un gran número de partidarios, que formarían el denominado "maurismo"⁴⁹ y que, junto con su idea de "Revolución desde arriba", en ocasiones se ha querido ver no tanto como un prelude de los partidos de masas, como un paso previo al caudillismo que culminaría con la Dictadura de Primo de Rivera⁵⁰. En todo caso, Maura logró convertirse en uno de los primeros líderes políticos capaces de aglutinar a un grupo de seguidores importantes y, con ello, hacer que estos acólitos fueran conscientes de la importancia que tenían

en el partido que dejaba, así, de ser un mero club privado de notables⁵¹.

Como ya se ha señalado, la depuración del proceso electoral se compatibilizaba mal con el turno de partidos. Sin embargo, Maura seguía creyendo en la utilidad de éste. Siguiendo la estela de Cánovas y Silvela, consideraba que el rey era una pieza clave. Se trataba de un monarca suprapartidista⁵², no sujeto a las demandas de los partidos y que actuaba como "cabeza" del sistema, siendo los partidos sus "brazos"⁵³. El rey participaba activamente en la política arbitrando el sistema⁵⁴ y disolviendo el Parlamento para llamar al cuerpo electoral a elegir a un nuevo partido, aunque sólo de-

bía hacerlo, en principio, cuando existiese un conflicto entre las Cortes y el Gobierno⁵⁵. De este modo, la disolución dejaba de verse en términos exclusivamente partidistas. Durante los gobiernos de Cánovas se había acudido en ocasiones a la disolución de las Cortes aun cuando el Gabinete tenía mayoría parlamentaria, en un intento de reconstruir disidencias de partido o de darle la alternativa a otro partido turnante. Ahora, Maura criticaba esta posibilidad. Si el Gobierno contaba con mayoría parlamentaria no había razón objetiva para promover la disolución de las Cortes, sólo admisible en el caso de conflicto entre los dos órganos políticos. Con ello, defendía no sólo la limpieza electoral, sino la pureza del sistema parlamentario, basado en la idea de confianza parlamentaria:

El rey deposita su confianza no en quien quiere; es decir, la puede depositar un día en quien quiera, pero no puede permanecer la confianza sino en quien la obtenga del Parlamento, y desde el momento en que el Presidente del Consejo representa la confianza de las fuerzas preponderantes en el Parlamento, tiene que mantenerse fiel a esa representación [...] El Presidente del Consejo ahí (señalando al banco azul), es la Corona; en Palacio es el Parlamento⁵⁶.

En definitiva, las teorías expuestas supusieron flexibilizar el artificio del turno mediante la introducción, ante todo, de un factor corrector de primer orden: la conexión de los partidos con el pueblo, paso previo a la idea de partidos de masas. La eliminación del caciquismo se convertía entonces en el presupuesto para tal objetivo, aunque con ello, como ya se ha insistido, se minaba uno de las bases en las que se asentaba el sistema de turnos tal cual lo había diseñado Cánovas.

A pesar de que Maura y Silvela aborrecían las coaliciones, como también lo hi-

cieran Cánovas y Sagasta, no les quedó más remedio que convivir con ellas. Una nueva realidad que se iría imponiendo, poco a poco, tras la desaparición de los dos artífices del turno de la Restauración. El sistema de turnos fue desintegrándose paulatinamente como consecuencia de la aparición de un pluralismo político que eliminaba uno de sus presupuestos esenciales: el bipartidismo.

La proliferación de nuevos partidos, que empieza a hacerse evidente con la entrada del nuevo siglo, se debió a una doble circunstancia⁵⁷. Por una parte, al desmembramiento de los dos grandes partidos dinásticos —conservador y liberal— como consecuencia de la aparición de numerosas facciones internas, fruto de la incapacidad por consolidar un liderazgo tras la desaparición, respectivamente, de Cánovas (1897) y de Sagasta (1903). El partido conservador ya había conocido una disidencia interna incluso durante la vida de Cánovas; disidencia personalizada, como ya se ha visto, por Silvela. Ahora bien, tras la muerte del estadista malagueño esta fragmentación se acrecentó, de modo que, entre 1913 y 1917 se aprecia la existencia de tres grupos internos liderados respectivamente por Dato, de la Cierva y Maura. El panorama en el partido liberal fue todavía menos halagüeño. Por esas mismas fechas se hallaba fragmentado en diversos grupos dirigidos por el Conde de Romanones, García Prieto, Alba, Casset, Alcalá Zamora y el Conde de Sagasta⁵⁸. Esta descomposición de los partidos dinásticos era una consecuencia inevitable de su configuración como partidos de notables contruidos artificialmente en torno a un líder dotado de una especial legitimidad carismática, en vez de construirse sobre la base de un programa y un amplio apoyo social.

La segunda causa que condujo al pluripartidismo fue el crecimiento de partidos no dinásticos. El turno había permitido una mínima presencia simbólica de algunos de estos partidos en el Parlamento, sin embargo, desde 1900 el arraigo de los partidos no dinásticos se acrecentó. En parte, las reformas propuestas por Maura para garantizar unos comicios no trucados surtieron ciertos efectos, hasta el punto de que en las elecciones de 1903 el Gobierno conservador perdía por vez primera el feudo de Madrid a favor de los republicanos⁵⁹; pero a ello hay que añadir el incremento de los distritos propios—en lugar de los mostrencos—es decir, distritos con un candidato arraigado no dependiente de la voluntad gubernamental. Los partidos no dinásticos—republicanos, socialistas y regionalistas—contribuyeron también a deshacer el maltrecho sistema de turnos a través de coaliciones sin vínculos ideológicos definidos—como el Bloque de Izquierdas que se unió bajo el lema “Maura no” tras el intento de Maura de aprobar una legislación antiterrorista que la Conjunción republicano-socialista vio como un atentado contra el socialismo—y ejerciendo en el Parlamento una política obstucionista facilitada por los instrumentos que el Reglamento del Congreso de 1847 ponía en sus manos.

Herido de muerte el bipartidismo, el resto de elementos del turno no sufrieron mejor destino. Así, las reglas del juego entre conservadores y liberales también se vieron afectadas, en parte debido a la presencia de nuevos partidos, ya que el Partido Liberal trató de granjearse el apoyo de los partidos de izquierda, con el consiguiente rechazo del Partido Conservador. El acercamiento de los Liberales a los Republicanos, que el Conde de Romanones describió en

términos físicos, como resultado de una lógica “atracción molecular”⁶⁰ suponía para los conservadores una connivencia con el extremismo que vulneraba las bases de turno pacífico. De hecho, Maura vio este apoyo a los partidos del Bloque de Izquierdas—que se le habían opuesto con tenacidad—una traición que hacía del Partido Liberal un elemento no idóneo para el turno.

A la par, el monarca, que había desempeñado un papel crucial en el turno a través del poder moderador, vio incrementadas sus funciones activas, al tener que decidir entre una pluralidad de opciones representadas por los diversos líderes que, además, carecían a menudo de un sólido respaldo parlamentario. Las continuas “crisis orientales” (nombre con el que se conocían los cambios de Gobierno, al ser resultados por el Monarca, es decir, en el Palacio de Oriente) acabaron por imputarse a malas decisiones del rey. Además, el propio Alfonso XIII fue poco partidario del turno⁶¹, e incluso mostró desde sus primeros momentos del reinado una clara tendencia a asumir personalmente el ejercicio del poder⁶².

Ante esta tesitura urgía hallar sustitutos o remiendos al agonizante turnismo. Las soluciones respondían en realidad más al pragmatismo que a una ideología precisa sobre el sistema de partidos. En un primer momento, se trató de sostener a toda costa el turno; así lo intentaron primero Silvela y Moret, luego Maura y Canalejas y, finalmente, como última tentativa, Dato y Romanones. Todos estos intentos fracasaron por diversas razones: la insuficiente personalidad política de Silvela o el asesinato de Canalejas cuando se aproximaba al turno con Maura⁶³. Pero, ante todo, fueron los factores de desintegración de los partidos dinásticos y el crecimiento de los partidos

no dinásticos los que convirtieron en fútil tal intento.

Siendo imposible mantener el turno de partidos se buscaron otras alternativas entre 1900 y 1923. La primera opción, cuando los partidos dinásticos comenzaron a desintegrarse, consistió en intentar mantener la ficción del turno, pero combinándola con una especie de "turno entre facciones". Puesto que los partidos Liberal y Conservador se hallaban desgajados en diversos sectores internos, no se requería ya sólo una alternancia entre ambos partidos, sino que ésta debía acompañarse de un turno dentro de cada partido entre sus diversos líderes. A medida que éstos iban concitando fuerzas parlamentarias, el rey se veía obligado a reemplazar el Gobierno por otro que, perteneciendo al mismo partido dinástico, representaba una facción distinta⁶⁴. La disolución parlamentaria, por tanto, se desvirtuó aún más, y pasó a convertirse en un instrumento del que disponía activamente el rey para resolver las discrepancias internas de los partidos⁶⁵; así, la empleó para apoyar a Villaverde frente a Maura, a Canalejas frente a Moret o a Romanones ante García Prieto⁶⁶.

Ante la inestabilidad que el "turno entre facciones" traía consigo, entre 1917 y 1919 se intentó sustituirla por la formación de "Gobiernos de concentración" o "Gobiernos nacionales", esto es, Ejecutivos de coalición de diversa amplitud política. El primer intento, surgido a partir al amparo de las Juntas de Defensa en 1917, lo fue también de renovación, al dar cabida a aquellas tendencias políticas que habían estado apartadas del poder. Así, bajo la presidencia de García Prieto, se reunieron demócratas, romanonistas, regionalistas, mauristas y ciervistas. Una difícil combinación, que el Conde de Romanones calificó como un "en-

gendro político", en el que cada ministro se consideraba autónomo y era imposible establecer directrices⁶⁷. Tras el fracaso de este gobierno de concentración, el propio Conde de Romanones sugirió al Monarca en 1918 la formación de lo que se denominaría un "Gobierno nacional"⁶⁸, en la que, bajo la presidencia de Maura, se daba entrada a los líderes de todas las fuerzas políticas importantes del momento, tanto conservadoras como liberales, regionalistas, y de izquierdas. En 1921, el propio Maura volvería a intentar un Gobierno nacional, aunque más reducido y sin contar con todas las personalidades relevantes de cada partido. En todo caso, la experiencia de los Gobiernos de concentración y nacionales suponía técnicamente un intento de absorción del turno mediante la creación de Gabinetes en el que confluyesen todas las fuerzas políticas.

Fracasados los gobiernos de coalición y nacionales, también entre 1917 y 1919 se trataron de formar meros "gobiernos de facción", integrados por miembros de una tendencia concreta. Así lo fueron los breves Gobiernos del Conde de Romanones (diciembre 1918-abril 1919) y el Gabinete de Maura, compuesto por mauristas y ciervistas (abril-julio 1919). Una vuelta, pues, al primer ensayo, en el que cada facción se iba alternando en el Gobierno, imponiendo su mayoría no sólo frente a los partidos contrarios, sino incluso frente a las otras facciones de su mismo partido.

Finalmente, entre 1919 y 1923 se intentó llegar a una solución intermedia, resultado de combinar el turno con los gobiernos de concentración. De este modo, pretendió establecerse un "turno entre coaliciones". Se trataba de una alternancia en el poder no ya entre fuerzas homogéneas — como había sucedido con Cánovas y Sagasta — sino en-

tre coaliciones de partidos, con una ideología común prendida con hilos. Bajo esta premisa se fueron turnando Gobiernos de concentración en los que, al contrario de lo sucedido en las primeras experiencias, no se daba entrada a todos los partidos, sino a las distintas facciones de cada uno de ellos. Se sucedieron, así, diversos Gabinetes de concentración conservadora bajo las presidencias de Sánchez de Toca (1919), Eduardo Dato (1920), Allendesalazar (1921) y Sánchez Guerra (1922), este último tras un interludio de Gobierno nacional de Maura (1921). Los liberales se hallaban en un alto grado de fragmentación (romanonistas, garciapreitistas, albistas, gassetistas y zamoristas)⁶⁹, pero ello no impidió que, en 1922, García Prieto formase un Gabinete de concentración liberal que reemplazaba en el poder al Gobierno de Sánchez Guerra. Se volvía, así, a inaugurar una suerte de mal-trecho turnismo, que, sin embargo, se vería liquidado, finalmente, por la Dictadura de Primo de Rivera.

6. *Un ejecutivo fuerte pero fragmentado: el proyecto constitucional de 1929*

El 13 de septiembre de 1923, Miguel Primo de Rivera instauró una dictadura que trataba de capitalizar la desafección existente hacia la Restauración, especialmente representada por el regeneracionismo. Como medida inmediata, el militar suspendía – que no derogaba – la Constitución de 1876: la suya pretendía ser una dictadura de talante liberal, si es que ambos conceptos podían de algún modo conciliarse entre sí.

Tras cuatro años de sequía parlamentaria, en los que las Cortes dejaron de operar,

el militar decidió al fin encaminarse hacia lo que él consideraba una “evolución” de la dictadura hacia la normalidad⁷⁰. Con tal fin, y aconsejado por Antonio Maura⁷¹, a través del Real Decreto de 12 de septiembre de 1927 convocó una Asamblea Nacional⁷² integrada por entre 325 y 375 miembros⁷³ mayores de veinticinco años, cualquiera que fuera su género⁷⁴, y pertenecientes a cinco categorías que garantizasen una representación orgánica: representantes municipales y provinciales; de la Unión Patriótica; del Estado; por derecho propio (en atención a su cargo, como era el caso de ciertos militares, altos cargos o arzobispos); y de la cultura, producción, trabajo y comercio.

La Asamblea Nacional actuaría “dirigida y encauzada por el Gobierno”, y con un cometido puramente consultivo. En el plazo de tres años debía presentar al Gobierno una legislación general y, a fin de facilitar esta tarea, se organizó internamente en dieciocho secciones integradas por once asambleístas cada una, siendo la primera la encargada del “Proyecto de leyes constituyentes”. Asumiendo el papel reformador que Primo de Rivera le había conferido, la Asamblea Nacional apuntó en su sesión inaugural la esencia de los cambios constitucionales que debía afrontar España: la inclusión del “elemento social y corporativo” en el sufragio, la disminución de los eternos debates parlamentarios, y el modo de abordar las relaciones entre legislativo y ejecutivo, garantizando a este último una amplia libertad de acción, sin perjuicio de que fuese fiscalizada por el Parlamento⁷⁵. Todo parecía apuntar a una misma dirección que acabó convirtiéndose en la principal obsesión del órgano: dejar atrás el sistema parlamentario de gobierno –total

o parcialmente—, auténtico chivo expiatorio de los males de la Restauración.

La Sección Primera, encargada de elaborar el proyecto constitucional, era de mayoría maurista, y desarrolló su trabajo a lo largo dos años, desplegado en ochenta y dos sesiones, de las cuales las veintidós últimas se centraron en la redacción del cuerpo de leyes constitucionales que debían acompañar al proyecto constitucional: las del Consejo del Reino, de las Cortes del Reino, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de Orden Público⁷⁶.

El núcleo de este corpus normativo fue denominado como "Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española"; anteproyecto, por cuanto se creía que el texto se sometería posteriormente a la deliberación de unas futuras Cortes, aunque la voluntad del dictador era, en realidad, sujetarlo sólo a un plebiscito.

Para los miembros de la Sección, los defectos del parlamentarismo derivaban de dos frentes: la deficiente división de poderes y el dominio del Parlamento sobre el Ejecutivo, obstaculizando su acción⁷⁷. Estos males trataron de erradicarse desde su misma raíz a través de cambios conceptuales. Para recortar la superioridad del Parlamento, empezó por negarse la soberanía de la nación, convirtiendo al Estado en único soberano. La proclamación de la soberanía estatal espantó fuera de la Asamblea Nacional Consultiva a buena parte del liberalismo⁷⁸, pero en realidad no resultaba tan llamativa, si se tiene presente que algunos de los más significativos tratados de Derecho Político ya venían predicándolo — por influencia del Derecho Público germano — desde finales del XIX: tal es el caso, por ejemplo, de Adolfo Posada⁷⁹ y Santamaría de Paredes⁸⁰, e incluso se afirmaba en los principios infor-

madores de la Unión Patriótica⁸¹. Reubicada la soberanía, el siguiente escollo consistía en reformular el otro gran concepto del liberalismo: la división de poderes. Habiéndose proclamado la soberanía estatal, ya no tenía sentido siquiera hablar de división de poderes: en realidad sólo existía un poder único, en manos del Estado-soberano, y lo que se dividían, como apuntaba Víctor Pradera, eran las funciones a cuyo través aquél se manifestaba⁸².

Fijado este extremo, la negación del parlamentarismo entrañaba separar las funciones, y coordinarlas. De este modo, al tiempo que se les reconocería personalidad propia, se lograría que armonizasen su actividad⁸³: división y concierto, según había descrito el dictador⁸⁴. Estas ideas evidenciaban la simpatía por el sistema presidencialista. Si ya durante la Primera República la forma de gobierno adoptada por Estados Unidos había alcanzado notable predicamento, en esta nueva etapa lograría un nuevo aval, merced en parte a la difusión del libro de Muñoz Casillas *Los poderes del Estado*, en el que señalaba que una de las notas más destacadas de aquella forma de gobierno era la estabilidad del Ejecutivo⁸⁵. Ahora bien, los miembros de la Sección Primera entendieron mal —de forma consciente o inconsciente— el funcionamiento del sistema presidencialista, que en el proyecto se convirtió en simple autoritarismo⁸⁶. Algo no muy distinto a la interpretación que del presidencialismo hizo Francesc Cambó⁸⁷, quien llegaba a concebirlo como una separación tal entre poderes que ni siquiera admitía la fiscalización parlamentaria de la acción gubernamental⁸⁸.

Precisamente la querencia por reforzar el Ejecutivo⁸⁹ fue lo que movió a los miembros de la Sección a coquetear con el presi-

dencialismo. No obstante, existía un grave inconveniente a la hora de compatibilizar el presidencialismo con el respeto a la monarquía que los miembros de la Sección querían preservar. No le faltaba la razón a Luis Araquistain cuando advertía que monarquía y presidencialismo eran términos antitéticos e irreconciliables⁹⁰ y dentro de la propia Sección primera García Oviedo apuntó que el régimen presidencial bajo una forma monárquica conducía al absolutismo⁹¹.

La diferente opinión que existía en el seno de la Sección Primera de la Asamblea Nacional Consultiva a la hora de valorar si el sistema parlamentario era en sí mismo deficiente, o sólo lo había sido su aplicación, justifica las distintas posturas a la hora de definir la forma de gobierno que debía incluir el proyecto constitucional. La monarquía era el único punto de coincidencia, además impuesto por el propio Primo de Rivera, que había afirmado que España debía ser una Monarquía Constitucional y hereditaria⁹². El problema se hallaba, pues, en determinar el alcance del adjetivo "constitucional", ya que la naturaleza "hereditaria" representaba una tautología.

La interpretación de lo que debía ser una Monarquía "constitucional" siguió tres modelos. El primero consideraba que el anteproyecto debía en este punto ser lo más fiel posible a la regulación de la Corona en la Constitución de 1876⁹³, de modo que seguía apostando por el parlamentarismo, con las correcciones necesarias para evitar que se corrompiera, como había sucedido durante la Restauración. Una segunda perspectiva – representada ante todo por Ramiro de Maeztu – abogaba por fortalecer más la figura del Rey, buscando soluciones institucionales autoritarias. Finalmente,

un tercer grupo, de sesgo tradicionalista, acudió a las fuentes doctrinales del conservadorismo español – como Donoso Cortés, Vázquez de Mella y Jaime Balmes – para apostar por una Monarquía fuerte, arraigada en las Leyes Fundamentales, y asistida por consejos y Cortes limitadas en sus funciones, especialmente en las legislativas y fiscalizadoras⁹⁴. En este último grupo, Pradera prefería llamar a esta Monarquía como "representativa"⁹⁵.

Los más desafectos al parlamentarismo apostaron además por eliminar el bicameralismo y sustituir el Senado por un órgano distinto ligado al poder ejecutivo: el Consejo del Reino. El mismo nombre del órgano delataba que se trataría de un ente consultivo que asistiría al monarca en el ejercicio de funciones relevantes lo que traía consigo dos beneficios: por una parte, preservaba la inviolabilidad regia, al compartir sus decisiones con un cuerpo asesor; por otra, alejaba al rey de la influencia de órganos políticos con los que antaño había compartido su poder: el Gobierno y las Cortes⁹⁶.

Esta segunda alternativa fue la que finalmente pasó al anteproyecto. El nexo entre el Consejo del Reino y el monarca resultaba tan estrecho que se regulaban conjuntamente en el mismo título constitucional. Al mismo tiempo, se lo separaba de los restantes órganos, ya que los consejeros no podían ser ministros, diputados o, en general, ejercer cargo civil, militar o judicial alguno. El órgano estaba integrado por treinta y seis miembros de dos categorías distintas: de carácter permanente y temporales. A su vez, la mitad de los primeros lo serían por designación regia, y la otra mitad por derecho propio.

Las funciones del Consejo acabarían apuntado más allá de las meramente con-

sultivas. Goicoechea fijó con claridad esta naturaleza compleja del Consejo: "para el asesoramiento del rey, en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales, existirá a su lado, como órgano representativo, consultivo y jurisdiccional, un Consejo del Reino"⁹⁷. En realidad, el Consejo del Reino era mucho más que un mero asesor del rey. El Gobierno también debía oírlo en asuntos relativos a la Corona, tales como los llamamientos sucesorios o la designación del regente temporal (que, por tanto, requería consulta tanto del rey como del Gobierno). Hasta aquí podría decirse que esta consulta parecía coherente, toda vez que afectaba directamente al Monarca. Pero lo más llamativo es que el Gobierno también tuviera que solicitar la asistencia del Consejo del Reino para cometidos puramente de dirección política, tanto exterior (declaración de guerra y paz, ratificación de tratados y decisiones sobre asuntos graves que afectasen a las relaciones internacionales) como interior (ejercicio de facultades extraordinarias previstas en la Ley de Orden Público o disolución de entidades territoriales). Igual que sucedía con el rey, también el Gobierno podía requerir el parecer del Consejo del Reino para los asuntos que considerase conveniente consultarle.

De todo lo anterior resulta evidente que el Consejo del Reino era, junto con el rey, el motor principal del Anteproyecto de 1929. Si el carácter unificador del monarca le había permitido históricamente participar en las distintas funciones del Estado, ahora era el Consejo del Reino quien se apropiaba de esa intervención *omnibus locis*. En todo caso, la composición del órgano dependía, al menos en su mitad, de la voluntad regia, lo que garantizaba que esas potestades tan amplias que se le habían conferido no coli-

sionarían con la voluntad de la Corona que, a la postre, se convertía así en el centro político.

Ya se ha mencionado que parte de las funciones del rey aparecían reguladas en el título que compartía con el Consejo del Reino. Otra parte de ellas se referían en la regulación del Poder Ejecutivo, compartiendo espacio, en este caso, con las previsiones sobre el Gobierno. Puede decirse que ambos títulos constitucionales estaban concebidos de forma diametralmente opuesta: el título V ("Del Rey del Consejo del Reino") contenía sólo una sucinta referencia a las competencias del rey, de modo que parte de ellas se daban a conocer indirectamente, a través de los cometidos que se asignaba al Consejo del Reino; el título VII ("Del Poder Ejecutivo") contenía sin embargo una redacción exhaustiva de las atribuciones del rey, al punto que los cometidos del Gobierno se deducían de ellas. Dicho de otro modo: si el Consejo del Reino se había diseñado como un órgano clave, el Gobierno no era más que un apéndice del monarca.

Las extensísimas competencias presuntamente ejecutivas del rey constituían en realidad cometidos de función de gobierno. En el ámbito interior dirigía la Administración del Estado y el Gobierno, conservaba el orden público interior, disponía de poder reglamentario no sólo para ejecutar las leyes, sino para regular materias no reservadas a la ley, ejercía el mando supremo de las fuerzas armadas y confería los empleos civiles y militares, honores y distinciones. Por supuesto, ejercía competencias atribuidas tradicionalmente a la Corona, como el indulto, pero también alguna que antaño había correspondido a las Cortes, como expedir cartas de naturaleza. En el ámbito exterior atendía a la seguridad del Estado, di-

regía las relaciones diplomáticas y ratificaba los tratados internacionales (si no requerían intervención de Cortes) y declaraba la guerra y paz (dando cuenta a las Cortes). A todas estas exorbitantes competencias se añadían las que, con carácter extraordinario, podía ejercer conforme a la Ley de Orden Público.

El Gobierno aparecía como un órgano que complementaba la actividad regia. Aparte del refrendo de los ministros para garantizar la inviolabilidad regia, el Consejo de Ministros debía intervenir en la convocatoria, disolución, suspensión o clausura de las Cortes, en los nombramientos de altas autoridades, en los expedientes de naturalización e indulto, en los conflictos graves de orden público, en los conflictos interdepartamentales y en la aprobación de reglamentos generales, proyectos de ley y proyecto de presupuestos generales del Estado. En ocasiones, estas funciones parecen claramente solaparse con las del monarca, pero la dogmática subyacente al anteproyecto permite deducir que la decisión efectiva de tales cometidos se hallaba en manos del rey, siendo el Gobierno un órgano de apoyo.

El antiparlamentarismo y la pulsión presidencialista que —siquiera en espíritu— pervivió en el Anteproyecto de Constitución explican también el abismo que se impuso entre el Gobierno y el Parlamento. Entre la mayoría de los miembros de la Sección existía una auténtica obsesión por evitar que el Ejecutivo dependiese de la asamblea, tanto en su formación como en su caída.

Para el primer aspecto, finalmente se optó por una solución no traumática: sería competencia del rey, pero oyendo al Consejo del Reino, es decir, contando con el apoyo de un órgano al que no se le presumía

partidismo y, así, se cumplía con el objetivo que reflejó claramente José María Pemán: apartar al Gobierno de los vaivenes políticos⁹⁸. Y no sólo el Presidente debía contar con la voluntad regia, sino también los ministros, que debía aprobar el monarca a propuesta del jefe del Ejecutivo.

La dependencia del Gobierno respecto del monarca, y la rotura de ataduras con el Parlamento⁹⁹, explica también tanto la incompatibilidad de cargos como la negación en el Anteproyecto de la posibilidad de que este exigiese responsabilidad política; una responsabilidad que Goicoechea llegó a definir como “el mayor de los males del régimen parlamentario”, sin cuya extirpación nada podía lograrse¹⁰⁰, considerando que la auténtica responsabilidad política era la que exigía el electorado a través de la no reelección¹⁰¹. Pemán llegaba incluso a advertir que tal responsabilidad era contraria a un sistema jurídico como el español¹⁰². Estas posturas tan extremas tuvieron una versión más moderada en el caso de Víctor Pradera y Gabriel Maura que, aunque contrarios a la responsabilidad política, deseaban que se concediese al Parlamento al menos fiscalización de la acción del Ejecutivo¹⁰³, hablando el segundo incluso de ruegos, preguntas e interpelaciones¹⁰⁴.

Como contrapunto, sólo García Oviedo, Crehuet, Cortezo y Puyuelo apostaron por mantener la responsabilidad política, firmes en su idea de mantener los elementos esenciales del sistema parlamentario¹⁰⁵.

Finalmente, triunfó la opción que representaban Pradera y Maura, a saber: sí al control parlamentario¹⁰⁶, pero no a la responsabilidad política, o al menos sólo a una versión muy atenuada. Es cierto que el anteproyecto constitucional era en otros aspectos muy ambiguo al tratar la respon-

sabilidad ministerial. Establecía que los ministros serían individualmente responsables por sus propios actos, y colectivamente por las resoluciones adoptadas en Consejo de Ministros (art. 74), sin aclarar a qué tipo de responsabilidad se estaba refiriendo, de modo que podía pensarse que, aunque no se admitiese la responsabilidad política individual, sí se permitía al menos la colectiva. Sin embargo, no habría sido fácil que, de haberse puesto en práctica el anteproyecto, se pudiera haber implantado tal posibilidad. Bien es cierto que, según la redacción constitucional, podría exigirse esa responsabilidad colectiva cuando constasen “abusos, errores o negligencias”, actuaciones todas ellas tan abstractas que podrían haber abierto el camino a la responsabilidad política¹⁰⁷. Sin embargo, la responsabilidad por tales actos se desligaba de cualquier relación fiduciaria, ya que los diputados sólo podían denunciarlos al rey, a través del Consejo del Reino, siendo el Monarca el que decidía en última instancia, al ser él quien tenía la potestad absoluta para destituir a los ministros.

Con tal procedimiento se ratificaba el poder central que rey y Consejo del Reino ejercían en el sistema diseñado en 1929. Descartada la responsabilidad política —al menos en los términos amplios en los que se había venido admitiendo por las prácticas políticas desde el Estatuto Real—, lo lógico habría sido optar por una responsabilidad penal¹⁰⁸ que, en ausencia de Senado¹⁰⁹, fuese enjuiciada por el Tribunal Supremo, tal y como proponían Víctor Pradera, dentro de la Sección Primera¹¹⁰, y Zancada, fuera del órgano¹¹¹. Sin embargo, incluso en esta alternativa —a la postre descartada para dejar manos libres al rey y su Consejo— minimizaba el papel de las Cor-

tes, ya que su principal valedor, Pradera, negaba al Parlamento incluso la acusación de los ministros.

7. *La Segunda República y el Gobierno de un parlamentarismo racionalizado*

La caída de la dictadura de Primo de Rivera, y de la propia Monarquía a raíz de las elecciones locales del 12 de abril de 1931, daría paso a la Segunda República y, con ella, a una nueva interpretación del poder ejecutivo.

La solución autoritaria de Primo de Rivera para superar el parlamentarismo contó con el rechazo del sector progresista. Aquella no era la vía para erradicar las corruptelas de la Restauración. Ya en 1929, el notario Antonio Vázquez Campo advirtió que la solución debía buscarse acudiendo al Derecho comparado: a las Constituciones europeas (Alemania, Prusia, Checoslovaquia, Finlandia, Austria, Noruega, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Polonia, Suiza, Estonia, Yugoslavia o Unión Soviética) e Iberoamericanas (México, Cuba, Polonia, Chile, Perú, Uruguay)¹¹². A tales efectos conviene advertir que desde finales del XIX habían aparecido en castellano diversas compilaciones de las Constituciones del mundo: hay ediciones en 1863, 1865, 1870, 1872, 1881, 1882, 1884, 1886 y 1888. Con el cambio de siglo, el constitucionalismo de entreguerras también contó con mucha atención entre los iuspublicistas, lo que dio lugar a nuevas recopilaciones en 1927 y 1929.

Precisamente el constitucionalismo de entreguerras fue el que sirvió como principal referente para los cambios que la

Asamblea constituyente de la II República implantó en la configuración del poder ejecutivo español. Adolfo Posada había advertido que ése debía ser el modelo de referencia, y que había servido para consolidar las democracias no sólo europeas, sino también iberoamericanas¹¹³. Esto justificó la traducción de la compilación de "nuevas Constituciones del mundo", con estudio preliminar de Mirkine-Guetzevitch (convertido en un referente para los juristas españoles), y que incluía las de Alemania, Baviera, Prusia, Austria, Checoslovaquia, Dantzig, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, México, Polonia, Rumanía, Rusia, Turquía, Uruguay, el Vaticano y Yugoslavia¹¹⁴. El éxito de la obra fue evidente: en ese mismo año vería la luz una segunda edición.

El hábito de leer con fruición las Constituciones foráneas fue relatado con sarcasmo por Julio Camba, a la sazón corresponsal de Cortes para la agencia de prensa estadounidense King Features Syndicate. El objetivo de tales lecturas era formar "una Constitución a la que no le falta ninguno de los adelantos modernos. Algo así como si dijéramos una Constitución con figidario y calefacción central". Publicada la obra de Pérez Serrano y González Posada, recordaba Camba, pronto los diputados agotaron sus ejemplares "y se abismaron en su lectura con [...] arrobamiento [...]. ¡Había que oírles luego en el Congreso hablar de Finlandia y de Letonia, de Yugoslavia y de Checoslovaquia como si hablaran de la cabecera del Rastro o de la rambla de Canaletas"¹¹⁵.

Fruto de este interés por el constitucionalismo extranjero de entreguerras es la confección por Adolfo Posada de un proyecto constitucional que pretendía instaurar un parlamentarismo racionalizado,

positivizando la forma de gobierno y eliminando los vicios que el asturiano había cuestionado en muchas de sus obras. El Gobierno estaba integrado por el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros. El primero ejercía ante todo un poder moderador, a pesar de que Posada eludía un término que no le agradaba, por su repudio hacia el liberalismo doctrinario¹¹⁶: sancionaba las leyes, convocaba y suspendía las Cortes, disolvía el Congreso de los Diputados (no el Senado, cuya composición no estrictamente política evitaba su disolución) y elegía al presidente del Consejo de Ministros y a los ministros. En este último punto, la base XXIX se dedicaba específicamente a regular las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, aclarando que "el Consejo de Ministros se constituirá de modo que represente el sentir de la mayoría del Congreso de los Diputados", afianzando así la relación fiduciaria entre los dos órganos. A fin de reforzar el Ejecutivo, la Cámara baja no podía presentar mociones de censura hasta que no hubiese transcurrido un año desde la constitución del Consejo de Ministros, salvo en casos extraordinarios (no indicaba cuáles), en los que podría plantearse a partir del tercer mes. Si el Jefe del Estado no pudiese formar un gabinete que contase con el apoyo parlamentario, constituiría uno provisional ("de negocios") que funcionaría durante cuatro meses, transcurridos los cuales, si no había logrado el apoyo parlamentario, se extinguiría, convocando el Jefe del Estado nuevas elecciones¹¹⁷.

Lo más relevante de este proyecto de Posada es que tuvo una trascendencia oficial al ser en buena medida la base del anteproyecto de Constitución que redactó la Comisión Jurídica Asesora —para su ulterior debate en las Cortes constituyentes—, pues-

to que el propio Posada era miembro de dicha comisión y el jurista más destacado de ella. En el referido anteproyecto se optaba por implantar una república parlamentaria, en la que, según decía el propio Posada (a su vez influido por Bagehot en este extremo)¹¹⁸, el aspecto determinante consistía en un Ejecutivo dualista, con la diferencia funcional entre la jefatura del Estado y el Gobierno¹¹⁹. El presidente de la república era elegido cada seis años, o en los casos de remoción, renuncia, muerte o impedimento permanente. El cargo podía recaer entre españoles (no naturalizados) mayores de cuarenta años que se hallasen en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, constando como causas de inelegibilidad la condición de militares (en activo, en reserva o cuando se hubiesen retirado desde hacía menos de diez años), eclesiásticos y religiosos o miembros de familias que fueran, o hubiesen sido, reinantes.

El Presidente de la República ejercía funciones representativas (personificación de la nación, firma de tratados internacionales, declaración de guerra)¹²⁰, moderadoras y ejecutivas. Por lo que se refiere a las moderadoras, no estaban definidas formalmente como tales (a diferencia de lo que había sucedido en el proyecto de 1929) y contaban con límites concebidos para impedir la excesiva interferencia política que se había producido durante el reinado de Alfonso XIII: así, en relación con las Cortes, el anteproyecto permitía al rey su convocatoria extraordinaria y disolución, pero en este último caso no podía acometerla dos veces consecutivas por la misma causa, ni cuando estuviese cerrado el Parlamento, ni en los cuatro meses previos al fin del mandato presidencial. En relación con el Gobierno, el cometido moderador del rey le

habilitaba a nombrar y separar “libremente” a su presidente y a los ministros, pero el adverbio quedaba sin efectividad por la previsión de que, al primero debía separarlo siempre que el Congreso le negase su confianza, en tanto que los segundos eran realmente escogidos por el presidente del Gobierno.

Las funciones tradicionalmente propias del Ejecutivo que todavía conservaba el Presidente de la República se hallaban, como las moderadoras, vaciadas en muchos casos de efectividad. Su intervención en el plano normativo era de escasa entidad: autorizaba los decretos ministeriales, pero obviamente no decidía su contenido ni podía impedir su aprobación; y disponía de veto sobre las leyes, pero sólo suspensivo, sometiéndolas a una nueva deliberación ante el Congreso, que podía superar este freno a través de una mayoría de dos tercios. Donde la redacción constitucional permitía un mayor margen de actuación para el presidente era en su facultad para conferir empleos civiles y militares, y en la adopción de decisiones necesarias para defender la integridad nacional, aspecto este último que quedaba sin embargo matizado *ad intra* y *ad extra*. En el primer caso, porque el Tribunal Constitucional dirimía los conflictos territoriales; en el segundo, porque la declaración de guerra dependía de los tratados internacionales¹²¹.

Aun cuando se preveía el referendo de los actos presidenciales, para el correspondiente endoso de su responsabilidad, ello no le excusaba de responder por sus conductas criminales, derivadas de la infracción dolosa o culpable de sus deberes constitucionales. En tal caso, se articulaba un procedimiento típico de acusación parlamentaria, correspondiéndole al Congreso

la acusación, y al Tribunal de Justicia Constitucional declarar la culpabilidad, lo que acarrearía la destitución presidencial. Ahora bien, con el objetivo de evitar acusaciones temerarias, se preveía que, en caso de que el Tribunal no apreciara culpabilidad, se disolvería automáticamente el Congreso. De este modo, la más alta instancia judicial se convertía en un auténtico árbitro entre la presidencia y la cámara baja.

Por lo que se refiere al Gobierno, había una conexión con el anteproyecto de 1929 en la previsión explícita de los ministros sin cartera. En ambos casos la justificación habría que buscarla en un intento de despolitizar al Gobierno y, sobre todo, de permitir que el órgano pudiese desvincularse de los partidos políticos. Como ya hemos visto, se establecía un sistema de parlamentarismo negativo, por cuanto el presidente no requería de investidura expresa por parte de las Cortes, sino que lo escogía el Jefe del Estado y se mantenía en el puesto en tanto no se aprobase una moción de censura. La regulación de ésta era una de las novedades más notables del anteproyecto, al asumir los postulados del parlamentarismo racionalizado. Éste no sólo juridificaba la responsabilidad política hasta entonces a menudo regulada por simples convenciones constitucionales¹²², sino que también reforzaba al Gobierno, decantándose así por un sistema parlamentario de gabinete. Por tanto, no sólo se reconocía, como en las anteriores constituciones españolas, la responsabilidad civil y penal del presidente y los ministros — articulada de forma semejante a la responsabilidad criminal del Jefe del Estado — sino también la política. Esta era solidaria, exigible sólo por el Congreso, y sujeta a una tramitación detallada, parte de la cual pasaría a nuestra actual Consti-

tución la iniciativa correspondía a la cuarta parte de los diputados, debiendo discutirse y votarse cinco días después de su presentación. La moción de censura se aprobaría, en fin, por mayoría absoluta, exigiendo así un consenso que evitaba su uso frecuente. Las mismas garantías se exigían, además, para plantear una cuestión de confianza, excepto que, se entiende, la iniciativa surgiría en ese caso del presidente del Ejecutivo.

Las dificultades para aprobar una moción de censura vigorizaban por tanto al Gobierno¹²³, como también lo hacían ciertas limitaciones constitucionales a las que se sujetaba el control parlamentario¹²⁴. En concreto, las comisiones de investigación — sólo posibles en la cámara baja — no podían tener carácter judicial, pero tampoco “entorpecer las funciones del Gobierno”. Obviamente ello no impedía otras fórmulas de control. Los miembros del Gobierno disponían de voz en las cámaras, pero además debían asistir cuando fuesen requeridos, de forma que las preguntas e interpelaciones parlamentarias, aunque no previstas constitucionalmente, sin duda acabarían regulándose en el reglamento de gobierno interior cuya aprobación el anteproyecto atribuía a las cámaras. No puede desconocerse que la regulación del control parlamentario era una de las querencias de algunos de los miembros de la Comisión Jurídica, en particular de Adolfo Posada, quien —siguiendo a Vittorio Emanuele Orlando— entendía que la función parlamentaria “de intervención o inspección” era en esos momentos más relevante que la legislativa¹²⁵.

Este reforzamiento del Gobierno pretendía instaurar un necesario equilibrio con el Parlamento¹²⁶, y se manifestaba también en las funciones políticas y normativas

que el anteproyecto le confería, y que lo convertían en mucho más que una simple instancia ejecutiva. Aparte de la potestad reglamentaria y de la iniciativa legislativa – previstas en las anteriores constituciones españolas – se le confería poder legislativo delegado y de urgencia. En efecto, podía, en primer lugar, dictar decretos en materias reservadas al poder legislativo, previa delegación por parte del Congreso; no de las Cortes, curiosamente, a pesar de ser ellas, y no la cámara baja, las titulares de la función legiferante. La delegación legislativa contaba con limitaciones formales y materiales: no cabían autorizaciones generales, el decreto gubernamental tenía que ajustarse a las bases de la delegación y no podía suponer un incremento de gastos que quebrantase los principios de la hacienda pública. Las cortapisas eran sin embargo tan escasas, que habilitaban al Gobierno a legislar sobre cualquier materia posible.

En todo caso, el anteproyecto redactado por la Comisión Jurídica Asesora fue descartado *ad totum* por la asamblea constituyente, que decidió asumir un nuevo proyecto que se convertiría en la verdadera base de la futura Constitución de 1931. Lo que no variaba era la pretensión de construir una república democrática bajo el paradigma del parlamentarismo racionalizado.

A pesar de ello, el propio diseño constitucional acarreó dudas sobre si lo que verdaderamente se estaba configurando era un sistema parlamentario. El problema no residía tanto en el entramado de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo – basadas en la colaboración¹²⁷, como exigían los cánones de aquella forma de gobierno – sino en el diseño del Jefe del Estado, que era bastante más que un poder moderador, asumiendo funciones a costa de Gobierno y Parlamento.

En este sentido, el Presidente de la República estaba dotado de un considerable poder de decisión que lo convertía en un órgano políticamente activo: declaraba la guerra y firmaba la paz, negociaba y ratificaba los tratados internacionales, podía someter a las Cortes un decreto del Gobierno que creyese contrario a las leyes, podía ordenar las medidas urgentes necesarias para defender la integridad y seguridad de la nación, potestad que entrañaba un amplio margen de libertad (art. 76) e incluso en los recesos de las Cortes podía dictar decretos sobre materias reservadas a la ley, aunque con previo acuerdo del Gobierno y de la Diputación Permanente (art. 80). En su carácter de órgano representativo del Estado participaba en el poder legislativo promulgando las leyes, con veto suspensivo (art. 83) y, formalmente confería los empleos civiles y militares, y expedía los reglamentos acordados por el Gobierno.

Todo este entramado funcional del Jefe del Estado motivó que entre los constituyentes se dudase si en realidad se estaba implantando un sistema parlamentario. En la defensa del proyecto constitucional se afirmó que éste pretendía fijar un modelo mixto entre el ejemplo alemán (con un Presidente fuerte, elegido por el pueblo) y el francés (cuya debilidad vendría determinada por la imposibilidad muy limitada de disolver el Parlamento)¹²⁸. Algunos diputados, como Carner, lo interpretaban más bien como un punto intermedio entre el presidencialismo estadounidense y el parlamentarismo de corte británico, que se había inspirado en la Constitución de Weimar¹²⁹.

En todo caso, la opción por una presidencia fuerte sería una de las principales fuentes de conflicto entre la jefatura de

Estado y el Ejecutivo, cuyo deslinde competencial en ocasiones resultaba confuso. Fruto de esta colisión, durante el bienio conservador, el Gobierno promulgó incluso un decreto para fijar aquellas normas y actos jurídicos que requerían la firma del Presidente de la República y cuáles no¹³⁰.

Los cometidos moderadores del Presidente de la República sí que eran propios de un sistema parlamentario. A tales efectos, condicionaba la vida de Ejecutivo y Legislativo. Respecto del primero, al jefe del Estado le competía elegir y separar “libremente” al Presidente del Gobierno (art. 75), en tanto que los ministros sólo eran nombrados formalmente por el Jefe del Estado, puesto que su selección competía al presidente del Gobierno (art. 75). Obviamente esta libertad de escoger al presidente del Gobierno no era en la práctica totalmente libre, puesto que, como enseguida se dirá, la cámara legislativa podía derribar al Ejecutivo a través de la moción de censura, de modo que a la postre se instauraba un sistema de confianza negativa, por el cual el jefe del Ejecutivo necesitaba contar con el apoyo implícito del Parlamento.

En cuanto al este último, el Presidente de la República asumía la convocatoria extraordinaria de Cortes (art. 81), disponía de facultad para suspenderlas (en dos ocasiones por legislatura, y con el límite de un mes y quince días, en cada una de ellas), y también de disolverlas hasta dos veces como máximo durante su mandato (art. 81). Esta última facultad tenía una cortapisa interesante: las nuevas Cortes que se reuniesen en caso de segunda disolución debían decidir por mayoría absoluta si había sido necesaria aquélla y, en caso contrario, el Presidente resultaría destituido (art. 81). Al margen de esta destitución *uti*

singulis, las Cortes podían destituirlo en cualquier momento a iniciativa de 3/5 de la cámara, quedando la decisión en manos de compromisarios (elegidos del mismo modo previsto para la designación del presidente) que podían acordarla por mayoría absoluta (art. 82).

La posibilidad de disolver el Parlamento era considerada como una apelación al cuerpo electoral a fin de que resolviese disputas entre Gobierno y Cortes. El filósofo José Ortega y Gasset, líder del partido *Agrupación al Servicio de la República*, destacó la relevancia de este mecanismo: frente a la tendencia de otras Constituciones previas de resolver la oposición entre ejecutivo y legislativo supeditando un poder a otro, en la II República se optaba por elevar a cada uno de ellos a su máximo potencial, confiando en que los conflictos que se produjesen entre ambos se resolviesen a través de un “referéndum” nacional¹³¹.

En el articulado constitucional diversos artículos apuntalaban la idea de colaboración de poderes característica del sistema parlamentario, garantizando que el Ejecutivo participase tanto orgánica como funcionalmente en la actividad de las Cortes, evitando de este modo la separación rígida de poderes. Desde el primer punto de vista, se preveía la compatibilidad de cargos (que debía regularse por ley, art. 54), y se aseguraba que el presidente del Gobierno y los ministros dispusiesen de voz en el Congreso incluso si carecían de la condición de diputados (art. 63), añadiendo el reglamento parlamentario que podían intervenir cuantas veces quisiesen sin consumir turno¹³². Desde el plano funcional, el Gobierno participaba en el poder legislativo por varias vías: tenía, junto con las Cortes, iniciativa de ley (art. 60), podía dictar decretos sobre

materia reservada a la ley, previa autorización del Parlamento, que debía fijar las bases de la delegación legislativa (art. 61).

El revés de esta participación del Gobierno en las funciones del Parlamento se hallaba en la facultad que éste disponía de controlarlo, competencia prevista con carácter general el artículo 91, que le habilitaba incluso a deshacerse del Ejecutivo a través de un voto de censura, ya fuese contra el órgano colegiado, ya contra cualquiera de sus ministros (art. 64). Y fue precisamente en este punto donde afloró la configuración de un parlamentarismo racionalizado destinado a conceder estabilidad al Gobierno.

En efecto, bajo la influencia de Mirkinne-Guetzevitch, los constituyentes españoles dificultaron el ejercicio de la moción de censura: su iniciativa debía proceder de al menos cincuenta diputados (si bien la Constitución no fijaba el número de representantes de las Cortes)¹³³, y sólo prosperaría si votaba a favor la mayoría absoluta de los integrantes de la cámara. En su discurso de presentación del proyecto de Constitución, Luis Jiménez de Asúa manifestó esta intención: "Desde el punto de vista del Gobierno, tratamos también de hacerle fuerte contra posibles votos de censura eventuales y caprichosos, exigiendo un voto calificado"¹³⁴; se trataba de evitar que el Parlamento actuase como "sucedáneo del tiro al pichón, al cual iban los diputados con ánimo alegre de disparar sobre algún miembro del Gobierno"¹³⁵.

Al margen del articulado constitucional, el desarrollo legislativo del Gobierno resultó muy exiguo durante la breve duración de la II República. Tan sólo contó, como normativa relevante, con la Ley de 1 de agosto de 1935, de Restricciones, dirigida a reorganizar los ministerios. Se trataba de una

ley de deslegalización que habilitaba al Gobierno a modificar los ministerios a través de Decreto.

La práctica de la Segunda República — en el escaso tiempo que duró la experiencia — hizo que la fortaleza gubernamental que había querido establecerse a través de la moción de censura cualificada acabase por resultar muy endeble. Una vez más fue la dinámica de los partidos políticos — fragmentados y organizados en coaliciones a menudo muy frágiles — la que acabó haciendo que se repitiese la inestabilidad gubernamental que ya se había vivido en etapas constitucionales previas. Sólo dos ejecutivos cayeron como consecuencia de sendas mociones de censura, en tanto que tres lo hicieron por perder la confianza del Presidente de la República (que se mostró así activo en su poder de designar libremente al jefe del Gobierno), tres por renovarse las Cortes y nueve por disidencias de los partidos políticos que integraban el propio Ejecutivo de coalición, o las fuerzas que lo apoyaban parlamentariamente¹³⁶.

A la postre la experiencia demostraba que los mecanismos constitucionalmente previstos para garantizar un Gobierno fuerte habían fracasado una vez más, debido a un sistema de partidos con fuerzas políticas excesivamente atomizadas que lo hacían inviable. Al final, la conclusión parecía ser desoladora: la estabilidad del Gobierno sólo se había logrado auténticamente durante la Restauración, merced a la impostura del turno de partidos.

- ¹ E. de Amicis, *España. Impresiones de un viaje hecho durante el reinado de Amadeo I de Saboya (1877)*, Casa Editorial Maucchi, Barcelona, s.f., pp. 60-61.
- ² I. Fernández Sarasola, *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- ³ J. Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- ⁴ E. Virgala Foruria, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 58.
- ⁵ Diario de Sesiones, núm. 1, 10 de febrero de 1873, pp. 28-29.
- ⁶ Casanova Aguilar, *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873* cit., vol. VI, p. 268.
- ⁷ Sobre las distintas corrientes federalistas en las Cortes constituyentes véase M. González, Román, *La Pasión Revolucionaria. Culturas políticas republicanas y movilización popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 352-355.
- ⁸ Véase un resumen del proceso en E. Comín Colomer, *Historia de la Primera República*, Barcelona, Editorial AHR, 1956, pp. 314-349.
- ⁹ C.A.M. Hennessy, *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal, 1868-1874*, Madrid, Catarata, 2010, p. 224.
- ¹⁰ Casanova Aguilar, *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873* cit., vol. VI, p. 271.
- ¹¹ *Diario de Sesiones del Senado*, 25 de enero de 1859 y 12 de diciembre de 1863.
- ¹² "Era nuestra opinión unánime ser de indudable ventaja en los gobiernos representativos la existencia de dos únicos partidos grandes y serios, organizados y tranquilos en su acción, que sin agitaciones ni trastornos pudieran alternar desembarazadamente en la gobernación del Estado, partiendo todos de unos mismos principios esenciales y fundamentales, consignados en la Constitución del Estado". Marqués de Miraflores, *Memorias del Reinado de Isabel II*, Madrid, B.A.E., Atlas, 1964, tomo CLXXIV, vol. III, pág. 216. Se trata prácticamente de una reproducción de las palabras que pronunció en la sesión del Senado de 12 de diciembre de 1863. Vid. También *Reseña histórico-crítica de la participación de los partidos en los sucesos políticos de España en el siglo XIX* cit., p. VII.
- ¹³ Marqués de Miraflores, *Memorias del Reinado de Isabel II* cit., tomo CLXXIV, vol. III, p. 248.
- ¹⁴ R. Carr, *España. 1808-1975*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 310.
- ¹⁵ F. Pi i Margall, *El Reinado de Amadeo de Saboya y la República de 1873*, Madrid, Seminarios y Ediciones S.A., 1970, p. 54.
- ¹⁶ N.M. Rivero, Discurso en el Congreso de los Diputados (26 de septiembre de 1872), en Pi i Margall, *El Reinado de Amadeo I de Saboya* cit., p. 232.
- ¹⁷ Como ya se señalaba en la propia época. Vid. F. Silvela, "Los partidos políticos" ("Nuestro Tiempo", mayo de 1902), en *Artículos, discursos, conferencias y cartas*, (Notas de Félix de Llanos y Torriglia), Madrid, Mateu Artes Gráficas, 1922, vol. III, p. 156.
- ¹⁸ Vid. por todos. M. Artola, "El sistema político de la Restauración", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura* cit., pp. 14-15 y M. Martorell Linares, "Gobierno y Parlamento: las reglas del juego", en M. Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 215 ss.
- ¹⁹ J. Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, p. 469.
- ²⁰ A. Yanini, *La manipulación electoral en España: sufragio universal y participación ciudadana (1891-1923)*, in «Ayer», 3, 1991, p. 104.
- ²¹ Dardé, *El comportamiento electoral en España, 1875-1923* cit., pp. 98-101.
- ²² Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* cit., pp. 472-477.
- ²³ Ivi, p. 471.
- ²⁴ Presno Linera, *Estudio preliminar, en Presno Linera, Leyes y normas electorales en la historia constitucional española* cit., p. 31.
- ²⁵ La detallada narración de estos y otros métodos, con ejemplos concretos, puede hallarse en la interesantísima exposición que realiza José Varela Ortega en *Varela Ortega, Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* cit., pp. 476-483.
- ²⁶ A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, Paris, Recueil Sirey, 1927 (8ª ed.), vol. I, p. 259.
- ²⁷ M. Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional* (traducido por Carlos Ruiz del Castillo), Madrid, Instituto Editorial Reus, (s.f.), p. 261.
- ²⁸ M. Weber, *Economía y Sociedad (1922)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, vol. II, p. 1079.
- ²⁹ A. Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político*, Madrid, Reus, 2010, p. 135.
- ³⁰ A. Figueroa y Torres, *El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete*, Madrid, Imprenta de Miguel Ginesta, 1886, p. 13.
- ³¹ T. Elorrieta y Artaza, *Tratado elemental de Derecho Político comparado. Teoría general del Estado moderno y su Derecho Constitucional*, Madrid, Hijos de Reus, 1916, pp. 182-183.
- ³² V. Almirall, *España tal como es (1885)*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972, pp. 79 ss.; 101 ss.
- ³³ Citado por J. Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, en Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid, Alianza, 1969, pp. 18-19.
- ³⁴ Ivi, p. 26.

- ³⁵ R. Salillas, *Teoría del caciquismo* (boceto de psicología política), en *Estudios Políticos y Sociales*, Madrid, Librerías de Fernando Fe y Victoriano Suárez, 1896, p. 388.
- ³⁶ Almirall, *España tal como es* (1885) cit., pp. 79 ss.; 101 ss.
- ³⁷ G. de Azcárate, *El presente y el porvenir de España* (Madrid, 11 de octubre de 1902), en P. de Azcárate, Gumersindo de Azcárate, estudio biográfico documental: semblanza, epistolario, escritos, Madrid, Tecnos, 1969, p. 458; Id., *Fragmento de un borrador de carta sobre el régimen parlamentario* (s.f.), en *ibidem*, p. 469; Id., *Manifiesto de Azcárate a los electores del distrito de León* (abril de 1909), en *ibidem*, pp. 536-537.
- ³⁸ G. de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica* (1885), Madrid, Imprenta de Fortanet, 1885, pp. 27-28.
- ³⁹ Ivi, pp. 11-13.
- ⁴⁰ A. Posada, *Estudios sobre el régimen parlamentario en España* (1891), Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1996, p. 110. Téngase presente que precisamente esta obra de Posada, que Rubio Llorente con acierto destaca como la primera del asturiano sobre la realidad política española, fue redactada justo el año siguiente a la aprobación de la ya referida ley electoral del Gobierno Sagasta que proclamaba el sufragio universal masculino. Síntoma de que no albergaba esperanzas de que el cambio normativo supusiese también un cambio de rumbo de la práctica política. La reflexión de Rubio Llorente, en *ibidem*, p. LXXXIII.
- ⁴¹ *Ibidem*, pp. 37 y 30.
- ⁴² Silvela, "Los partidos políticos" ("Nuestro Tiempo", mayo de 1902), en *Artículos* cit., vol. III, pp. 153-154.
- ⁴³ Silvela, "Distingamos" ("La Época", 17-10-1878), en *Artículos* cit., vol. I, p. 225.
- ⁴⁴ Silvela, "Distingamos" ("La Época", 17-10-1878), en *Artículos* cit., vol. I, pp. 220-221.
- ⁴⁵ Su rechazo al pluralismo y a la disolución de los partidos quedó clara en la Sesión de 11 de noviembre de 1903: "Uno de los mayores males en la actual dispersión de las fuerzas y en esta fermentación de los partidos es deshacer núcleos que existen, cohesiones que se han forjado". A. Maura, *Treinta y cinco años de vida pública. Ideas políticas, doctrina de gobierno y campañas parlamentarias recopiladas por José Ruiz-Castillo Franco*, Prólogo y Epílogo del Duque de Maura, Madrid, Biblioteca Nueva, 1953 (3ª ed.), p. 254. En 1913 renunciaba a gobernar ante la inexistencia "de un partido (liberal, democrático o como se apellide) idóneo para turnar en el Gobierno con la política que el actual partido conservador representa", in «La Época», 1 de enero de 1913. Por esta razón, creemos excesiva la afirmación de que Maura pretendía el pluripartidismo, como sostiene Escudero. Cfr. García Escudero, *Historia política de las dos Españas* cit., vol. I, p. 338. Es cierto que Maura buscaba la sinceridad electoral y, con ello, posibilitaba la apertura a la representación de diversos partidos, pero su idea era ante todo concentrar todas las fuerzas conservadoras en torno a un gran partido que pudiese alternarse en el poder con los liberales. El propio Escudero corrige un poco más adelante su postura en una opinión que consideramos más precisa: "Se puede responder que él [Maura] quería partido y turno, pero otros partidos y otro turno: otro partido liberal, desde luego, y posiblemente otro partido conservador". *Ibidem*, p. 379.
- ⁴⁶ A. Maura, *Discurso pronunciado en Molinar de Carranza* (26 de junio de 1910), en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 71. Vid. Mercedes Cabrera, "El conservadurismo maurista en la Restauración. Los límites de la "Revolución desde Arriba", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración* cit., p. 63.
- ⁴⁷ El texto en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 223.
- ⁴⁸ M. Cabrera y Miguel Martorell, "El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración", en Mercedes Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998, p. 59. La Ley electoral de 1907 se ha consultado en la recopilación de J.C. Rueda (edit.), *Legislación electoral española (1808-1977)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 149-169.
- ⁴⁹ J. Jiménez Campo, "La articulación política de las burguesías españolas", en J.L. García Delgado (edit.), *España, 1898-1936: estructuras y cambio*, Madrid, Universidad Complutense, 1984.
- ⁵⁰ Mercedes Cabrera, "El conservadurismo maurista en la Restauración. Los límites de la "Revolución desde Arriba", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración* cit., pp. 64-65.
- ⁵¹ Véase, entre los mauristas, las entusiastas palabras de B.M. Andrade y Uribe, *Maura y el Partido Conservador*, Burgos, Hijos de Santiago Rodríguez Impresores, 1910 que constituye una verdadera apología del líder político y de sus ideas esenciales: existencia de dos partidos fuertes – considerados como "partidos intermedios", entre los extremos (p. 87) – aglutinados en torno a un ideario (pp. 10, 31, 32) y sujetos a una legalidad común (pp. 10, 76, 82-83); importancia de comunicar opinión pública y partido (pp. 25-27) y, en fin, existencia de una disciplina interna y una jefatura clara del partido, formada en torno a un programa, y no a criterios personalistas (p. 52).
- ⁵² Maura, *Discurso de Valladolid* (18 de enero de 1902), en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 307-308. Vid. también Sesión de 15 de julio de 1901, *ibidem*, p. 291.
- ⁵³ Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 316.
- ⁵⁴ Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 310-

315. En un memorándum realizado con ocasión del proceso de gestación del Proyecto constitucional de 1929, Maura insistía en el papel de arbitraje constitucional que le correspondía al Monarca. *Vid.* el texto en *ibidem*, p. 559.
- ⁵⁵ Maura, *Nota al memorando presentado al Rey el 10 de junio de 1906*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 319-320. "Yo afirmo el derecho perenne de la Corona a disolver las Cortes. Siempre que haya conflicto entre el Gobierno y la mayoría puede decidir la Corona. Puede decidir aunque no haya conflicto entre la mayoría y el Gobierno, cuando lo haya entre el Gobierno y las minorías y por obstrucciones, por escándalos, por perturbaciones políticas, por no marchar normalmente el juego parlamentario, se haga imposible la satisfacción de las necesidades públicas [...] Yo no puedo admitir que se concilie con la observancia fiel de la Constitución disolver las Cortes sin motivo alguno". Antonio Maura, *Sesión de 10 de noviembre de 1906*, *ibidem*, p. 321. Se opuso así Maura a la pretensión de Moret de que el Monarca disolviese las Cortes y convocase nuevas elecciones para poder dar a conocer su programa de gobierno.
- ⁵⁶ Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 311.
- ⁵⁷ *Vid.* por todos J. Moreno Luzón, *Partidos y Parlamento en la crisis de la Restauración*, en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., pp. 67 y 82.
- ⁵⁸ M. Martorell Linares, "Gobierno y Parlamento: las reglas del juego", en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., p. 241.
- ⁵⁹ Conde de Romanones, *Notas para una vida (II)* (1930) cit., p. 174.
- ⁶⁰ Conde de Romanones, *Notas para una vida (I)* (1928) cit., pp. 126-127.
- ⁶¹ Conde de Romanones, *Notas para una vida (III)* (1947) cit., p. 276.
- ⁶² Narra el Conde de Romanones una anécdota surgida en el primer Consejo de Ministros presidido por el Rey el mismo día de su investidura. Alfonso XIII, dirigiéndose al Gabinete afirmó que la Constitución le confería el poder de otorgar títulos y que se reservaba por completo el uso de tal prerrogativa; lo que supuso que el Duque de Veragua le recordase la figura del refrendo. De ahí que el Conde de Romanones señalase que hubiera sido conveniente que el Rey hubiese viajado en su juventud por los países del entorno europeo para conocer bien cómo funcionaban los sistemas parlamentarios. Conde de Romanones, *Notas para una vida (II)* (1930) cit., pp. 145-150.
- ⁶³ Véase la correspondencia entre Maura y Canalejas reproducida en Duque de Maura / Melchor Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII: evolución y disolución de los partidos históricos durante su reinado*.
- ⁶⁴ Así sucedió, por ejemplo, entre 1905 y 1907, cuando se sucedieron en el Gobierno los distintos líderes del Partido Liberal. Artola, *Partidos y programas políticos*, cit., vol. I, p. 354.
- ⁶⁵ Artola, *Partidos y programas políticos* cit., vol. I, p. 353.
- ⁶⁶ Martorell Linares, *Gobierno y Parlamento: las reglas del juego*, en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., p. 240.
- ⁶⁷ Conde de Romanones, *Notas para una vida (III)* (1947) cit., p. 373.
- ⁶⁸ *Ibidem*, p. 374. El Gobierno nacional estaría formado por Maura, Dato, García Prieto, Alba, Cambó y el propio Romanones.
- ⁶⁹ Moreno Luzón, *Partidos y Parlamento en la crisis de la Restauración* cit., pp. 98-99.
- ⁷⁰ "Manifiesto de 5 de septiembre de 1926", Pemán, J. Maria, *El pensamiento de Primo de Rivera, sus notas, artículos y discursos*, Madrid, Imprenta artística Sáez hermanos, 1929, p. 34.
- ⁷¹ G. Navarro, José Luis: *El régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Cate-
- dra, 1991, p. 261.
- ⁷² Real decreto-ley creando la Asamblea Nacional, la que dirigida y encauzada por el gobierno deberá preparar y presentar escalonadamente al Gobierno en un plazo de tres años. *Gaceta de Madrid*, núm. 257 (14-IX-1927), pp. 1498-1501.
- ⁷³ A pesar de lo dispuesto en la ley, se han computado 383 miembros, a fecha de 6 de febrero de 1928. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera*, cit., p. 272.
- ⁷⁴ Las mujeres casadas debían contar sin embargo con el consentimiento de sus esposos, y no podrían ejercer el cargo si éstos ya fuesen miembros de la Asamblea (art. 15).
- ⁷⁵ *Diario de Sesiones. Asamblea Nacional*, núm. 1, 10 de octubre de 1927, p. 9.
- ⁷⁶ El análisis de los debates de la sección, y en general todo el contexto del proyecto constitucional de 1929 cuentan con la insuperable obra de García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera* cit. El rigor y profundidad de su estudio hacen poco viable cualquier aportación posterior al proyecto de 1929.
- ⁷⁷ Era ésta una de las interpretaciones que a finales del XIX se había hecho del parlamentarismo, al punto de que Romero y Girón llegaría a hablar de un "poder parlamentario" que incluía facultades ejecutivas y judiciales. Romero y Girón, Vicente: "El poder parlamentario", *Estudios Políticos y Sociales*, Madrid, Librerías de Fernando Fe y Victoriano Suárez, 1896, pp. 408-424. También Posada venía en el dominio del Parlamento una señal de identidad del sistema parlamentario. A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1893, vol. I (Teoría del Estado), p. 397.
- ⁷⁸ *La soberanía nacional. El Estado se arroga la soberanía inalienable de la nación*, en «El Liberal», 7-VII-1929, p. 1.
- ⁷⁹ A. Posada, *Tratado de Derecho*

- Político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1893, vol. I, pp. 303-315.
- ⁸⁰ V. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna y la legislación vigente*, Valencia, Imprenta de José Ferrer de Orga, 1880-1881, pp. 106-116.
- ⁸¹ "Significado y contenido de la Unión Patriótica" (23 de junio de 1928), en Artola, *Partidos y programas políticos* cit., vol. II, p. 313.
- ⁸² Sesión 6 (28-X-1927), p. 10. En idéntico sentido Crehuet: Sesión 8 (8-XI-1927), p. 1.
- ⁸³ Silió, Sesión 7 (7-XI-1927), p. 1.
- ⁸⁴ Pemán, *El pensamiento de Primo de Rivera, sus notas, artículos y discursos*, cit., p. 42.
- ⁸⁵ J. Muñoz Casillas, *Los poderes del Estado*, Madrid, Imprenta de G. Hernández y Galo Sáez, 1926, pp. 97-112.
- ⁸⁶ García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, cit., p. 340.
- ⁸⁷ F. Cambó, *En torno del fascismo Italiano: meditaciones y comentarios sobre problemas de política contemporánea*, Barcelona, Editorial Catalana, 1925, p. 213.
- ⁸⁸ De ahí que se haya dicho que en realidad el suyo era un presidencialismo que poco tenía que ver con el estadounidense. B. Muniesa, *La burguesía catalana ante la II República española*, Barcelona, Anthropos, 1985, p. 114.
- ⁸⁹ Sesión 6 (28-X-1927), p. 4.
- ⁹⁰ Araquistáin, Luis: *El ocaso de un régimen*, Editorial España, Madrid, 1930, p. 236.
- ⁹¹ Sesión 6 (28-X-1927), p. 7.
- ⁹² Así lo anuncia Cierva a la Sección. Sesión 6 (28-X-1927), p. 1.
- ⁹³ Postura de La Cierva, Díez Canseco, García Oviedo y Cortezo.
- ⁹⁴ Postura en este caso de Pemán, Pemartín y Víctor Pradera.
- ⁹⁵ Pradera. Sesión 6 (28-X-1927), p. 1. Pradera, *El Estado Nuevo* cit., p. 276.
- ⁹⁶ Pemán, José María, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, cit., pp. 369-370.
- ⁹⁷ Sesión 14 (20-XI-1927), p. 8.
- ⁹⁸ Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, cit., p. 369.
- ⁹⁹ En el anteproyecto de ley regulador del Poder Ejecutivo se establecía que el Rey nombraba y separaba libremente a los ministros (art. 5) y que tanto estos como el presidente "necesitarán, para el desempeño de sus funciones, contar con la confianza de la Corona, y tendrán que cesar en el ejercicio de su cargo cuando el Rey, por acto expreso, les retire dicha confianza" (art. 8). El vínculo fiduciario con el Parlamento quedaba, pues, eliminado. Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, redactado por la Sección 1ª, "Leyes Constituyentes". *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, apéndice 4º al núm. 48 (6 de julio de 1929).
- ¹⁰⁰ Sesión 6 (28-X-1927), p. 5; Sesión 8 (8-XI-1927), p. 5. Véase igualmente César Silió, Sesión 7 (7-XI-1927), pp. 1-3, y Cierva, Sesión 7 (7-XI-1927), p. 12; Maura, Sesión 7, corregida, (7-XI-1927), p. 7. Cierva insistía en que para evitar la responsabilidad política bastaba con interpretar de forma estricta la Constitución del 76, ya que esta no decía que los ministros del Rey dependieran del Parlamento. Cierva, Sesión 25 (7-II-1928), p. 8.
- ¹⁰¹ Sesión 8 (8-XI-1927), p. 6. La práctica de la Restauración, con el turno falseado, había tenido gran impacto para que parte de la doctrina renegara de la responsabilidad ministerial. Así, por ejemplo, Fernando León y Castillo señalaba que el sistema más peligroso para el Jefe del Estado era el monárquico-constitucional cuando existían fraudes y falsificaciones electorales, porque en ese caso la responsabilidad del Gobierno se evaporaba, dando lugar al despotismo ministerial. León y Castillo, Fernando: "De la irresponsabilidad del Rey y de la responsabilidad de los ministros en los países de representación falseada", *op. cit.*, pp. 445-446.
- ¹⁰² Sesión 9 (9-XI-1927), p. 6.
- ¹⁰³ Sesión 15 (30-XI-1927), p. 3; Sesión 18 (12-XII-1927), p. 2. También Puyuelo defendió el control parlamentario, aunque sin renunciar, en su caso, a la responsabilidad política: Sesión 20 (14-XII-1927), p. 5.
- ¹⁰⁴ Sesión 18 (12-XII-1927), p. 3.
- ¹⁰⁵ G. Oviedo, Sesión 6 (28-X-1927), p. 9. La manifestación conjunta de Cortezo, Crehuet y García Oviedo a favor de la responsabilidad política en: Sesión 18 (12-XII-1927), p. 5. Puyuelo fue quien hizo una defensa más aguda de la necesidad de mantener la responsabilidad política: "No se me alcanza la necesidad de eliminar la responsabilidad política, porque muchas acciones ministeriales no encajan o no son estimables por sus efectos como materia civil ni penal. Urge, pues, fijar otro género de responsabilidad. Si para ello se apela a leyes especiales, tanto monta. No me parecen suficientes argumentos los que se aducen contra la responsabilidad política basados en la necesidad de garantizar la continuidad de los Gobiernos. Podrá idearse el medio de asegurar la estabilidad, pero no creo que para ello sea indispensable ni aun eficaz la suspensión de la responsabilidad política". Sesión 20 (14-XII-1927), p. 5.
- ¹⁰⁶ Desarrollado en el anteproyecto de ley del poder ejecutivo, el control parlamentario incluía suministrar información a las Secciones de Cortes para los proyectos de proposiciones de ley, contestar a las preguntas y consultas, así como responder a las interpellaciones de secciones y pleno. Art. 25 del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, redactado por la Sección 1ª, "Leyes Constituyentes". *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, apéndice 4º al núm. 48 (6 de julio de 1929).
- ¹⁰⁷ García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera* cit., p. 389.
- ¹⁰⁸ Cierva, Sesión 14 (29-XI-1927), p. 7; Goicoechea, Sesión 18 (12-

- XII-1927), p. 3.
- ¹⁰⁹ La propuesta de que fuese el Senado quien enjuiciase la sostuvo Cierva, Sesión 9 (9-XI-1927), pp. 2-3 y Sesión 14 (29-XI-1927), p. 7, aunque la supresión del Senado, como veremos enseguida, la convirtió en inane.
- ¹¹⁰ Sesión 18 (12-XII-1927), p. 3.
- ¹¹¹ P. Zancada y Ruata, *Los problemas constitucionales de España*, Madrid, Compañía Ibero-americana de Publicaciones, 1931, p. 244.
- ¹¹² A. Vázquez Campo, *Hacia la reforma constitucional española*, Madrid, Reus, 1929.
- ¹¹³ Posada, *La reforma constitucional* cit., pp. 11-12.
- ¹¹⁴ B. Mirkine-Guetzevitch, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931.
- ¹¹⁵ J. Camba, *Una Constitución con calefacción central*, en Camba, *Haciendo de República* cit., pp. 71-74.
- ¹¹⁶ Aun así, empleó este concepto en ocasiones. Véase por ejemplo, Posada, *Teorías políticas* cit., p. 215. Influido por Bagehot, en este estudio Posada afirmaba que el Jefe del Estado en un sistema parlamentario no era una figura inane, sino que ejercía un evidente poder de influencia, *ibidem*, pp. 225-226.
- ¹¹⁷ Esta propuesta intentó plasmarla en el anteproyecto de Constitución a través de una enmienda, aunque el plazo del ministerio no sería ya de cuatro meses, sino de dos. Enmienda de Adolfo Posada, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1931, p. 125.
- ¹¹⁸ Posada, *Teorías políticas* cit., p. 204. W. Bagehot, *The English Constitution (1867)*, Brighthon, Sussex Academy Press, 2001, p. 8.
- ¹¹⁹ Posada, *Teorías políticas* cit., pp. 197-198; Posada, *Tratado de Derecho Político* cit., vol. I (Teoría del Estado), pp. 335, 397.
- ¹²⁰ Respecto de la declaración de guerra se aprecia en ella una dinámica pacifista e internacionalista que luego se plasmaría también en la Constitución del 31: sólo podía declararse la "guerra justa" prevista como tal en los tratados internacionales. El concepto de "guerra justa" procedía, como ya hemos visto al analizar el proyecto de Siñeriz, de la idea de *ius bellum* que había sido desarrollada con profusión por la neoescolástica española. En el anteproyecto se la hacía depender de las obligaciones internacionales, en consonancia con el reconocimiento — también incluido en el anteproyecto — de las normas universales de Derecho internacional.
- ¹²¹ Previsión que trató todavía de reforzar una enmienda en la que se solicitaba que la declaración de guerra por parte del presidente sólo podría realizarse en caso de "guerra justa" (concepto como hemos visto asentado desde la neoescolástica) prevista en tratados internacionales, agotadas las medidas defensivas (lo que suponía que no cabía guerra ofensiva) y previa autorización legal. Las líneas directivas las tendría que adoptar el Consejo de Ministros, atendiendo al "espíritu de los tratados internacionales". Enmienda de Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchis Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva, Antonio de Luna, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora* cit., p. 119.
- ¹²² Aspecto que Posada consideraba de especial dificultad: "No es tarea fácil — advertía — someter a normas jurídicas el funcionamiento político de los Parlamentos, que pide extraordinaria flexibilidad". Posada, *La reforma constitucional*, cit., p. 165. La cursiva en el original.
- ¹²³ Posada, *La Nouvelle Constitution Espagnole. Le régime constitutionnel espagnole* cit., p. 99. Así lo veían también los autores de una de las enmiendas al anteproyecto: enmienda de Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchis Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva, Antonio de Luna, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora* cit., p. 115.
- ¹²⁴ Posada veía en el control abusivo de las Cortes sobre el Gobierno uno de los males del régimen parlamentario: "la causa de influjo más constante de la inestabilidad de los Gobiernos y de la consiguiente debilitación del Ejecutivo en el régimen parlamentario radica muy especialmente en una aplicación abusiva, viciada, de la intervención parlamentaria al determinar, definir, sostener o criticar la política del Gabinete". Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político* cit., p. 271.
- ¹²⁵ Posada, *Teorías políticas* cit., pp. 230-235. V.E. Orlando, *Principi di Diritto Costituzionale*, Firenze, G. Barbèra, 1894, pp. 132-135.
- ¹²⁶ Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político* cit., pp. 244, 256.
- ¹²⁷ Lladó, *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68 (4-XI-1931), p. 2113.
- ¹²⁸ Discurso de presentación del proyecto de Constitución por el presidente de la Comisión, L. Jiménez de Asúa, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28 (27-VIII-1931), p. 646.
- ¹²⁹ Carner, *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68 (4 de noviembre de 1931), p. 2123.
- ¹³⁰ Decreto de 2 de noviembre de 1935 sobre competencias de firma del Presidente del Gobierno y el Presidente de la República, *Gaceta de Madrid*, 7 de noviembre de 1935, pp. 1067-1068. Véase Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado, el Gobierno y la Administración Central*, Colección "Leyes Políticas Españolas, 1808-1978", dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, vol. IV, Madrid, Iustel, 2013, p. 62, C. Álvarez

Alonso, *El Gobierno en el constitucionalismo español (1808-1978)*, Oviedo, In Itinere, 2018, pp. 425-429.

¹³¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), pp. 776-777.

¹³² Art. 116. Reglamento del Congreso de los Diputados, de 20 de noviembre de 1934.

¹³³ Fue éste un detalle cuestionado por el filósofo J. Ortega y Gasset, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), p. 777. El número de cincuenta, que se exigía para impulsar la moción de censura, fue fijado en el art. 119.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 20 de noviembre de 1934.

¹³⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28 (27-VI-II-1931), p. 646.

¹³⁵ J. Ortega y Gasset, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), p. 778.

¹³⁶ J. Claret Miranda, *El Consejo de Ministros en la Segunda República (1931-1939)*, en M. Urquijo Goitia (dir.), *Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno en España (1823-2023)*, Madrid, Sílex, 2025, p. 219.