

LA FORMACION DE GOBIERNO DURANTE LA SEGUNDA REPUBLICA

INTRODUCCIÓN

El artículo 75, 1, de la Constitución de 1931 decía: «El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros». La fórmula era sencilla y concisa; su aplicación práctica resultó compleja. La redacción era clara; pero actitudes, circunstancias y situaciones de muy diversa índole suscitaron delicados problemas de interpretación. Por esta razón, para estudiar debidamente la formación de Gobierno durante la Segunda República es necesario examinar, separada y sucesivamente, las consultas del Presidente de la República al tiempo de producirse las crisis; las notas que éste, desde final del primer bienio, acostumbraba a entregar a la publicidad; la designación del encargado de formar Gobierno señalando el contraste que, frecuentemente, se produjo entre texto constitucional, reglas parlamentarias y prácticas realmente seguidas; y, finalmente, los criterios y procedimientos para el nombramiento de los ministros (1).

LAS CONSULTAS

Cuando quedaba planteada una crisis ministerial, el Presidente de la República iniciaba consultas encaminadas a resolverla y a determinar la per-

(1) Este artículo es un extracto del primer capítulo de un libro, actualmente en preparación, sobre el Gobierno durante la Segunda República. En rigor, el estudio se referirá exclusivamente al Gobierno durante la época en que Alcalá Zamora fue Presidente de la República. Tal limitación se justifica por una doble consideración. De una parte, durante el período del Gobierno provisional, los mecanismos constitucionales no existían todavía. De otra parte, el período que transcurre bajo Azaña en la Jefatura del Estado hasta la guerra civil es muy breve; no planteó problemas jurídico-constitucionales que son los que más directamente nos interesan; y supone, en la alta magistratura de la nación, en sus relaciones con el Gobierno y en otros extremos una cierta ruptura que afectaría a la unidad del estudio. Sólo en casos muy aislados se hará alguna referencia a los períodos excluidos, cuya importancia, por lo demás, resulta innecesario subrayar.

sona a la que debía confiarse el encargo de formar nuevo Gobierno. Tiempo después, la Constitución francesa de 1946, en su artículo 45, dispondría que el Presidente de la República, al comienzo de cada legislatura, designaría, previas las consultas usuales, al Presidente del Consejo. La Constitución española de 1931 no contenía ningún precepto similar: el artículo 75 facultaba al Jefe del Estado para nombrar y separar libremente al Presidente del Consejo. Así, pues, entre nosotros, el rito de las consultas no respondía a ninguna precisa exigencia constitucional; pero era conforme a la práctica parlamentaria general y a las costumbres españolas bajo la Monarquía. De otra parte, eran necesarias o, al menos, convenientes, para que el Jefe del Estado pudiese tener un conocimiento adecuado de la situación política, de la intención de los distintos grupos políticos, de la opinión de quienes por su prestigio o experiencia, pudieran ofrecer elementos de juicio o consejos sobre la mejor solución de la crisis. Por lo demás, las consultas evacuadas por el Presidente Alcalá Zamora, aunque muy variadas y en muy diferentes circunstancias, ofrecen ciertas notas que pueden permitir un estudio relativamente sistemático de las mismas.

1. *El número.*—La mayoría de los políticos de la época, los comentaristas políticos de aquel tiempo y los historiadores posteriores han señalado como primera característica de las consultas presidenciales su número elevado y aun excesivo. Esta impresión resultaría reforzada, con el paso del tiempo, por la reiteración frecuente con que se sucedían las crisis; por la llamada *ampliación de consulta* mediante la que el Jefe del Estado solicitaba nuevo consejo a quienes ya había escuchado; por la llamada a personas que, muchas veces, no tenían peso específico político alguno o muy menguado; por las declaraciones cansinas y contradictorias que cada uno de los consultados exponía a la prensa acerca del consejo solicitado y dado. Ciertamente, en la destitución de Alcalá Zamora intervinieron otros y más graves factores; pero quizá no anden descaminados quienes apuntan que un motivo de tono menor, si se quiere, fue el cansancio y hastío que en la clase política y aun en amplios sectores del país producían las excesivas consultas del Presidente en cada crisis ministerial (2).

Alcalá Zamora inició su mandato presidencial en diciembre de 1931, y en la crisis planteada en tal ocasión —que resultó ser de fondo y no de mera cortesía— despachó ya numerosas consultas. El dato pasó entonces relativa-

(2) Al comentar tal destitución, JACKSON escribe: «Todo el mundo estaba cansado... de sus consultas a docenas de diputados con motivo de cada crisis». *La República española y la guerra civil*, trad. esp., 1967, pág. 172.

mente desapercibido por razón de los acontecimientos que le precedieron o le acompañaron: la promulgación de la Constitución, la misma elección presidencial, la ruptura entre los distintos grupos republicanos con el apartamiento de los radicales de Lerroux. De otra parte, pudo parecer comprensible que el Presidente, en la primera crisis de su mandato recién estrenado, quisiera auscultar la opinión de los sectores más diversos y de personalidades muy diferentes. Sin embargo, el dato no pasó enteramente desapercibido; al menos, para quienes fueron protagonistas principales de la crisis. En este sentido, Azaña, algún tiempo después, en un debate político, se refirió a la crisis de diciembre del 31. «Yo —dijo— presenté la dimisión de mi cargo; el señor Presidente de la República celebró aquellas copiosas consultas que todos recordáis...» (3). Es el único comentario que hemos logrado encontrar; pero el adjetivo y la mera invocación al recuerdo son, de suyo, suficientemente expresivos.

En la siguiente crisis, en junio de 1933, el dato ya es percibido, comentado y subrayado en ámbitos con intenciones distintas. El secretario de la Presidencia de la República, Rafael Sánchez-Guerra, con intención laudatoria para la laboriosidad del Presidente, comentaba a la prensa: «Dimite el Gobierno y al día siguiente el Jefe del Estado efectúa en un día veinte consultas» (4). Por su parte, Azaña, en el secreto de su *Diario*, anotaba: «El Presidente ha dado una extensión risible a la lista de personas consultadas. Los maliciosos lo atribuyen al propósito de reunir el mayor número de consejos adversos al Gobierno y a su política; el hecho es que ha llamado a personas que no representan nada en política, salvo su opinión personal...» (5). Y Gil Robles, en sede parlamentaria, con intención distinta, subraya el mismo hecho y supuesto propósito: «la amplitud de las consultas» celebradas por el Presi-

(3) *D. S.*, 19 de julio de 1932, pág. 7149. Sin embargo, en los días que siguieron a la crisis, algunos comentarios dejaron entrever irritación por la compleja tramitación de la misma; así Barriobrero, en las Cortes, decía: «Me parece estar asistiendo a aquellos debates políticos que se planteaban en los últimos años del Parlamento monárquico y en que se daba cuenta de las crisis, de las idas y venidas a Palacio, con mucho detalle, perfectamente cronometrado...»; y Jiménez y Jiménez juzgaba que el desarrollo de la crisis se había realizado «tomando por modelo la tramitación y desarrollo de las crisis monárquicas...». *D. S.*, 17 de diciembre de 1931, págs. 2947 y 2945. Por su parte, ARRARÁS, tiempo después, escribiría: «Alcalá Zamora inauguró su función presidencial dándole mucha solemnidad y aparato a su tarea, pues no se trataba de una dimisión de cortesía, sino de una crisis de fondo; la comenzó con una serie interminable de consultas...» *Historia de la Segunda República española*, tomo I, pág. 263.

(4) *Ahora*, 12 de junio de 1933.

(5) *Memorias íntimas de Azaña. Con anotaciones de Joaquín Arrarás*, Madrid, 1939, página 260. El texto de Azaña corresponde al día 9 de junio de 1933.

dente de la República y su llamada no sólo a los representantes de las fuerzas parlamentarias, sino también a otros políticos que no tenían «más que su altísima significación personal», serían la demostración de que el Jefe del Estado buscaba un cambio en la política española y «una rectificación de la obra gubernamental...» (6).

Las copiosas consultas de diciembre de 1931, la amplitud de consultas de junio de 1933 se repite, acrecentada, en la crisis de septiembre de este año que lleva al primer y fugaz Gobierno presidido por Lerroux. En esta ocasión, el Jefe del Estado llamó a consulta a Azaña, Besteiro, Lerroux, Gómez Paratcha, Iranzo, Soriano, Franchy Roca, Castrillo, Ossorio y Gallardo, Unamuno, Hurtado, Melquiades Alvarez, Sánchez Román, Miguel Maura, Gordón Ordás, Cabello, Ruiz Funes, Santaló y Botella Asensi; de otra parte, se interesó, telefónicamente, el parecer y consejo de Alba, de José Sánchez Guerra, de Ortega y Gasset, de Marañón y de Abadal. El número de los consultados es ya, en esta ocasión, motivo de nuevos comentarios; el más duro apareció en *El Socialista*, que, en grandes titulares y en primera página, decía escuetamente: «Después de oír a vivos y muertos, el Presidente encarga al señor Lerroux la formación de Gobierno» (7). En esta crisis, políticos y comentaristas advierten ya que el número elevado de consultas será cifra y costumbre constante en las crisis tramitadas por don Niceto Alcalá Zamora: una costumbre que parecerá especialmente agudizada por la reiteración acelerada de las crisis a partir de la liquidación del primer bienio. De esta manera, políticos y comentaristas se habitúan a que toda crisis lleve consigo el rito de unas consultas que, por razón de su número, provocaban irritación y controversia: en un determinado momento, avanzada ya la vida de la República, tal crítica se proyectó en sede parlamentaria.

(6) D. S. de 14 de junio de 1933, pág. 13414. Al margen de toda valoración, Hurtado recuerda que, con ocasión de esta crisis, Alcalá inició la costumbre de consultar, además de los jefes de partido, a otros personajes significados de la vida nacional; entre ellos al propio HURTADO: *Quaranta anys d'advocat*, pág. 202. Por su parte, PLÁ, espectador e historiador de aquellos días, escribía luego que el Presidente de la República «se aconsejó no sólo de todos los innumerables jefes de grupo, sino de personalidades aisladas que, por una razón u otra tenían más o menos cotización política. Se produjo, pues, el desfile de personalidades por el Palacio de Oriente y la zarabanda de notas y declaraciones oficiosas de las personas consultadas.» *Historia de la Segunda República española*, tomo II, pág. 292.

(7) *El Socialista*, 10 de septiembre de 1933. Por su parte, PABÓN, también espectador e historiador de aquellos días, refiriéndose a esta crisis, escribiría luego: «Don Niceto procede a numerosas consultas: jefes parlamentarios, políticos de prestigio, personalidades. Amplía las consultas, si a mano viene. Dicurre sobre ellas...» *Cambó*, tomo II, parte segunda, pág. 275.

En efecto: al tiempo de discutirse en las Cortes la crisis que motivó la constitución del primer Ministerio Chapaprieta, Calvo Sotelo denunció que el Presidente de la República, quizá porque meditaba la disolución de aquéllas, había extendido las consultas «en términos casi grotescos» que superaban ampliamente las que se practicaban en países extranjeros. «Repasad —decía— la historia política contemporánea, ved qué personajes son llamados a consulta cuando se produce una crisis en Francia, en Bélgica, en Inglaterra, y, salvo en algún caso concreto, muy raro, muy excepcional... jamás van a consulta más que los jefes o representantes de las fuerzas parlamentarias porque se está en el seno de un régimen parlamentario y, por consiguiente, todo lo que está en el país ha de estar en el Parlamento, y lo que no está en el Parlamento es como si no existiese...» (8). El ataque de Calvo Sotelo, que se prolongó en diferentes direcciones, encontró respuesta en Miguel Maura, quien le reprochó que hubiese llamado «grotesco el desfile de personajes, grotesca la consulta porque desfilaron muchos personajes y hasta apuntó el por qué era grotesco que personajes de determinada calidad acudieran a consulta... Nos dijo: esto no ocurre ni en Londres, ni en París, ni en Checoslovaquia, ni en ninguna parte: ¿Por qué ha de pasar aquí? Y yo digo al señor Calvo Sotelo: pues pasa en España. ¿Y qué? ¿Dónde está escrito que el Presidente tenga que limitar sus consultas? ¿Por qué no ha de oír él, que es quien ha de decidir, a cuantas personas crea que le puedan aconsejar desinteresadamente...?» (9). La réplica de Maura podía ser más o menos convincente; pero lo cierto es que, en la época pareció y, después, ha seguido pareciendo que el número de consultas que Alcalá Zamora atendía, en cada crisis, resultaba excesivo (10).

(8) D. S., 1 de octubre de 1935, pág. 19. Las citas relativas a las Cortes del segundo bienio y a las de 1936 se transcriben ahora y en lo sucesivo del *Extracto oficial*.

(9) D. S., 2 de octubre de 1935, pág. 19.

(10) Así, PABÓN, comenta que después de la caída del primer y fugaz Gobierno Lerroux, «abrió don Niceto las consultas. ¡Otra vez! ¡Y más difícil todavía! ¡Y más complicado aún! Muchas consultas como siempre..., innumerables consultas...» *Cambo*, loc. cit., págs. 278-9. Por su parte, RAMOS OLIVERA recuerda que tras la caída del Gobierno Samper, «la crisis se ajustó al tradicional proceso de consultas palatinas, durante las cuales el primer magistrado escuchaba o hacía como que escuchaba a tirios y troyanos, según la práctica de la monarquía pseudoconstitucional. Con Alcalá Zamora no había crisis ministerial que se resolviera en menos de una semana.» *Historia de España*, tomo III, págs. 202-3. FERNÁNDEZ ALMAGRO recuerda que al caer definitivamente Chapaprieta, en diciembre de 1935, «seis días duró la tramitación de la crisis ilustrada por notas del Presidente y asistida por la treintena de personas que Alcalá Zamora solía llamar a consulta». *Historia de la República española 1931-36*, Madrid, 1940, páginas 149-150. También el antiguo ministro César Jalón recuerda, de manera general, que las consultas eran «plato de gusto con que se recreaba el exhibicionismo de Su

2. *La selección.*—Por regla general —según la observación de Calvo Sotelo, anteriormente transcrita— el Jefe del Estado, en los regímenes parlamentarios, al producirse una crisis ministerial, llama a consulta a los jefes de los distintos grupos parlamentarios; sólo ocasional o excepcionalmente, pide el parecer de otros personajes de la vida política (11). El Presidente Alcalá Zamora no se ajustó rigurosamente a ninguno de estos criterios. Por de pronto, introdujo la costumbre de llamar a consulta solamente a los grupos que eran confesionalmente republicanos o que habían acatado formalmente el régimen republicano: de esta manera, se reproducía, con ciertas matizaciones, la práctica de la Monarquía, que desconocía a cuantos partidos no fuesen dinásticos; ahora, el nuevo régimen exigía que las derechas hiciesen profesión de fe republicana para concederles, no ya participación en el poder, sino mera consideración política. La llamada a consulta se producía en la medida y a medida que se acataba la República. En este sentido, es interesante y suficiente citar dos ejemplos significativos. La Lliga, que no había sido llamada a consulta en las crisis de diciembre de 1931 y junio de 1933, lo fue en la de septiembre de este último año: el Presidente de la República pidió el parecer de Abadal: tal actitud se justificaba —lo explicó Rahola oficiosamente— por el hecho de que el partido regionalista, en semanas anteriores, había manifestado su acatamiento al régimen republicano (12). Por su parte, Gil Robles, después de las elecciones de noviembre de 1933, temió que Alcalá Zamora no le llamase a consulta por cuanto la CEDA «no había precisado su actitud frente al problema del régimen»; sin embargo, el Jefe del Estado le llamó; pero —recuerda Gil Robles— «comenzó por rogarme que hiciera constar que me llamaba por hallarse convencido de que había entre nosotros algunos diputados que acataban sinceramente al régimen» (13).

Excelencia... Y consultaba, consultaba, consultaba...» *Memorias políticas*, Madrid, 1973, página 107. Aparte de estos testimonios que proceden de quienes tuvieron la doble condición de actores o espectadores y de historiadores, LA CIERVA ha recordado, en una de tantas ocasiones, «al Presidente de la República, feliz en el río revuelto de sus interminables consultas...». *Historia de la guerra civil española*, Madrid, 1969, página 302.

(11) Sin embargo —y aun cuando no se trate de establecer comparaciones— conviene recordar la laboriosidad que ha supuesto la solución de las crisis en la Cuarta República francesa y la que supone la de las crisis en la Italia actual, así como el elevado número de consultas en ambos regímenes.

(12) El dato en *Ahora*, 10 de septiembre de 1933.

(13) GIL ROBLES: *No fue posible la paz*, 1968, pág. 108. También de manera directa, Alcalá Zamora, en la crisis de junio de 1933, le decía a Azaña que se había

En cambio, Alcalá Zamora adoptó, también casi de inmediato, la costumbre de llamar a consulta a quienes no tenían la condición de jefes de grupo parlamentario. Tal actitud puede explicarse por varios motivos. De una parte, la llamada reiterada a intelectuales como Ortega y Gasset, Marañón y Unamuno, podía considerarse como un intento de prestigiar al régimen en general, al rito de la consulta en particular y de conseguir un consejo que debía presumirse elevado y desinteresado. De otra, la llamada a estos intelectuales o a otros personajes de la política sin fuerza parlamentaria podría también explicarse —lo apuntó Salazar Alonso en aquella época— al deseo de suplir, con ellas, la opinión de un Senado, cuya falta tanto había lamentado y lamentaba Alcalá Zamora (14). Finalmente, la extensión de consulta a quienes carecían de fuerza parlamentaria podía ser debida al deseo de reunir el mayor número de asesoramientos procedentes de aquéllos que, en sus consejos, no estaban comprometidos por disciplina de partido y podían exponer un criterio imparcial y desapasionado. Ahora bien: conviene señalar que mientras la llamada a los intelectuales, anteriormente citados, no suscitaba animosidad, bien por el respeto que inspiraban, bien por considerarles de condición inofensiva, la ampliación de las consultas a otros que no tenían la condición de jefes de grupos parlamentarios despertó, en ocasiones, graves recelos y severas críticas. En este sentido, quizás el episodio más estridente y criticado se dio en la crisis de junio de 1933.

En efecto: en la tramitación de esta crisis, el Presidente de la República consideró oportuno llamar a consulta a Santiago Alba y a Melquiades Álvarez. La reacción de republicanos y socialistas fue inmediata y sumamente agria. Azaña, en su *Diario* del 9 de junio, refiere la entrevista que como Presidente del Gobierno dimisionario sostuvo con el de la República: «Entonces —escribe— me entero con estupor que ha llamado a consulta a Melquiades Álvarez y a Alba. Yo no lo sabía: pero él cree que sí y él sabe, además, una cosa que yo, naturalmente, tampoco sabía: que la llamada de don Melquiades y de Alba ha sido recibida con aullidos de indignación por los republicanos y los socialistas. Tiene razón... El hecho es que ha llamado a personas que no representan nada en política, salvo su opinión personal, y a otras, como Melquiades, que es, moralmente, inductor del golpe del 10 de agosto, o como Alba, que aborrece a la República y a los republicanos...» (15). De

abstenido de llamar a consulta a Martínez de Velasco: «Lo había hecho así porque sólo ha llamado a personas que han aceptado y votado la Constitución, y su entrañable amigo Martínez de Velasco, aunque acabará por aceptar la República, no lo ha hecho todavía.» ARRARÁS: *Memorias íntimas...*, pág. 261.

(14) SALAZAR ALONSO: *Bajo el signo de la revolución*, Madrid, pág. 342.

(15) ARRARÁS: *Memorias íntimas...*, pág. 260.

acuerdo con la observación y presunción de Azaña, *El Sol*, del 10 de junio, reflejaba la irritación de los republicanos: «La crisis actual —escribía— trajo ayer una sorpresa que no olvidarán fácilmente los españoles y cuyo recuerdo no estará teñido de amable ironía, sino de verde ira. Llegó la sorpresa a las puertas del Palacio Nacional del brazo de dos hombres: Melquiades Alvarez y Alba... ¿Es posible? Sí, era posible. Los habían llamado a consulta: se solicitaba su opinión sobre los rumbos de la República en el grave trance que vive. ¿Es posible? Lo era y lo fue... Los buenos republicanos que los vieron llegar y marcharse temblaron por la República. ¿Tan desamparada está ya que necesita las luces mortecinas con que estos dos hombres alumbraron los últimos momentos de la Monarquía?...». Por su parte, *El Socialista* de la misma fecha, escribía: «Se ha llamado a consulta a señores que nada cuentan en la vida de la República: don Santiago Alba, don Melquiades Alvarez. Serían necesarias demasiadas explicaciones para persuadirnos de la conveniencia de este último intento de galvanizar cadáveres que nos dejó la Monarquía, suponiéndoles capaces de emponzoñar el régimen naciente. Uno y otro han hecho, hagámosles esta justicia, lo humano y lo divino, para cumplir el mandato monárquico. Solapada y cautamente Alba; con más publicidad, pero también sin gallardía Alvarez. Fallidos sus intentos, conocidos hasta de los más romos, les vemos entrar en Palacio Nacional con un asombro ilimitado. No nos esperábamos semejantes consultas. Pasará el tiempo y no nos habremos curado de nuestro pasmo. Hacemos constancia de él...». Este fue el episodio más llamativo y más duramente censurado; pero, a lo largo de la época, se repitieron llamadas a consulta que asimismo provocaron manifestaciones de desagrado en la prensa y aun en el mismo Parlamento (16).

Por último, el Jefe del Estado, en alguna ocasión, con actitudes quizá no demasiado meditadas y prudentes, dio pretexto a algún grupo parlamentario para negarse a acudir a consulta. En este sentido, el episodio más significativo fue el protagonizado por el grupo socialista en la crisis de mediados de diciembre de 1935. El Presidente de la República en una de las notas —que más adelante examinaremos— dada a la publicidad en septiembre de ese año, señalaba que debía considerarse dentro del régimen «a los socialistas que, sin renuncia de su ideario, hayan desenvuelto su actividad conforme a los métodos y cauces de las normas constitucionales». El partido socialista se sintió

(16) Quizá la crítica posterior más directa la formuló Calvo Sotelo en el Parlamento del segundo bienio al censurar al Presidente de la República por llamar a consulta a Sánchez Román, «pontífice máximo de la juridicidad utilitaria española», que siendo «jefe de un partido que se llama Nacional Republicano» no era, en aquella época, diputado: «No ciertamente por falta de deseos, sino porque los electores no le dieron un acta.» *D. S.*, 1 de octubre de 1935, pág. 23.

colectivamente aludido y molesto por tal nota: cuando, en diciembre de aquel año, el Presidente de la República lo llamó a consulta, el grupo parlamentario acordó no acudir a ella; y, por mediación de Jiménez de Asúa, dio a la publicidad un escrito en el que manifestaba que «siendo el partido socialista obrero español una unidad indivisible, esta minoría que lo representa declina la invitación que se le ha hecho para evitar a Su Excelencia el escrúpulo de recibir al representante de elementos políticos que el Jefe del Estado considera fuera del régimen» (17). La nota del Presidente, sin duda, podía parecer impropia o poco afortunada; pero la respuesta parecía muy poco respetuosa, acusaba la enemiga de los socialistas hacia Alcalá Zamora y anticipaba la conducta que seguirían con éste después de las elecciones en que el Frente Popular resultó vencedor.

3. *La utilidad.*—Después de examinar el número y la selección de las consultas, procede analizar la atención y audiencia que el Jefe del Estado prestaba a las mismas. El Presidente de la República, por disposición del artículo 75 de la Constitución, designaba libremente al del Gobierno; pero, desde el momento en que se sometía al rito de las consultas y las prodigaba, parece lógico que prestase atención a las indicaciones que se le proponían en las mismas, y, de manera especial, a las que formulaban quienes, en cada momento concreto, representaban la mayoría parlamentaria. Alcalá Zamora actuó, en este sentido, de manera desigual: en ocasiones, procedió de acuerdo con los consejos recibidos; en otras, procedió de manera diversa y desconcertante. Por todo ello, las observaciones que sugiere el examen de su conducta habrán de ser también de condición muy diferente.

En primer lugar, quizá sea interesante señalar que Alcalá Zamora dejaba, en algunos de sus interlocutores, la sensación de que su consejo le resultaba indiferente o de que la consulta era un trámite al que se sometía con tanto gusto como indocilidad. Sobre este punto concreto, existen dos testimonios singularmente autorizados. El primero es de Gil Robles: el antiguo jefe derechista ha referido que las consultas del Presidente con ocasión de las crisis apenas eran otra cosa que un pretexto para que éste manifestase sus opiniones y prodigase consejos en vez de recibirlos: «La primera entrevista con el Jefe del Estado —ha escrito— me produjo una pésima impresión, confirmada en posteriores conversaciones. Para el Presidente, las consultas eran fórmulas vacías, tras de las cuales no se ocultaba el menor propósito de atender un consejo. Aunque las entrevistas tuvieran apariencia de diálogo, en el fondo resultaban un simple monólogo. El señor Alcalá Zamora sólo escuchaba

(17) *El Socialista*, 11 de diciembre de 1935.

«el murmullo de su frondosa elocuencia. Diríase que ya tenía prejuzgada la solución y que aprovechaba el trámite para colocar al interlocutor un discurso» (18). El segundo testimonio es de Azaña: en 1937 contaba a Martínez Barrio sus experiencias de las consultas con Alcalá Zamora: «Ya en septiembre del 33 —le confiaba— cuando las consultas motivadas por la crisis, me dijo que me llamaba para cumplir el protocolo, porque había sido yo Presidente del Consejo. Mi opinión no le importaba nada... Volví a otras consultas. Don Niceto tenía tal idea de mí que en una ocasión preguntó si yo había estado fino con los ayudantes de servicio, y se extrañaba de que estuviese con él respetuoso y cortés, como era debido... Todavía, no obstante, estuve en Palacio cuando la crisis de la que surgió el famoso Gobierno Samper. Don Niceto desvió la conversación de todo tema político: Me habló de teatro, de la compañía de Margarita Xirgú, de los proyectos teatrales de mi cuñado, etcétera, etcétera. ¡Increíble, verdad! Sin decirle nada, resolví no volver más...» (19).

En segundo lugar, era, hasta cierto punto, comprensible que el Presidente de la República, en ocasiones, prescindiese del parecer de determinados grupos consultados por cuanto éstos —basta leer las declaraciones a la prensa— no acudían al Palacio con el propósito de dar un consejo desapasionado que tuviera presente las condiciones objetivas de la situación política; sino que acudían con pura pasión partidista, con intención sectaria, con ánimo de deteriorar una situación nunca enteramente normal, con la sola pretensión de perjudicar al adversario. Cada grupo pretendía que su criterio fuera escuchado y seguido, por improcedente y desatinado que fuese, y algunos grupos, molestos porque el Presidente, con toda razón, no atendía su parecer se lanzaban a la crítica y aun a la amenaza de que no volverían a prestar un consejo que, en el fondo, sólo pretendía, con demasiada frecuencia, la continuidad injustificada en el poder o el desplazamiento injustificado de quienes se hallaban en él. No se trata de disculpar, de manera general, la actitud del Presidente de la República que —según tendremos ocasión de ver— procedió, en ocasiones, con personalismos difícilmente excusables; se trata de censurar la actitud de quienes aportaban un parecer sectario y se irritaban de que no fuese seguido. El Presidente, en ocasiones, quizá no escuchó a nadie porque no era posible conciliar peticiones múltiples y contradictorias; porque no

(18) GIL ROBLES: *No fue...*, pág. 108.

(19) AZAÑA: «Cuaderno de La Pobleta», en *Obras Completas*, tomo IV, págs. 721-2. Sobre el escenario y ambiente de las consultas, véanse las interesantes notas de JOSÉ MARÍA NADAL: *Seis años con dos Francisco Cambó (1930-1936)*, Barcelona, 1967, páginas 163-4.

era posible atender aspiraciones que procedían de una clase política prácticamente ingobernable (20).

En tercer lugar, resulta evidente que el Jefe del Estado intentó, tanto durante el primero como el segundo bienio, la formación de Gobiernos que nadie aconsejaba o que nacían disminuidos por constituirse, precisamente, contra el parecer y la voluntad de quienes representaban la mayoría parlamentaria. En el primer bienio, el intento del Presidente no dio resultados por cuanto socialistas y radical-socialistas se negaron, más o menos directamente, a formar en Gobiernos que no fuesen presididos por Azaña a quien unos y otros presentaban como candidato. En este sentido, Azaña, en su *Diario* recuerda los sucesivos encargos que Alcalá Zamora hizo, en junio de 1933, para desplazarlo y del fracaso de su intento: «El Presidente —escribió— no quiere tragarse el hecho que vuelva el Gobierno anterior ni, sobre todo, presidido por mí...» (21). Y Largo Caballero, tiempo más tarde, recordaría que Prieto y Marcelino Domingo, en aquella crisis, declinaron el encargo de formar Gobierno obligando, de este modo, a Alcalá a llamar nuevamente a Azaña: cuando Domingo renunció —refiere el antiguo jefe socialista— Alcalá Zamora «agarrándolo por las solapas de la americana y con voz irritada, le dijo: ¿Quieren ustedes que trague a ese hombre? ¡Lo tragaré! ¡Lo tragaré! ¡Lo tragaré! Dígale que venga...» (22).

En cambio, durante el segundo bienio, Alcalá Zamora, por la debilidad de sus protagonistas, por las disensiones partidistas, por la fragilidad de las coaliciones, pudo prescindir, con mayor facilidad, de los consejos de quienes formaban la mayoría parlamentaria. Tal posibilidad resultó evidente en diferentes encargos frustrados y, en medida considerable, en la formación del Gobierno Chapaprieta; pero, se advirtió, sobre todo, en las designaciones de Samper y de Portela Valladares que respondieron a criterios y designios puramente personales de Alcalá Zamora. Los testimonios son tantos y los da-

(20) En la línea de estas reflexiones, MAEZTU, con ocasión de la crisis provocada por la caída del Gobierno Samper, escribía: «Las consultas que van a celebrarse en el Palacio Nacional carecen de trascendencia. Todos sabemos por adelantado lo que van a contestar los distintos personajes consultados. Sabemos que los jefes de los partidos republicanos de izquierda y los mismos jefes socialistas pedirán que se nombre un Gobierno que proceda a la disolución de las Cortes y a la convocatoria de nuevas elecciones. Sabemos también que los jefes de los partidos que constituyen la mayoría de la Cámara pedirán la constitución de un Gobierno mayoritario... Sería posible suprimir las consultas.» *Las Provincias*, 4 de octubre de 1934.

(21) ARRARÁS: *Memorias íntimas...*, pág. 277.

(22) LARGO CABALLERO: *Mis recuerdos*, Méjico, 1954. Carta del 30 de mayo de 1945. El lector advertirá fácilmente en este texto y en el citado en la nota anterior el uso o supuesto uso de un verbo de triste resonancia en nuestra historia política.

tos históricos tan claros que su reiteración parece inútil. En relación a Samper, Azaña escribiría más tarde: «Es preciso recordar que Samper ha sido en España Presidente del Consejo; su elevación fue uno de los antojos de don Niceto que más han costado al país... Al ser nombrado Presidente del Consejo, los periodistas de provincias a quienes telefoneaban la noticia desde Madrid, no querían creerla, y la tomaban por una broma de sus compañeros madrileños... (23). Por lo que se refiere a Portela, basta recordar que, al tiempo de discutirse la destitución de Alcalá Zamora como Presidente de la República, Prieto manifestó que éste había designado a aquél con el propósito de que utilizando procedimientos electorales en que Portela era experto fabricase un partido que se acomodara al parecer y opinión de Alcalá (24); y en la misma ocasión, Miguel Maura señaló que Portela había nacido «a la vida política de la República merced a un capricho presidencial» y que debía al Presidente de la República «todo su ser político dentro de la República...» (25).

LAS NOTAS PRESIDENCIALES

El Presidente de la República, en las postrimerías del primer bienio, inició una práctica que seguiría en casi todas las crisis que se sucedieron en 1934 y 1935, a saber: tras las consultas que hemos estudiado acompañaba el encargo de formar Gobierno de la publicación de una nota en la que exponía su opinión sobre la crisis y manifestaba la solución que consideraba deseable. La práctica resultaba de dudosa prudencia porque —cualquiera que fuese su intención en cada caso concreto— podía interpretarse como una pretensión de orientar la solución de la crisis según sus deseos personales; podía molestar a los grupos políticos que no compartiesen sus criterios o juicios, y, en todo caso, su contenido se discutía como un acto propio del Jefe del Estado que, de este modo, se veía envuelto en polémicas de las que, por el decoro e imparcialidad de su magistratura, siempre debió estar apartado (26).

La primera nota apareció a la caída del Gobierno Azaña, en septiembre

(23) AZAÑA: *Cuaderno de La Pobleta*, en loc. cit., tomo IV, pág. 663.

(24) D. S., de 7 de abril de 1936, pág. 13.

(25) D. S., de 7 de abril de 1936, pág. 27.

(26) Ya en aquellas fechas, SALAZAR ALONSO, refiriéndose al Presidente de la República, decía: «No se limita a oír de los presuntos Jefes de Gobierno la política que desarrollarían. Se adelanta él, estableciendo normas, entablando discusión con partidos y políticos.» *Bajo el signo...*, pág. 345. Por su parte, PABÓN, en fecha reciente, recuerda que Alcalá Zamora «orientará la tramitación y la solución de las crisis hasta llegar al texto escrito y preceptivo...». *Cambó*, tomo citado, pág. 221.

de 1933. El Presidente Alcalá Zamora, el día 10 de dicho mes, por medio de Azaña, Presidente del Consejo dimisionario, entregó a la prensa una nota que decía así: «Terminadas las consultas, el Presidente de la República ha creído que procede solucionar la crisis en el sentido de un cambio de Gobierno. Al encargar la formación de otro nuevo, se procurará en los componentes una concentración netamente republicana, con la amplitud que la transacción entre los distintos elementos permita, entrando, desde luego, en ella el partido radical y en los propósitos, alternar con el presupuesto la continuidad de otras tareas legislativas necesarias y afirmar, para bien de la tranquilidad ciudadana, la concordia de los republicanos, dentro de cuyo significado es acentuado matiz, pero nunca contraposición, el socialismo. Trazada la solución que se estima preferible en las actuales circunstancias, o sea, carácter y finalidad inmediata de Gobierno, se procederá sin demora a dar encargo de constituirlo. El Presidente reiteró al dimisionario y a los compañeros de éste las muestras de estimación y amistad». Azaña se limitó a entregar la nota a la prensa con unos comentarios breves y vagos de los que se desprendía que se consideraba descartado del futuro Gobierno; pero de los que parecía también desprenderse que no toleraría que nadie le señalase la ruta a seguir en la formación de un Gobierno propio (27). Por lo demás, la nota apenas mereció comentarios periodísticos: ni en su contenido ni en lo que representaba de novedad en nuestras costumbres políticas. En cambio, Prieto la utilizó hábilmente al tiempo de presentarse el Gobierno Lerrooux en las Cortes: la calificó «como un texto oficial, solemne» en que el Presidente de la República «fija claramente su criterio en la solución de la crisis»; y la esgrimió, con agudeza y detalle, para sembrar la duda de si Lerrooux, en la formación y composición de su Gobierno, se había ajustado a los deseos expresados en aquélla (28).

Las notas presidenciales —según hemos señalado— se sucedieron en casi todas las crisis del segundo bienio; pero quizá las que tuvieron mayor resonancia política y suscitaron mayores controversias fueron las de mayo y septiembre de 1935. Por esta razón, vamos a prestarles una atención especial y separada.

Las notas de mayo de 1935

A primeros de mayo de 1935, el Gobierno *doméstico* de Lerrooux presentó su dimisión para ceder paso a otro de coalición, preparado trabajosamente por

(27) SALAZAR ALONSO, en relación a tal conducta, escribió: «Hizo bien don Manuel Azaña no prosiguiendo ni un día más en el Gobierno cuando se le condicionaba en una nota su actuación...» Op. cit., pág. 345.

(28) D. S., 2 de octubre de 1933, pág. 15402.

los cuatro jefes del bloque durante el mes de abril. El Presidente de la República confió nuevamente el encargo de formar Gobierno a Lerroux: era lo previsto. Pero el desarrollo normal de la crisis quedó, inicialmente, turbado porque, al propio tiempo que aquel encargo, el Presidente de la República publicaba una nota en la que señalaba que «aparece una cuestión objetiva y previa, consistente en puntualizar, conforme a la libre voluntad de los partidos que han de constituir la mayoría, si desean ciertamente la reforma constitucional, con la transigencia y concordia que la hagan viable y útil, o si, faltando esta posibilidad, queda aquel fin pospuesto prácticamente a otros propósitos y preocupaciones... Se ha confiado a don Alejandro Lerroux —añadía— el encargo de proceder a tal esclarecimiento y de formar, en su caso, un Gobierno, con la base de la antigua mayoría, pero extendida con la amplitud que, conveniente siempre para resolver en paz otros problemas de interés nacional máximo, se convierte en el requisito de eficacia para aquel designio que exige el artículo 125 de la Constitución». Y la misma nota, para el supuesto de que tal designio no fuese viable, proponía otra alternativa: «Dentro de las expresadas características —concluía—, la amplitud del encargo no excluye, como una solución posible, la reconstitución, con aportaciones y refuerzos de los demás partidos, del Gobierno dimisionario, cuya resultante esencial ha motivado distantes y siempre coincidentes aprobaciones con ocasión de las consultas evacuadas» (29).

La publicación y contenido de esta nota produjo sorpresa y conmoción, por cuanto introducía en el planteamiento de la crisis factores nuevos y graves que podían obligar a una reconsideración total de la solución a adoptar. Los jefes de los grupos que pretendían reconstruir la coalición ministerial, acordaron contestar a la nota presidencial con otra cuya redacción material quedó confiada a Gil Robles (30). En ella, se decía que «los jefes de los cuatro partidos integrantes del bloque gubernamental han examinado con el mayor detenimiento la importante cuestión previa planteada por Su Excelencia el Presidente de la República en orden a la formación del nuevo Gobierno»; pero —aparte otros extremos— habían juzgado que «por muy deseable que se considere la reforma de nuestra ley fundamental, es evidente que el acuerdo de revisión debe preceder un período de labor legislativa ordinaria y de eficaz acción gubernativa para resolver problemas gravísimos que tiene el país planteados: paro obrero, crisis económica, ley Electoral, nivelación presupuestaria, normalización de la vida local, etc.». Y, subrayando esta argumentación, se añadía: «Precipitar el acuerdo de reforma —con su obligada consecuen-

(29) El texto de la nota en *Ahora*, 6 de mayo de 1935.

(30) Lo indica en *No fue posible...*, pág. 228.

cia de un período electoral— implicaría aplazar la resolución de esos problemas, cada minuto más urgentes y agobiantes. Para acometerlos con la necesaria rapidez y decisión hace falta un Gobierno que, con base parlamentaria suficiente, tenga un grado de cohesión y unidad internas, tanto más difíciles de obtener cuanto más numerosas sean las fracciones políticas que lo integren» (31). De este modo, el bloque, cortés, pero firmemente, rechazaba las sugerencias contenidas en la nota presidencial.

De manera casi inmediata, el Presidente de la República renovó el encargo de Lerroux; pero consideró conveniente acompañarlo de una nueva y larga nota explicativa. En una primera parte recogía y subrayaba aquel repudio: «El encargo de esclarecimiento previo dado por el Presidente de la República al señor Lerroux —decía— muestra que si bien el intento de reforma constitucional perdura en el ideario de los partidos que sobre aquélla fundan su programa y aun pudiera traducirse en iniciativas, no es prácticamente el problema a cuyas exigencias de asentimiento se subordinan las actitudes y haya de responder la solución de la crisis actual... Innecesario el excepcional *quorum* constituyente, basta para los demás asuntos de interés nacional (cuya importancia así como su compatibilidad con la preparación de aquel otro no ofrecen duda) el mucho más reducido que para la legislación normal fija el Reglamento de las Cortes y que lo rebasa la mayoría actualmente organizada, la cual no expresa necesidad ni deseo de ser ampliada...». En la segunda parte, reiteraba con alguna indicación intencionada, el encargo al jefe radical: «En condiciones tales —advertía—, limitadas estrictamente las soluciones a la mínima opción y apareciendo lo más dañoso disolver ahora las Cortes, se debe confiar de nuevo a don Alejandro Lerroux el cuidado de constituir Gobierno con la expresada mayoría y la libertad necesaria para que su patriotismo republicano puedan procurar aquella convivencia que ya tan necesaria es en el país, quebrantado tradicionalmente por la discordia, se impone a la prudencia ante los problemas planteados en la vida interna y el ambiente, que no cabe olvidar, del exterior». Finalmente, una recomendación y recuerdo muy concretos: «Como supuesto y base constitucional —concluía la nota— aparece la necesidad de dar cumplimiento inmediato, que está ya muy retardado, al artículo 107 de la ley Fundamental, mediante el voto del presupuesto, exigencia ineludible y base de normal relación en la vida del Estado...» (32).

La lectura de estas notas y el examen de su contenido sugiere consideraciones muy varias. En primer lugar, resulta anómalo que se establezca un diálogo y aun una polémica entre el Presidente de la República y los jefes

(31) El texto de la nota en *Ahora*, 6 de mayo de 1935.

(32) El texto en *idem*.

de determinados grupos políticos, con merma del prestigio de aquél, agravada por el repudio de sus sugerencias. En este sentido —cualquiera que fuese su intención política— Goicoechea, al discutirse la crisis en el Congreso decía atinadamente: «Yo comprendo, porque eso está autorizado por la Constitución, que el Presidente solicite, en las consultas, todo género de esclarecimientos respecto de las actitudes políticas y de las opiniones de cada grupo; comprendo, además, porque también la Constitución lo autoriza, que el Presidente se dirija a la Cámara con un mensaje motivado; pero el hecho de que se dirijan por parte del órgano supremo, que personifica la nación, mensajes motivados a los grupos políticos señalando una determinada dirección en sus programas o en sus orientaciones equivale a poner en discusión la propia Presidencia de la República, porque los cuatro jefes del bloque hicieron bien en poner a la nota una respetuosa, pero contundente réplica... El debate —concluía—, la controversia con ese motivo surgida, tenía forzosamente que dar lugar a la lógica consecuencia de que en esta crisis ha habido vencedores y vencidos...» (33). Y ciertamente, este desenlace abría una estela inmediata de resentimientos que no había de facilitar la futura colaboración entre el Presidente de la República y el nuevo Gobierno (34).

En segundo lugar, resultaba asimismo arriesgado que el Presidente de la República, en la primera de las notas que comentamos, asumiese abiertamente la iniciativa de una revisión constitucional. El Presidente había expuesto en varios Consejos ministeriales celebrados a principios de 1935, los defectos e inconvenientes de la Constitución y la necesidad de proceder a su reforma. Tal circunstancia era conocida; tal deseo era compartido, siquiera fuese en medida diferente, por los partidos que integraban el bloque gubernamental; pero en aquel momento parecía improcedente, inviable e inoportuno. Por de pronto, parecía *improcedente* que fuese, precisamente, el Presidente de la República quien —de manera imprevista y careciendo de legitimación formal para ello— levantara la bandera de revisión de un texto fundamental que se había comprometido a respetar y conservar. En este sentido,

(33) D. S., 8 de mayo de 1935, pág. 14.

(34) En este sentido, basta ahora recordar que Chapaprieta —cuyo temperamento no pecaba de excesivamente suspicaz— advirtió ya en el primer Consejo de Ministros que entre el Jefe del Estado y el del Gobierno «no existía la cordialidad indispensable entre personas que ostentaban tan altas funciones»; constató que los diputados amigos de Alcalá Zamora no votaron la cuestión de confianza propuesta a la Cámara por el Gobierno Lerroux; y el propio Chapaprieta, al solicitar colaboración para ocupar los altos cargos del Ministerio de Hacienda encontró cortesías negativas que se debían a las vinculaciones y amistades de los solicitados con Alcalá Zamora. *La paz fue posible*, 1971, páginas 163-4.

Azaña, en un discurso pronunciado en el campo de Mestalla, pocas fechas después de aquellas notas, decía: «No se puede negar el derecho a ningún español de pensar que la Constitución no es buena, por corta o larga. El derecho de pensarlo lo tienen, y una vez que lo piensan, la Constitución misma les autoriza para decirlo y para probarlo y para organizar en torno suyo las fuerzas políticas conducentes a poner en pie estos puntos de la reforma de la Constitución. Este es un derecho que tenemos todos los españoles, sin excepción; todos los españoles menos uno...» (35). Y algún tiempo después, Calvo Sotelo, en el Parlamento, manifestaría que en un solo punto estaba de acuerdo con Azaña: «Don Manuel Azaña —advertía— ha dicho que el único español que no puede promover la revisión constitucional es aquel que ha sido llamado para, durante un mandato de seis años, respetar y exigir el escrupuloso cumplimiento de una Constitución...» (36). De otra parte, la propuesta resultaba en aquel momento, *inviabile*, por cuanto el *quorum* que el artículo 125 de la Constitución exigía para su reforma, durante los cuatro primeros años de su vigencia, era inalcanzable (37); y era también una propuesta de una ingenuidad auténtica o disimulada por cuanto a tenor del artículo citado, suponía pedir a unas Cortes nacidas sólo año y medio atrás su pronta y automática disolución (38). Finalmente, la propuesta revisionista era *inoportuna*, ya que, en aquellos días, nadie la había mencionado: las crisis de fines de marzo y primeros de mayo se habían producido por motivos totalmente ajenos al texto constitucional; y —en este punto los jefes del bloque seguramente tenían razón— los problemas de aquel momento eran tan graves que aquella iniciativa sólo podía responder a una creencia bienintencionada en la virtud mágica de los textos escritos, a un desconocimiento inverosímil de la situación del país y de los partidos o a un deseo apenas creíble de añadir nuevos elementos de confusión a una crisis ya de suyo compleja (39).

(35) El discurso de AZAÑA, pronunciado el 26 de mayo de 1935, aparece recogido en *Obras Completas*, tomo III, pág. 239.

(36) *D. S.*, 3 de octubre de 1935, pág. 22.

(37) En este sentido, el comentarista político de ABC señalaba, el día 6 de mayo de 1935, que la alusión de la primera nota presidencial que ahora estamos examinando al artículo 125 «pecaba de optimismo, porque ni aún en el caso de que pudieran formar en el Gobierno grupos antagónicos separados por un abismo de programa y de conducta, se podría llegar a la cifra de votos que pide la Constitución...».

(38) Sobre el mecanismo del artículo 125 véase PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, Madrid, 1932.

(39) Azaña, en el discurso antes citado, desde una perspectiva e intención opuestas, decía también: «Cuando España está en carne viva, cuando todos los problemas orgánicos del Estado están paralizados desde hace meses o complicados con nuevas exigencias de la vida pública, cuando los problemas políticos alcanzan una gravedad y una

Las notas de septiembre de 1935

La dimisión de los ministros agrarios, Royo Villanova y Velayos, unida a la refundición de determinados Ministerios, dio origen a una nueva crisis que quedó planteada el día 20 de septiembre de 1935. El día 23, el Presidente de la República confió el encargo de formar Gobierno a Alba, Presidente de las Cortes; pero, también en esta ocasión, publicó una nota que pretendía servir de guía al designado y a la opinión. La nota, después de referirse a la gravedad de la situación exterior, «tan difícil en varios órdenes», y de la interior, en la que era apreciable «la ruptura de legal y moral convivencia», decía: «El Presidente de la República ha creído que debe intentarse con afán se constituya un Gobierno de tregua limitada y concentración amplia, el cual siga la obra de reconstitución financiera, comenzada con fortuna; restablezca la convivencia legal; afronte cualquier dificultad externa con firmeza de criterio nacional; resuelva los demás problemas en que el acuerdo pueda obtenerse, y que en colaboración de las Cortes actuales, con apoyo y base de su mayoría extendida, recabe las más, mejores, distintas, competentes y preparadas colaboraciones...». Y, apuntando espacios y fronteras a aquella concentración, concluía así: «La transigencia a que lleguen los partidos en su apreciación de las circunstancias y de sus deberes, por encima de rencores, intereses y pugnas, permitirá la media efectiva mínima de tal concentración. La máxima, naturalmente, mucho más amplia y, por supuesto, compensada, que supone y no impone el encargo presidencial, se fija por el respeto y amparo de todos los españoles, sin distinción ni límite, y por la consideración de que para cualquier empeño útil o momento crítico están dentro del régimen desde la minoría vasco-navarra y el señor Calderón, por un lado, a los socialistas, que sin renuncia a su ideario, hayan desenvuelto su actividad conforme a los métodos y cauces de la norma constitucional...» (40).

Alba declinó prontamente el encargo que le había sido confiado. El Jefe del Estado llamó, entonces, a Chapaprieta; y nuevamente, acompañó el encargo de una nota explicativa y orientadora. «El Presidente de la República —decía— se ha enterado con dolor profundo, a causa de sus circunstancias, que han imposibilitado, no obstante las de incomparable mayor entidad que se atraviesa, la formación de un Ministerio que respondiese a lo que éstas acon-

confusión extraordinarias y las pasiones están más excitadas que nunca, ¿qué sentido tiene sino el de lanzar una temeraria aventura o el de una habilidad que no puedo calificar, lanzar a la vida política un proyecto de reforma constitucional?», en loc. cit.

(40) El texto de la nota en *Ahora*, 23 de septiembre de 1935.

sejaban y en rigor imponían...». El Presidente manifestaba que consideraba todavía posible «evitar los daños de convocatoria electoral inmediata»; juzgaba, en cambio, imposible «obtener, en las condiciones anheladas, que cada momento presenta como más imperiosa la solicitada y amplia colaboración de los grupos...». Por esta razón, el Presidente renunciaba a aquella ampliación que había pedido en la nota anterior; pero mantenía su llamada a la convivencia: «En circunstancias tales —concluía—, siendo más ineludible que esperanzado un nuevo llamamiento a la concordia nacional republicana, ha creído el Presidente de la República que debe intentarse, no el encargo, con iguales fines de amplitud a otra personalidad que no podría superar la autoridad y celo en la gestión del señor Presidente de las Cortes, y sí la constitución de un Gobierno menos amplio, que desde su composición a su obra y con el apoyo de las Cortes, mejore y de ningún modo pueda agravar la infortunada tirantez de la vida española en estas horas que para todos deben ser de honda meditación e ilimitado sacrificio...» (41).

El contenido y la publicación misma de tales notas fue motivo de controversia. Calvo Sotelo censuraba al Presidente de la República por prodigar notas «difusas y profundas» en su redacción, «que plantean problemas, que afirman criterios, que definen sistemas, que marcan rutas, que trazan trayectorias, que exponen aspiraciones, que señalan objetivos, que formulan recomendaciones y encargos apremiantes, notas en las que se traza todo el panorama de la política pasada, presente y futura del país a espaldas incluso del Parlamento, que, según la Constitución, es el único órgano recipiendario de la soberanía nacional...» (42). Por el contrario, Miguel Maura, en esta ocasión, defendió el contenido de las notas presidenciales que —a su juicio— rebosaban sentimiento patriótico, pedían la necesaria concordia entre los partidos y lamentaban que ésta no se hubiese conseguido: «¿Hay algo de malo en esto que la opinión sepa que ese es el deseo de la primera magistratura? ¿Hay algo de punible, de dañoso para el interés de España en eso? Son ganas de criticar por criticar...» (43). De manera parecida, Chapaprieta, desde la cabecera del banco azul, salió en defensa de esta concreta práctica presidencial: «El señor Presidente de la República —dijo—, con un hábito ciudadano que es de agradecer y que implica un levantamiento en las costumbres públicas, al producirse una crisis, da una nota relativa al sentido que él entiende, que él estima que debe tener el Gobierno que intenta formar. En esto, ni yo ni nadie puede ver motivo de censura. Se trata únicamente de decirle a la pú-

(41) El texto de la nota en *Ahora*, 24 de septiembre de 1935.

(42) *D. S.*, 1 de octubre de 1935, pág. 17.

(43) *D. S.*, 2 de octubre de 1935, pág. 20.

blica opinión lo que el más alto poder del Estado considera necesario en cada momento, dentro de la composición de la Cámara, y el señor Presidente de la República pudo publicar y publicó una nota, con perfecto derecho, en plenitud de sus funciones...» (44). En todo caso, cualquiera que fuese el valor de tal argumentación y defensa, las notas que ahora estamos examinando pusieron definitivamente al descubierto que la práctica podía adolecer de vicios constitucionales y ofrecía claros inconvenientes políticos.

Desde una perspectiva constitucional, se formulaban dos observaciones distintas. La primera era que el Presidente de la República, con la publicación de las notas, se atribuía funciones que la Constitución no le reconocía: Calvo Sotelo, en sede parlamentaria, señalaba que invadían zonas en las que el Parlamento era soberano (45); Salazar Alonso, algunas semanas después, en sede extraparlamentaria, advertía que aquellas notas atentaban al artículo 87 de la Constitución, según el cual el Presidente del Consejo de Ministros dirigía y representaba la política general del Gobierno: «El Presidente de la República —escribía— acusa con sus famosas notas que la dirección la lleva él...» (46). En segundo lugar, las notas, como actos exclusivamente personales del Presidente parecían una excepción irregular al artículo 89 de la Constitución, según el cual todos los actos de aquél debían ir refrendados por un ministro: el Presidente de las Cortes, Alba, tratando de desvirtuar la objeción, afirmaba que «esas notas, aunque no la lleven escrita, tienen al pie la firma de un Gobierno responsable con el que se puede discutir en las Cortes...» (47). Tal argumentación parecía excesivamente forzada y artificial: el estilo de las notas delataba al autor; los parlamentarios, la prensa, la opinión las consideraban directamente emanadas del Presidente de la República; no llevaban refrendo alguno; ningún Presidente del Consejo o ministro asumió o pretendió asumir la responsabilidad de lo que se decía o se insinuaba en ellas; podrían discutirse con el Gobierno recién constituido, pero se discutían temas y problemas suscitados en ellas por el Jefe del Estado.

Precisamente, en este último punto, los reparos constitucionales se enlazaban con los inconvenientes políticos. En pleno Parlamento, se discutía la conducta del Presidente de la República con merma de su autoridad; Salazar Alonso, con resentida y precisa exactitud, comentaría poco después: «Presidente discutido es Presidente sin autoridad» (48). El respeto inicial que pu-

(44) D. S., 3 de octubre de 1935, pág. 13.

(45) D. S., 1 de octubre de 1935, pág. 17.

(46) SALAZAR ALONSO: *Bajo el signo...*, pág. 345.

(47) D. S., 1 de octubre de 1935, pág. 22.

(48) SALAZAR ALONSO, *Op. cit.*, pág. 345.

diera inspirar Alcalá Zamora se había ido perdiendo sensiblemente con daño del prestigio que debía acompañar a la magistratura que ostentaba: las notas contribuyeron, en medida considerable, a ello. Las notas podían tener la noble intención de que hablaban Chapaprieta y Maura; pero la mayoría de los parlamentarios y de la opinión las consideraban como muestra de una tendencia al mando personal, como pretensión de orientar la tramitación de la crisis según un criterio expreso, escrito y casi preceptivo. Las notas recomendaban concordia; pero, a la postre, sólo servían para fomentar la discordia y para que la controversia política alcanzase al Presidente de la República: la soledad de Alcalá Zamora en los días de su destitución responde a muy varias causas; una de ellas —de rango menor, si se quiere— podría ser la sucesión de notas que, a veces, herían la susceptibilidad de las más varias agrupaciones políticas. Por último, las notas podían suponer y exteriorizar también un menoscabo inicial de la confianza presidencial en el Gobierno y, por tanto, en la autoridad de éste cuando su formación o composición no se ajustaba a los criterios propuestos por aquél; en este sentido, al examinar las de septiembre, Calvo Sotelo recordaba que el Gobierno Chapaprieta se había constituido después de haber fracasado Alba en un intento fijado con preferencia por el Presidente: «Vosotros —les decía a los Ministros— tenéis una confianza no espontánea, sino forzada; no jubilosa, sino resignada; no primordial, sino subsidiaria; una confianza violenta, una confianza porque no hay otra solución, porque no hay otro remedio. El Presidente de la República concibe el bien, desea lograr el bien, y como no lo puede conseguir apela a vosotros considerándoos como un mal menor. Habéis nacido con una confianza capitidinuida y maltrecha...» (49).

LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO

El artículo 75, 1, de la Constitución —conviene recordarlo— decía: «El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los ministros». De este artículo, nos interesa ahora fijar nuestra atención en la facultad atribuida al Presidente de nombrar *libremente* al del Gobierno. En este punto, el texto literal del artículo debía considerarse limitado por la regla propia del régimen parlamentario según la cual el Jefe del Estado debe confiar la tarea de formar Gobierno

(49) D. S., 1 de octubre de 1935, pág. 18-19. El tema de la confianza presidencial, de fundamental importancia durante la Segunda República, lo estudiamos en otro capítulo.

a quien, por sus condiciones personales y políticas, esté en condiciones de obtener la confianza del Parlamento; y más concretamente, debe confiar aquel encargo al jefe del grupo parlamentario más numeroso, de modo que sólo en el caso de que éste no consiga cumplir el encargo se pasa a confiarlo al jefe del grupo parlamentario que le siga en importancia y así sucesivamente. Pues bien: Alcalá Zamora obró generalmente ateniéndose a la letra del artículo 75 de la Constitución; pero olvidando deliberadamente la regla parlamentaria señalada. Lo hizo especialmente durante el segundo bienio: toda la larga y progresiva enemistad entre el Presidente de la República y la CEDA se debió, en medida considerable, a que aquél aplicó literalmente el texto del artículo constitucional en detrimento de los derechos que la regla parlamentaria atribuía a este partido y a su jefe.

La conducta de Alcalá Zamora se apoyaba o intentaba apoyarse en un criterio que, después de su destitución, expuso con detalle: «Con olvido de cuánto significa el artículo 75, y, confirman las concordancias de éste —escribió— se ha ido, derechamente en el propósito y tortuosamente en los medios, a arrebatar también esa prerrogativa del Jefe del Estado, llevándola a la Cámara, o a una parte de la Cámara, que aún es peor...». Y con argumento posiblemente extremo, añadía: «Si perteneciese al Parlamento la facultad de designar al Presidente del Consejo, y, como un autómatas, sólo incumbiera al Presidente de la República firmar el decreto, valía más haber dicho que lo designaría las Cortes, o, en nombre de éstas, el presidente de las mismas, o, mejor, el oficial mayor del Congreso, que lleva el registro de la composición numérica de los grupos y que, a su vez, podría delegar en un ujier despierto, de los que presencian las votaciones, para que hiciese el recuento. No es el régimen eso ni puede serlo sin subvertirlo por completo...». Alcalá Zamora trataba de apuntalar su tesis estableciendo una comparación entre la conducta seguida por las Cortes constituyentes y las del segundo bienio. Las primeras, «respetando los límites de las prerrogativas, aceptaron y sostuvieron Gobiernos cuyos presidentes sólo tenían al lado a una veintena de diputados... Jamás pretendieron esas Cortes, ni dentro de ellas el partido numéricamente más poderoso, el socialista, con sus 115 diputados, y su cooperación para el advenimiento del régimen, que correspondiera a ese núcleo por derecho propio y aritmético, la jefatura de los Gobiernos. Nunca la tuvo aquel partido ni lo consideró una postergación...». En cambio, las segundas Cortes de la República se comportaron de manera distinta: «Fue necesario —concluye— que en las siguientes Cortes tuviera el mismo número de diputados otra agrupación que no había colaborado para traer la República ni recibió los mandatos como partido republicano, ni en su totalidad había aceptado el régimen para que surgiera la aspiración... de que le co-

respondían representaciones proporcionales en la Diputación permanente, y se le despojaba de un patrimonio vinculado al no entregarle, automáticamente, la Presidencia del Gobierno...» (50).

Frente a tal criterio, lo cierto es que, durante la Segunda República se consideraba políticamente vigente la regla parlamentaria de que el Jefe del Estado, a la hora de confiar la formación de un Gobierno, debía contar con la fuerza numérica de cada grupo parlamentario. Los testimonios más diversos lo atestiguan: citaremos cuatro especialmente autorizados. Por de pronto, el propio Alcalá Zamora pareció invocar aquella regla para justificar su comportamiento en la tramitación de la crisis de junio de 1933; en este sentido, Azaña reveló al Parlamento que cuando el Presidente de la República lo llamó para que formase nuevamente Gobierno, le dijo: «He encargado de formar Gobierno al señor Prieto en representación del grupo más numeroso de la mayoría parlamentaria; he encargado después al señor Domingo en representación del grupo que sigue en número al grupo socialista, y ahora, llamo a usted para encargarle de formar Gobierno en representación del grupo de Acción Republicana, que, numéricamente, es el que va detrás del partido radical-socialista...» (51). Por su parte, Lerroux, con ocasión de un debate parlamentario, reveló que, en diciembre de 1931, había requerido a Azaña para que «los distintos grupos que constituíamos la Alianza Republicana se concretasen en una sola minoría, con el objeto de que cuando el Presidente de la República, planteada la crisis, tuviera que atenerse a las normas y a las prácticas parlamentarias, llamase en primer lugar a la representación de una minoría, que de aquella manera resultaba la más numerosa de todas, y no hubiese así para la minoría socialista ni una postergación ni una ofensa...» (52). De manera más directa, Calvo Sotelo, al tiempo de presentarse el Gobierno Chapaprieta ante el Parlamento, denunció la política personalista que —a su

(50) ALCALÁ ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, 1936, páginas 140-1. El argumento de que no era procedente la llamada a los hombres de la CEDA por no haber sido elegidos expresamente con la etiqueta de republicanos parece difícilmente admisible si se aceptan, de manera estricta, las reglas del sufragio universal. Sin perjuicio de volver sobre el tema con mayor amplitud, conviene recordar que, ya en aquellos días, SALAZAR ALONSO advirtió que si los diputados de la CEDA «no habían sido elegidos con el rótulo de republicanos, tampoco habían sido votados como monárquicos... En un país republicano no hará falta declararlo. Si no declara lo contrario, se reputará como aceptante del régimen que impera...» Op. cit., página 78.

(51) D. S., 14 de junio de 1933, pág. 13401. Azaña dejó también consignado el dato y referencia, en términos casi idénticos, en su *Diario*; véase ARRARÁS: *Memorias íntimas...*, pág. 227.

(52) D. S., 19 de julio de 1932, pág. 7140.

juicio— venía desarrollando el Presidente de la República; y el primer dato que aportó para fundar su acusación fue el hecho de que «todavía no ha sido llamado a formar Gobierno don José María Gil Robles, jefe de la CEDA, el partido más numeroso de esta Cámara... La teoría parlamentaria pura, la costumbre parlamentaria internacional, sobre todo europea, es que la jefatura del Gobierno, al constituirse una Cámara, corresponde siempre al jefe del grupo más numeroso... Esta es la tradición parlamentaria, esta es la costumbre parlamentaria. Toda otra cosa es forzar el Parlamento, es hollar el fuero parlamentario...» (53). Por último, Gil Robles, reiteradamente postergado por el Presidente de la República, entregaba a la prensa en diciembre de 1935 una nota en la que se resumían las anomalías cometidas en la tramitación de las diferentes crisis del segundo bienio; y, sin mencionarlo, se censuraba clara y ásperamente a quien se presumía causante de todas ellas: el Presidente de la República. «El grupo parlamentario más fuerte —decía la nota en lo que aquí interesa—, privado de participación gubernativa durante un año, no alcanzó jamás la dirección de la política a pretexto de debilidad de fervores republicanos, a pesar de que ninguno de sus elementos figuró en las primeras filas de los partidos de la Monarquía... Durante meses y meses, se encomendó la jefatura de los Gobiernos a figuras muy respetables, pero secundarias, de los partidos de la mayoría, o a diputados de grandes condiciones personales, sin más fuerza parlamentaria que su voto...» (54).

El Presidente de la República, constitucionalmente, se ajustaba al texto literal del artículo 75; parlamentariamente, quebrantaba una regla que en España y en los demás países dotados del mismo régimen representativo, se consideraba de general observancia; políticamente, obraba de manera discutible y discutida ya que se entendía —con razón o sin ella— que perseguía, en momentos diferentes, fines muy concretos. Por de pronto, se entendió que el Jefe del Estado, de manera principal y reiterada, utilizó el artículo 75 para impedir el acceso de Gil Robles al poder; el hecho y la intención se denunciaron repetidamente en tonos diversos, en aquella época (55): en nues-

(53) *D. S.* 1 de octubre de 1935, pág. 21.

(54) *El Debate*, 17 de diciembre de 1935.

(55) *El Debate* del día 3 de abril de 1935, con ocasión de la crisis que llevaría a la formación del Gobierno *doméstico* de Lerroux, señaló que la CEDA no había encontrado modo de participar en el Gobierno: «De todas partes —escribía— han surgido voces que pedían ver en el Gabinete un reflejo de la Cámara. Pero el grupo más numeroso de ésta, el que lleva cuarenta votos de ventaja sobre el que más de cerca le sigue, a ése ni se le ofrece la jefatura, ni se le atribuye tampoco en número ni en importancia los puestos que le corresponden y cuando él no pasa por tales restricciones, se le deja del todo y se llama a otra puerta...»

tros días, el propio Gil Robles ha resumido escuetamente el dato y su valoración: «La designación del Presidente del Consejo —ha escrito— era una de las facultades privativas del Jefe del Estado. La oposición, el veto al representante de la minoría más numerosa resultaba, sin duda, contrarios a las sanas prácticas parlamentarias, pero no podían ser calificados de decisión anticonstitucional» (56). En segundo lugar, el uso de aquella discrecionalidad por el Jefe del Estado se interpretó, en otros casos, como un intento de escindir al partido radical; en este sentido, en diciembre de 1935, Salazar Alonso escribía: «El Presidente de la República ha hecho todo lo posible para producir esa división. Primero, con una técnica de halago y otorgamiento de preponderancia al señor Martínez Barrio, a quien encumbró a la Presidencia del Consejo de Ministros. Después, con idénticos procedimientos, respecto al señor Samper...»; y en el mes de septiembre de ese mismo año «dando el encargo de formar Gobierno al señor Alba...» (57). Por último, en algunas de tales designaciones del Jefe del Estado se veía o se creía ver un interés directo en situar en la Presidencia del Gobierno a hombres de su confianza y fácil manejo: a esta intención responderían el nombramiento de Samper y de Portela. Y para concluir estas consideraciones, habría que señalar que el Presidente de la República, en el olvido de la regla parlamentaria, llegó, a veces, demasiado lejos: en septiembre de 1935, después de la caída del último Ministerio presidido por Lerroix, confió la Presidencia del Gobierno a Chapaprieta, parlamentario solitario; y, en diciembre de ese mismo año, a Portela que ni siquiera era diputado (58).

En otro orden de cosas, conviene señalar que, a veces, el encargado de formar Gobierno necesitaba, para intentar o abandonar su tarea, el permiso del jefe o de los órganos directivos del partido a que pertenecía. Tal necesidad venía impuesta por la disciplina del partido o por el acatamiento debido al jefe del mismo; pero, en ocasiones, venía exigida adicionalmente como medio de evitar conflictos y disensiones que la libre elección del Presidente de la República podía desencadenar. La necesidad de tal autorización se hizo patente, de manera muy especial, en las ocasiones en que el Presidente de la República confió el encargo a determinadas personalidades de los partidos socialista o radical: quizás sea interesante recordar los episodios más importantes que, en este orden concreto de cosas, se produjeron en uno y otro partido.

(56) GIL ROBLES: *No fue posible...*, pág. 225.

(57) SALAZAR ALONSO, *Op. cit.*, pág. 78.

(58) Una interesante valoración del dato en SECO SERRANO: *Historia de España*, 1968, pág. 148.

En la crisis de junio de 1933, Besteiro, después de recibir el encargo, se reunió con la Comisión ejecutiva de su partido. «La Comisión ejecutiva del partido socialista —decía una nota de ésta— ha oído las explicaciones del camarada Julián Besteiro respecto a la forma en que el señor Presidente de la República le confió el encargo de constituir Gobierno y su resolución de declinar ese encargo, resolución que mantendría aun cuando la Comisión ejecutiva le aconsejase proceder en sentido contrario, por considerar que su criterio personal, opuesto a la participación del partido socialista en el poder y que expuso cuando ésta se decidió, le obliga a seguir en consonancia con dicho criterio. La Comisión, respetando la actitud personal de Besteiro, estima que ella no puede prejuzgar la del partido, la cual sería definida si la misión de formar Gobierno llegara a ofrecerse a algún afiliado en quien no concurrieran circunstancias tan especiales como las que concurren, y eran públicas, en el mencionado camarada» (59). Al declinar Besteiro el encargo, el Presidente de la República llamó a Prieto; éste, antes de aceptar, se sintió obligado asimismo a consultar a la Comisión ejecutiva del partido; pero ésta decidió trasladar la resolución definitiva a la minoría parlamentaria socialista con la que se reunió; el acuerdo se resumió en la siguiente nota: «Reunida la minoría socialista, el compañero Largo Caballero expuso detalladamente el proceso de la crisis, dando cuenta del encargo conferido por el Presidente de la República al compañero Indalecio Prieto de intentar la formación de Gobierno y el acuerdo de la Comisión ejecutiva del partido, unánimemente favorable a que se realice dicho intento. Después de breve deliberación, el grupo parlamentario adoptó una resolución de conformidad a la propuesta de la Comisión ejecutiva» (60).

En cambio, en el partido radical, más personalizado el poder en la figura de Lerroux, el consentimiento para aceptar el encargo se pedía directamente al viejo líder quien —forzado por las maniobras del Presidente de la República— hubo de otorgarlo hasta tres veces. En octubre de 1933, después de la derrota parlamentaria del primer Ministerio Lerroux, el Jefe del Estado confirió el encargo de formar nuevo Gobierno a Martínez Barrio: éste —cualquiera que fuese su intención última— se consideró obligado a pedir la autorización de quien, en aquellas fechas, era todavía su jefe político. La entrevista trascendió ya entonces; después la refería Lerroux con detalle y resentimiento. El episodio es sobradamente conocido: Lerroux, después del voto desfavorable en las Cortes, se retiró a su casa; ya acostado, releía el *Quijote*; Martínez Barrio, desde el Congreso, solicitó una entrevista inmediata; acudió

(59) *El Socialista*, 11 de junio de 1933.

(60) *El Socialista*, 11 de junio de 1933.

a ella acompañado de Azaña y Marcelino Domingo; superado el momento de sorpresa y de tensión, se formuló la petición: «Intervino Martínez Barrio —escribía luego Lerrooux— y se explicó. Su Excelencia se había dignado ofrecerle a él, a Martínez Barrio, el encargo de formar Gobierno. Se había reservado la contestación hasta consultarme...». La solución parecía aceptable a los socialistas; parecía mejor a los republicanos vinculados a partidos distintos del radical; Azaña y Domingo abogaron a favor de la autorización invocando el espíritu republicano y el patriotismo de Lerrooux; éste «oía, callaba, pensaba y sentía»; finalmente, tras una lucha interior —que describe con su peculiar estilo— entendió que debía sacrificarse y cedió: «Le dije a Diego Martínez Barrio que podía aceptar, que debía aceptar...» (61).

En abril de 1934, el Gobierno presidido por Lerrooux, a consecuencia de la actuación de Alcalá Zamora en relación a la ley de amnistía, presentó su dimisión. El Presidente de la República encargó la formación de nuevo Gobierno a Samper, quien se consideró asimismo obligado a solicitar la autorización de Lerrooux. Este último nos ha dejado también el relato directo de la entrevista: «Almorzaba yo aquel día —escribiría tiempo después— en el Ministerio de Marina con otros ministros y amigos. Se hizo anunciar Ricardo Samper y me comunicó la sorprendente noticia: Su Excelencia el Presidente de la República le había confiado el encargo de formar Gobierno. Le había contestado que necesitaba la venia del jefe de su partido. Y ese era el objeto de su visita... Le cité para más tarde en mi casa. No es que necesitara reflexionar para adoptar resolución, que no podía ser más que una, sino sobre la manera de hacerla efectiva...». Sobre Lerrooux se ejercieron presiones para que denegase la autorización solicitada: «Los amigos que pudieron hablar conmigo sobre el asunto —sigue refiriendo— opinaban resueltamente contra la autorización que se dio a Martínez Barrio, me dijeron algunos. Eso no debía repetirse. Así caminábamos a la disidencia y la disolución, argumentaban otros, refiriéndose a nuestro partido...». Sin embargo, Lerrooux entendió que su negativa podía provocar una grave crisis constitucional; que podía traer consigo consecuencias políticas tan inciertas como graves; que podría ser atribuida a mezquindad personal; que por encima de los intereses del partido estaban los de la República y del país: «Le di —concluye— mi venia a Ricardo Samper...» (62).

El día 20 de septiembre de 1935 presentó su dimisión el último Ministerio presidido por Lerrooux. El Presidente de la República encargó la formación de nuevo Gobierno a Martínez de Velasco; éste fracasó en su intento;

(61) LERROUX: *La pequeña historia*, 1945, págs. 181-2.

(62) *Idem ídem*, págs. 256-8.

el Jefe del Estado pasó, entonces, el encargo a Santiago Alba que, en aquel tiempo, era Presidente de las Cortes, y, desde 1933, militaba en las filas del partido radical. En este punto, los recuerdos escritos de Lerroux se desvanecen (63). Pero también Alba acudió a pedir la autorización del líder radical: el mismo Alba declaró a los periodistas que había manifestado al Presidente de la República que «antes de dar un paso para realizar las gestiones encomendadas necesito conocer la actitud del jefe del partido radical, don Alejandro Lerroux... Si no encuentro en éste, no ya un buen parecer, sino una conformidad cordial e íntima, daré por terminadas las gestiones antes de llevarlas adelante... Será aceptada o no mi labor, pero yo necesito primero saber si cuento con el asentimiento, en esta forma, del que es mi jefe y seguirá siéndolo...». Lerroux le prestó también su asentimiento: «a nadie —declaró a los periodistas— le produciría más satisfacción que a mí el nombramiento porque supongo que continuaría la misma política con los mismos elementos...». Y aún añadió: «No hay que olvidar que don Santiago Alba me pidió la venia para aceptar el encargo de formar Gobierno, puesto que pertenece a mi partido...» (64).

LA DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS

El Presidente designado puede seguir, en la selección de los ministros que deben formar su equipo de Gobierno, criterios distintos. La solución de cada crisis ministerial ofrece siempre determinadas particularidades difícilmente reducibles a esquemas fijos; pero, en términos generales, puede decirse que, durante la Segunda República, los métodos seguidos o ensayados fueron, esencialmente, cuatro.

1. Un primer método consistía en que el encargado de formar Gobierno fijase las líneas directrices de la política a seguir, el número de carteras a asignar a cada partido que entrase en la coalición ministerial y los nombres concretos de quienes debían ocuparlas, recabando la conformidad de los partidos interesados sobre cada uno de los extremos mencionados. Este método

(63) Lerroux sólo recuerda que, en la crisis de septiembre de 1935, el Presidente de la República encargó a Martínez de Velasco la formación de nuevo Gobierno; al no conseguirlo, el encargo pasó a Alba; pero, en este punto, Lerroux, seguramente por olvido, se limita a escribir: «Santiago Alba, Presidente de las Cortes, que también fue encargado de formarlo, declinó los poderes recibidos en cuanto tropezó con las primeras dificultades. Yo creo que quiso menos que pudo...» Op. cit., pág. 432.

(64) Véase todo en *Ahora*, 23 de septiembre de 1935.

fue seguido por Azaña, al constituir su Gobierno en diciembre de 1931, después de promulgada la Constitución: él mismo, al exponer ante el Parlamento la tramitación y solución de la crisis, explicó el procedimiento y conducta seguidos con sujeción a los criterios mencionados. Azaña —según su propia explicación— comenzó llamando a un representante del partido socialista: «Le dije cuál era mi programa, detalladamente, y le confié el encargo de que comunicase a su partido que sobre la base de aquel programa solicitaba la colaboración de los socialistas en el Gobierno; que les atribuiría tres Ministerios y que esperaba su respuesta...». La misma gestión realizó cerca del partido radical-socialista a través de Marcelino Domingo: «Le expuse —continuaba diciendo— el programa del Ministerio; le indiqué que conservaría en el Gobierno dos ministros radical-socialistas y que ya le diría cuáles eran las carteras que habían de desempeñar aquéllos...». Los socialistas y radical-socialistas aportaron prontamente la conformidad a Azaña, tanto en orden al programa propuesto por éste como a la distribución numérica de carteras asignadas a cada partido; si se tiene presente, de otra parte, que Alianza Republicana había concedido un voto de confianza a Azaña, éste se encontró con que, al día siguiente de haber recibido el encargo presidencial, tenía virtualmente formado el Ministerio, pese a la negativa de Lerroux y del partido radical a seguir en el Gobierno.

Conseguido el acuerdo sobre el programa y las carteras, Azaña se dispuso a hacer uso de su derecho a designar a las personas concretas que habían de ocuparlas, sin perjuicio de que los llamados solicitasen la autorización del grupo parlamentario o del órgano rector del partido respectivo. Azaña, por el partido socialista, llamó a Largo Caballero, a Prieto y a De los Ríos: «Les dije a estos tres amigos que contaba con ellos personalmente para el Gobierno y las carteras que iban a ocupar... Estos tres amigos, por disciplina de partido y por devoción a la obra común de los republicanos y de los socialistas, aceptaron y después solicitaron, naturalmente, la autorización de su partido para comprometerse definitivamente...». La misma conformidad y solicitud de autorización, en relación a su partido, formularon los radical-socialistas Albornoz y Domingo: este último pasaba de la cartera de Instrucción, que había regentado en el Gobierno provisional, a la de Agricultura. Finalmente, Azaña —por indicación, al parecer, de Marcelino Domingo— llamó a Carner para que desempeñase la cartera de Hacienda sustituyendo a Prieto, que pasaba a Obras Públicas; venció la resistencia y los escrúpulos alegados por aquél; y actuó del mismo modo que en relación a los miembros de los otros partidos solicitados: «El señor Carner —concluía Azaña— después de darme, provisionalmente, su aceptación fue a consultar con su grupo y a recabar la autorización del mismo. Autoricé al señor Carner para que lo hiciera, y cuan-

do obtuvo la aquiescencia de su grupo parlamentario, quedó definitivamente designado para la cartera de Hacienda...» (65).

2. Un segundo método, de signo distinto y aún radicalmente inverso, fue el intentado por Lerroux al tiempo de constituir su primer y efímero Gobierno; buscar el concurso personal de los políticos prescindiendo del parecer de los partidos respectivos. Alcalá Zamora, en los primeros días de septiembre de 1933, provocó la caída del Gobierno Azaña, formado en junio anterior, y, con ello, puso, virtualmente, término al primer bienio. La opinión general era que los radicales serían llamados a gobernar: así fue. Lerroux, antes de ser encargado de formar Gobierno, antes incluso de ser llamado a consulta presidencial, declaraba al periodista Luis de Armiñán: «Si yo formase Gobierno, formaría un Gobierno nacional republicano. Y un Gobierno nacional republicano exige hombres de conciencia republicana, dispuestos a obedecer a una disciplina férrea y razonada, pero que no puede admitir sujerencias o imposiciones ajenas a la función de Gobierno. Buscaría a los hombres, estuviesen o no en los partidos, que sintieran, como yo, la necesidad de gobernar. Capacidad, preparación, fe republicana, respeto absoluto a la Constitución...». Y reiterando su pretensión y propósitos, añadía: «Creo que ha llegado el momento de constituir un Gobierno netamente republicano, en el que participen valores personales de todos los partidos que se avengan a esa formación... Yo no pienso contar con los partidos ni dirigirme a ellos. Buscaré sólo a las personas donde se hallen... (66). De acuerdo con tales criterios Lerroux, al ser encargado de formar nuevo Gobierno, seleccionó, para el mismo, a políticos pertenecientes a distintos partidos republicanos, pero sin con-

(65) Véase el discurso en *D. S.*, 17 de diciembre de 1931. Sobre esta crisis, datos de interés coincidentes esencialmente con los expuestos por AZAÑA en MARCELINO DOMINGO: *La experiencia del poder*, Madrid, 1934. En la crisis de junio de 1933, Azaña procedió de manera parecida, y afirmó que sin mengua de las facultades que debían reconocerse al encargado de formar Gobierno era conveniente que cada grupo parlamentario discutiese el programa propuesto por aquél: «Es preciso darse cuenta —decía— de que las costumbres políticas actuales y el nuevo modo de proceder de los partidos en España, por mucho que contraríen las tradiciones antiguas del Parlamento español, son una innovación saludable, y que los actos del Gobierno o los programas del Gobierno se discutan en el fondo de los partidos y en el fondo de los grupos, no es un relajamiento de la disciplina, sino un afianzamiento de la conciencia cívica y republicana, estando yo absolutamente dispuesto a defender siempre el sistema de que un Gobierno sea no la resultante de una influencia personal sino la resultante de una coincidencia de ideas políticas entre los partidos que quieran gobernar...», *D. S.*, 14 de junio de 1933.

(66) El texto de las declaraciones en *Ahora*, 8 de septiembre de 1933.

sultar a los órganos directivos de los mismos ni a los jefes de los grupos parlamentarios respectivos.

Los partidos republicanos, con mayor o menor sinceridad, habían prometido su apoyo a Lerroux para la formación de un Gobierno de concentración republicana; pero tan pronto observaron que Lerroux realizaba sus gestiones de acuerdo con los propósitos que habían anunciado, comenzaron a retirarle su apoyo o a mostrar reticencias frente a la actuación de aquél. En este sentido, la minoría de Acción Republicana, al saber que Lerroux había ofrecido la cartera de Hacienda a Viñuales sin contar con el partido, publicó una nota en la que decía: «Acción Republicana ha estimado que la colaboración que estaba dispuesta a prestar a un Gobierno de concentración con representaciones auténticas de los grupos parlamentarios no podía ofrecerla a un Gobierno compuesto por un solo partido y por personalidades sin la representación política de los grupos a que pertenecen; lo que de hecho es negar el principio de concentración de partidos defendida como base de concordancia entre republicanos antes de la crisis y durante su tramitación» (67). Por su parte, la O. R. G. A., al tener noticia de que Lerroux se había dirigido a Madariaga, invitándole a entrar en el Gobierno, sin contar con el partido, publicó, asimismo, una nota parecida: «La minoría —decía— que no discute a quien está encargado de formar Gobierno la libertad de designar a los ministros, pero juzga indispensable dar cuenta a las minorías parlamentarias si los ministros han de ostentar la representación de éstas o comprometer su auxilio parlamentario, ha significado al señor Madariaga que en tanto este trámite no se cumpla debidamente, no podrá representar al partido republicano gallego en el nuevo Gobierno, pese a hallarse aquél, en principio, dispuesto a prestar su apoyo a una concentración republicana de izquierda» (68). De manera más o menos expresa, otros partidos apuntaron parecidas reservas.

Cuando el Gobierno Lerroux se presentó a las Cortes, una parte considerable de las críticas al mismo se dirigieron contra el procedimiento seguido en la selección de los ministros; en todo caso, tal procedimiento fue uno de los pretextos principales para aprobar un voto de desconfianza que produjo la caída inmediata de aquél. En este sentido, Prieto acusaba a Lerroux de haber formado «un Gobierno radical, más nominativamente lerrouxista, con unos flecos que S. S. ha buscado en el resto de los partidos republicanos, hurgando o en las disidencias públicas o en las disidencias latentes, o en los desvaimientos o en las inocuidades, o, como en el caso del señor Sánchez Albornoz, en la lejanía»; y aún más concretamente le reprochaba haber agu-

(67) *Ahora*, 11 de septiembre de 1933.

(68) *Idem idem*.

dizado, con sus procedimientos, la escisión del partido radical-socialista: «S. S. —le decía— ha ido a elegir de un flanco la antigua disidencia del señor Bortella Asensi y de otro flanco la disidencia latente del señor Feced en forma de poner debajo de los cimientos del partido radical-socialista dos cartuchos de dinamita...» (69). Por su parte, Azaña constataba que, en la tramitación de la crisis, los partidos republicanos habían recibido «la impresión de que no se iba directamente a contar con las organizaciones políticas, sino que se iba a formar un Gobierno de personalidades políticas elegidas por el señor Lerroux, que, además, formaban parte de algún partido»; y juzgaba tal procedimiento especialmente grave porque ayudaba y alentaba una campaña emprendida tiempo atrás «de descrédito y desprecio contra el partido político en sí, como tal entidad, hablando con desdén de lo que significaba una organización política, tachándola de todas las villanías, bajezas y estorbos que una mala conducta puede poner en la marcha desembarazada de un régimen...» (70).

3. Un tercer método consistía en que el encargado de formar Gobierno se reuniese con los jefes de los distintos grupos que formaban la mayoría parlamentaria y buscasen un acuerdo, logrado frecuentemente mediante transacciones y forcejeos, para elaborar un programa y distribuir las carteras ministeriales: este sistema fue seguido, generalmente, durante el segundo bienio; lo fue, sobre todo, desde que la CEDA se decidió a intervenir directamente en las tareas y responsabilidades del Gobierno. El método era, hasta cierto punto, lógico, puesto que se trataba de Gobiernos de coalición; resultaba de tramitación compleja y aun deprimente; resultó, además, perturbado, en ocasiones, por disensiones entre los partidos, por motivaciones personales, por intromisiones del Jefe del Estado. Por regla general, una vez logrado el acuerdo sobre el número de carteras a asignar a cada partido, la dirección del mismo determinaba las personas concretas que debían desempeñarlas o invitaba al encargado de formar Gobierno a que, por sí mismo, las seleccionase.

En tales negociaciones debía seguirle, lógicamente, un criterio de proporcionalidad: en algunas ocasiones, un determinado partido, por razón de pru-

(69) *D. S.*, 2 de octubre de 1933, pág. 15400.

(70) *D. S.*, 2 de octubre de 1933, págs. 15409-10. Muy poco tiempo después, BALLESTER GOZALVO, a propósito del criterio seguido por Lerroux, escribiría: «El procedimiento no podía ser ni más viejo ni peor intencionado. Intentaba con el señuelo de unas carteras, romper la disciplina y cohesión de los partidos republicanos. Requirió a Viñuales para la cartera de Hacienda, sin contar para nada con Acción Republicana; a Feced y a Barnés para otras carteras, sin contar con los radicales socialistas; y así fue ofreciendo carteras a distintas personas, sin importarles nada las organizaciones políticas a que éstas pertenecían...» *El final de las Constituciones*, pág. 78.

dencia o para evitar recelos, renunciaba a la aplicación estricta de aquel criterio. En este sentido es interesante recordar que, al tiempo de tramitarse la crisis cuya solución desencadenaría la revolución del 6 de octubre del 34, la CEDA se abstuvo de pedir la proporcionalidad con la intención de evitar un conflicto que no se logró impedir: Gil Robles ha recordado que el Presidente de la República, resignado, pero no conforme con la entrada de la CEDA en el Gobierno, deseaba limitar la participación del partido derechista a una sola cartera: «Nunca había pensado yo —escribe el líder cedista— plantear como problema previo el de la proporcionalidad en el nuevo Gabinete; pero se me impuso entonces el deber de mostrarme irreductible en la exigencia, por lo menos, de tres puestos en el Gobierno, para dejar a salvo la dignidad del partido y reforzar la actuación gubernativa que la congénita debilidad del grupo radical hacía cada vez más necesaria...» (70 bis). En esta misma ocasión, Gil Robles no quiso entrar personalmente en el Ministerio; pero, con la aquiescencia de Lerroux, se reservó la delicada tarea de seleccionar a los ministros cedistas. Y, efectivamente, propuso a Giménez Fernández y a Aizpún, cuyos nombres no fueron discutidos ni por Alcalá Zamora ni por Lerroux; sugirió el de Lucia, que éste mismo rechazó por su peculiar posición como jefe de la Derecha Regional Valenciana, enfrentada violentamente con los seguidores levantinos de Lerroux (71), y, por último, propuso el de Anguera de Sojo, de probada fe republicana, quien, sin perderla, había recorrido un camino que le había llevado a las filas cedistas: precisamente, por tal evolución, la Esquerra trató de acudir al Jefe del Estado para evitar su nombramiento: «aunque en otras circunstancias —refiere Gil Robles— hubiera podido sustituir al señor Anguera, un mínimo sentido de la dignidad me obligaba ahora a rechazar de plano el veto audaz de la Esquerra y la intolerable intromisión del señor Alcalá Zamora» (72). Por lo demás, la cautela y la firmeza de Gil Robles de nada sirvieron: apenas se hizo pública la composición del Gobierno con participación cedista se produjo el levantamiento en Cataluña y Asturias.

En cambio, en otras ocasiones, se reclamaba la aplicación rigurosa del criterio proporcional: tal sucedió después de la caída del llamado Gobierno *doméstico* de Lerroux, formado en abril del 35. El Consejo Nacional de la CEDA, en reunión del día 9 de ese mismo mes, advirtió ya que en el caso de

(70 bis) *No fue posible...*, pág. 137.

(71) Lerroux, en aquellos días, declaró: «El señor Lucia iba a formar parte del Gobierno, pero me ha rogado que no lo incluya en la lista para no ser un obstáculo, a lo que he accedido. No hubo vetos que yo no hubiera consentido ni obstáculos de ninguna clase.» *Pueblo*, 5 de octubre de 1934.

(72) *No fue posible...*, págs. 137-8.

que «el partido hubiera de reintegrarse de nuevo al Gobierno, habría de hacerlo obteniendo la preponderancia a que le da derecho su fuerza numérica parlamentaria, pero, además, con ponderación cualitativa, esto es, con carteras de influencia notoria dentro del Ministerio» (73). De acuerdo con este criterio, al tiempo de prepararse un nuevo Gobierno en el que se reconstituiría la coalición centro-derechista, Gil Robles pidió la aplicación estricta del principio de la proporcionalidad. Lerroux, bajo cuya Presidencia se constituía también este nuevo Gobierno, reclamaba un cierto predominio de su partido, invocando su indiscutible solera dentro del régimen: «Sin rechazar de plano el argumento —recuerda Gil Robles— defendí yo la conveniencia de que se formara un gabinete de coalición efectiva. Después de las dos etapas anteriores —Gobierno exclusivamente radical y Gobierno radical con el concurso de las derechas— parecían imponer las circunstancias un ministerio que fuese el fiel reflejo de la estructura de las Cortes» (74). Y, efectivamente, en el nuevo Gobierno entraron cinco ministros de la CEDA, seleccionados, con el asentimiento de Lerroux, por el jefe de aquélla: el mismo Gil Robles, en Guerra; Casanueva, en Justicia; Salmón, en Trabajo; Aizpún, en Industria y Comercio; Lucia, en Comunicaciones (75).

En todo caso, la regla de la proporcionalidad distaba mucho de ser la solución para todos los problemas. La formación de Gobierno, por este método de la negociación, resultaba complejo y difícil por varios motivos: por la frágil situación política en el segundo bienio; por las disensiones ideológicas y programáticas entre los partidos que formaban el bloque gubernamental; por el hecho de que cada uno de éstos, sintiéndose necesario, se encastillaba frecuentemente en posturas y exigencias desproporcionadas; por la política del Presidente de la República, que —según ya quedó señalado— olvidaba las reglas propias del régimen parlamentario sembrando el desconcierto y la confusión. Las negociaciones resultaban, frecuentemente, penosas; el Presidente encargado se veía obligado, a veces, a gestiones y concesiones deprimentes; en este sentido; ya en aquella época, Salazar Alonso, escribió: «No son chocantes los cabiideos para la formación de Gobierno. Es costumbre ya establecida. El Presidente del Gobierno ha de ir y venir, con la lista, de Palacio a las casas de los próceres políticos, a veces, con el sombrero en la mano, suplicando para obtener una aquiescencia, tembloroso para comunicar la negativa» (76). La observación queda confirmada por lectura de la prensa

(73) *El Debate*, 10 de abril de 1935.

(74) *No fue posible...*, pág. 228.

(75) Sobre la resistencia de Alcalá Zamora a aceptar esta participación proporcional de la CEDA, véase LERROUX, *Op. cit.*, págs. 389 y sig.

(76) SALAZAR ALONSO, *Op. cit.*, pág. 111.

de la época; posteriormente, los testimonios escritos, especialmente los de Gil Robles y Chapaprieta, han desvelado episodios inéditos y reveladores sobre actuaciones que debilitaban y desacreditaban el sistema.

4. Finalmente, un cuarto método, de mayor sencillez, resultaba lógicamente de aquellos casos en que el Jefe del Estado procuró la formación de Gobiernos que respondían a sus preocupaciones personales o políticas. Este método se aplicó, principalmente, en tres casos diferentes: en los tres, el Gobierno se formó casi exclusivamente, con la intervención del Presidente de la República y del Presidente del Gobierno. La primera aplicación de este método se produjo, al tiempo de constituirse el Gobierno Samper: Alcalá Zamora encargó la formación del Gobierno al político levantino al margen de todas las reglas parlamentarias y de los consejos recibidos en las consultas evacuadas; Samper —según ya señalamos— consultó con Lerroux para aceptar el encargo; le consultó también para la designación de los ministros; pero si tal designación pudo realizarse con relativa prontitud y rapidez, se debió a que los propuestos por Samper eran personas sugeridas por el Presidente de la República o gratas al mismo; en este sentido, Arrarás calificaría luego al Ministerio Samper como «Gobierno elaborado a gusto y medida de Alcalá Zamora» (77), y por su parte, historiador de talante tan distinto como Ramos Oliveira escribiría también después que, con el Ministerio Samper, el Presidente de la República «autorizaba un Gabinete de nulidades, ceros a la izquierda, sujetos oscuros que él extraía de un merecido anonimato para que realizaran, agradecidos al favor presidencial, su sospechosa política» (78). La segunda aplicación del método se produjo en abril del 35, al tiempo de constituirse el llamado Gobierno *doméstico* de Lerroux: el jefe radical recordaría luego que formó un Ministerio que el Jefe del Estado consideraría «como el mejor que había tenido la República» (79), por ser muy del gusto presidencial, y, por su parte, Gil Robles recordaría que aquél formó nuevo Gobierno «integrado por correligionarios suyos y amigos personales de don Niceto, ocho de los cuales eran diputados» (80). La tercera aplicación de este método se produciría al tiempo de constituirse el primer Ministerio Portela, que sería —según el mismo Gil Robles— «una simple camarilla de secretarios de despacho»: de los nombrados, seis no eran diputados; tampoco lo era el Presidente del Gobierno (81).

(77) ARRARÁS: *Historia...*, tomo II, pág. 338.

(78) RAMOS OLIVEIRA: *Historia...*, tomo III, pág. 189.

(79) LERROUX: *La pequeña...*, pág. 379.

(80) GIL ROBLES: *No fue posible...*, pág. 221.

(81) GIL ROBLES: *No fue posible...*, pág. 373.

En esencia, estos fueron los principales métodos seguidos en la designación de los ministros durante la Segunda República. Sin embargo, conviene recordar que ninguno de ellos se dio en toda su pureza, y que apenas resulta posible reducir a esquemas simples todo el complicado juego de gestiones, exigencias y compromisos que la solución de cada crisis llevaba consigo. Por lo demás, es necesario señalar que tal designación se complicó, en el segundo bienio, con una intervención principalísima —la del Presidente de la República— que, entonces, despertó controversias constitucionales y políticas, y que, ahora, bien merece una atención especial.

LA INTERVENCIÓN DEL JEFE DEL ESTADO

El artículo 75, 1, de la Constitución —en lo que aquí nos interesa— planteaba un delicado problema de interpretación, a saber: determinar la intervención que el Presidente de la República podía tener en la designación de los ministros. Y el problema se planteó con crudeza porque, después de la caída de Azaña, en las postrimerías del primer bienio, comenzó a difundirse el rumor reiterado en cada crisis posterior, de que Alcalá Zamora intervenía de manera directa y frecuentemente decisoria en la designación de los miembros del Gobierno que se sucedieron durante el segundo bienio. El transcurso del tiempo fue revelando que aquel rumor respondía, en mayor o menor medida, a una realidad; la certidumbre motivó críticas y polémicas más o menos veladas en la prensa; finalmente, el tema adquirió estado parlamentario al tiempo de presentarse el Gobierno Chapaprieta ante las Cortes. En tal ocasión, Calvo Sotelo denunció la invasión por el Presidente de la República de zonas y terrenos políticos que debían estar reservados al Gobierno y a las Cortes, y, al enumerar los hechos en que fundaba su denuncia, acusó, concretamente, al Jefe del Estado de intervenir en la designación de los ministros: «Yo hablo —dijo— en nombre de la calle, y en voz alta, sin miedo a que con razón y con honor pueda contradecirme nadie, nadie, digo que en muchos casos ha habido nombramientos sin propuesta, y que, en otros, han existido propuestas que no han sido aceptadas...». Chapaprieta le interrumpió para decirle escuetamente que tal afirmación no era exacta; Calvo Sotelo replicó e insistió: «Yo afirmo por mi honor y nadie me podrá contradecir, que ha habido ministros nombrados por el Presidente de la República con la complicidad del Consejo, sin que éste los hubiera llevado en su propuesta...» (82). La firmeza y seguridad de tales expresiones

(82) D. S., 1 de octubre de 1935, pág. 22.

debieron, posiblemente, impresionar a Chapaprieta; de otra parte, el silencio de Lerroux, sentado en el banco azul como ministro de Estado y especialmente cualificado —según luego veremos— para juzgarlas parecía un tácito refrendo y confirmación de las acusaciones contenidas en ellas.

Quizás por esta razón, Chapaprieta, al contestar con amplitud al discurso de Calvo Sotelo, trató de apartarse del terreno de los hechos para llevar la disputa a un plano doctrinal: de este modo, se produjo una de las más interesantes polémicas parlamentarias de la época acerca de la interpretación que, en este punto concreto, debía darse al artículo 75 de la Constitución y a la participación que el Presidente de la República podía correctamente tener en la designación de los ministros. Chapaprieta partía de una concreta afirmación: «El señor Presidente de la República —decía— tiene, según el artículo 75 de la Constitución, la facultad de aprobar la lista de Gobierno propuesta por el Presidente...». Y, desarrollando una tesis de la que es difícil descubrir si era fruto de la meditación o de la improvisación, añadía: «El Presidente de la República da el encargo de formar un Gobierno con características determinadas; la persona encargada de formarlo presenta la lista al Presidente de la República, y éste puede aprobarla o desaprobala... Eso lo dice la Constitución. Pues si el Presidente de la República quiere que el Gobierno tenga determinadas características y en la formación del Gobierno, por las personas que lo componen, por el ideario que representan no se encuentra perfectamente expresado el deseo que tuvo el Presidente de la República al hacer el encargo, ¿qué duda existe de que le compete la facultad de poder repudiar aquella lista, decir que no acepta aquella lista, que alguno de los nombres de aquella lista no le satisface, puesto que no responde al criterio que presidió el encargo que él diera?». Después de negar nuevamente que se hubiera dado el supuesto denunciado por Calvo Sotelo, afirmaba: «Aun cuando existiera, el Presidente de la República no hace más que usar de una facultad. Y ¿qué puede ocurrir? Que aquel que lleve la lista acepte o no acepte la modificación. Si no está conforme con la modificación, con declinar el encargo está concluida su gestión...». Y terminando su argumentación sobre este punto, decía: «Yo invito al señor Calvo Sotelo a que haga la afirmación concreta y categórica de que no es función del Presidente de la República aprobar la lista de ministros que le somete la persona designada por él para la formación de Gobierno...» (83). Calvo Sotelo contestó, en los términos que inmediatamente veremos, a una doctrina que, de una parte, ofrecía puntos vulnerables, y de otra, apoyos en cierta mentalidad de aquellos tiempos; pero conviene, desde luego, señalar —por lo

(83) D. S., 3 de octubre de 1935, págs. 13-14.

que tenía de valor inmediato e indiciario— que aquel mismo día, el Presidente de las Cortes, Alba, al felicitar privadamente al del Gobierno por su intervención, le manifestaba que la teoría expuesta por éste en relación a las facultades del Presidente de la República le parecía sumamente arriesgada (84).

Por su parte, Calvo Sotelo sostuvo la tesis contraria apoyándose, principalmente, en dos argumentos distintos. En primer lugar, contrastaba la letra de la Constitución de 1876 con la de 1931. El artículo 53 de aquélla atribuía al Monarca, entre otras facultades, la de «nombrar y separar libremente a los ministros». Calvo Sotelo se detenía en el examen de la letra y de la aplicación de este precepto: «La interpretación literal de este texto —decía— permitía suponer que el Rey tenía autoridad para destituir a un ministro o para nombrar uno o más ministros *motu proprio*, cualquiera que fuese el criterio del jefe, presunto o constituido, del Gobierno; pero esta interpretación estaba en pugna con la que entonces se consideraba esencia del régimen parlamentario...». En efecto: «el principio de nombrar y separar libremente a los ministros —añadía—, aunque formulado de una manera más o menos precisa en las Constituciones de tipo parlamentario anteriores a la guerra, estaba en la práctica estructurado de una manera rotunda e irrefragable en el sentido de privar al Jefe del Estado de la posibilidad de injerirse en la constitución de los Gobiernos...». Por consiguiente, el artículo 53 de la Constitución de 1876 debía interpretarse —y, generalmente, se había interpretado— en función de la doctrina parlamentaria según la cual el Jefe del Estado sólo podía nombrar y separar libremente al Jefe del Gobierno, pero no a los ministros, y aún el nombramiento del Jefe del Gobierno quedaba condicionado por los mecanismos de confianza propios del régimen parlamentario. Si tal era la interpretación que se había impuesto, fuera y dentro de España, era lógico que fuese la más procedente y aun la obligada referida a la Constitución de 1931 por cuanto el texto literal del artículo 75, apartándose de la fórmula utilizada por la Constitución de 1876, atribuía al Jefe del Estado la facultad de nombrar libremente al del Gobierno, pero no a los demás ministros: a éstos —concluía Calvo Sotelo— «los nombra, sí, pero a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros...» (85).

En segundo lugar, el líder monárquico invocaba el artículo 87 de la Constitución republicana, según el cual «el Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno»: si el Presidente de la República pudiese nombrar o separar libremente a los ministros o poner re-

(84) Lo refiere CHAPAPRIETA en *La paz...*, pág. 241.

(85) *D. S.*, 3 de octubre de 1935, pág. 19.

paros decisorios a la lista que le presentase un Presidente designado del Gobierno, sería aquél quien, a través de un juego de nombramientos, vetos o destituciones, dirigiría realmente la política general del Gobierno; a lo sumo —señalaba Calvo Sotelo— la regiría el Presidente del Consejo de Ministros de una manera limitada y subordinada, con elementos «de cuya solvencia política y de cuya eficiencia no podría responder plenamente...». Y rematando su argumentación —más sólida, posiblemente, que la de Chapaprieta—, Calvo Sotelo advertía que al amparo de este artículo se había modificado una práctica política en las relaciones del Gobierno con el Jefe del Estado: en el régimen monárquico, los ministros despachaban directamente con el Rey; en el republicano, sólo despachaba directamente con el Presidente de la República el del Gobierno, porque éste —concluía— «es el único que posee la totalidad de la confianza, y por eso el Jefe del Gobierno no tiene que contar, más que para una aprobación formularia, con el Presidente de la República al efectuar la selección de sus colaboradores...» (86).

La doctrina podría ser discutible; pero la denuncia formulada, dura y directamente, por Calvo Sotelo en el Parlamento era eco de una opinión generalizada que atribuía al Presidente de la República una intervención frecuente, mediante imposiciones o vetos, en la designación de los ministros. Por supuesto, no existe constancia de tales intromisiones en la formación de los sucesivos Gobiernos presididos por Azaña: sin duda, éste no las hubiera tolerado. Pero existen testimonios suficientes y autorizados para poder afirmar que, con la sustitución de Azaña por Lerroux, en septiembre de 1933, la intervención de Alcalá Zamora en el nombramiento o exclusión de determinados ministros, se produjo con reiteración. Los casos posiblemente más importantes fueron los siguientes:

a) El Presidente de la República se opuso a que Lerroux asumiese la cartera de Guerra en el primer Ministerio formado y presidido por el líder radical. En este sentido, Lerroux refiere que, al sustituir fugazmente a Azaña, en la fecha señalada, quiso acometer, personalmente, en el Ejército, «una obra de pacificación espiritual, de restauración de su moral quebrantada...». Esta obra —dice el propio Lerroux— «no podía hacerla un ministro militar porque hubiera parecido egoísta, interesada y hasta de reacción agresiva contra la autoridad republicana reformadora»; pero tampoco podía llevarla a cabo un ministro civil, porque «aparte preparación y competencia en que todos estábamos a parecida altura, se necesitaba autoridad y prestigio: nadie podía aportarlos mayores que el Presidente del Consejo, por el cargo. No pudo ser...».

(86) D. S., 3 de octubre de 1935, pág. 20.

Lerroux tuvo que renunciar a este concreto empeño por la oposición escurridiza, pero firme, de Alcalá Zamora; no pudo asumir personalmente la cartera de Guerra; tuvo que conformarse con designar para la misma a su correligionario Rocha (87).

b) La derrota parlamentaria sufrida, casi de inmediato, pero Lerroux motivó su dimisión y su sustitución por Martínez Barrio. De nuevo, el Presidente de la República volvió a intervenir —al parecer, con mayor amplitud— en la formación del Ministerio. En este caso, el testimonio nos llega por conducto de Azaña que siguió de cerca algunas de las incidencias de la crisis; años después, recordando precisamente la designación de Martínez Barrio, escribiría: «Se conocía que su encargo era limitado y estricto, incluso en la composición del Ministerio, pues entre otras cosas, me soltó que la presencia del señor Botella Asensi en la cartera de Justicia era una condición *sine qua non*, la clave de la combinación. Y como yo no encubriese mi asombro, don Diego se sonrió enigmáticamente y abrió los brazos, como diciendo: ¡Qué le voy a hacer!... Entonces estaban aquellos señores en la luna de miel del *nicetismo* que les subía al poder, y les hacía presidentes, ministros, etc. El Presidente se había permitido dar nombres de favoritos suyos para algunas carteras y hasta para gobernadores...» (88).

c) Después de las elecciones de noviembre de 1933, Lerroux sustituyó, a su vez, a Martínez Barrio en la Presidencia del Gobierno. De nuevo, el líder radical quiso asumir personalmente la cartera de Guerra; de nuevo, se encontró con la oposición, vestida de cortesía, del Presidente de la República: «Su Excelencia —escribía luego Lerroux— me exploró hábilmente sobre la composición que yo pensaba darle al Gobierno. Con toda franqueza, le manifesté mi propósito de reservarme la cartera de Guerra. Por segunda vez apeló Su Excelencia a todos los recursos de su abundante dialéctica para disuadirme, sin ofenderme ni molestarme. Un Gobierno de coalición era una cosa muy delicada de dirigir, me decía. En aquellas circunstancias, la Presidencia, por sí sola... daba un gran exceso de trabajo. La tarea iba a ser larga; modificación de algunas leyes, elecciones municipales, tal vez provinciales, la reforma constitucional... Nada, nada; era menester que yo me reservara, cuidase mi salud y conservase mis admirables energías... Lerroux no quiso provocar un conflicto; por segunda vez cedió y designó ministro de la Guerra a Martínez Barrio (89).

(87) LERROUX: *La pequeña...*, págs. 216-7.

(88) AZAÑA: *La Pobleta...*, en Op. cit., tomo IV, pág. 648.

(89) LERROUX: *La pequeña...*, pág. 217. Sobre el episodio, véase también CÉSAR JALÓN: *Memorias políticas*, Madrid, 1973, pág. 104.

d) En los primeros días de marzo de 1934, Martínez Barrio, que había pasado del Ministerio de la Guerra al de la Gobernación, presentó su dimisión por disconformidad con la línea política seguida por el Gobierno; le acompañó el ministro de Hacienda, Lara, identificado con la postura de aquél. Lerroux pensó remediar la situación mediante la sola sustitución de los ministros dimisionarios; el Presidente de la República quiso que quedase planteada la crisis total. Al parecer, tal pretensión se debía al deseo de Alcalá Zamora de eliminar del Gobierno a Pareja Yébenes, ministro de Instrucción Pública, que no se había plegado a los deseos de aquél en el nombramiento de rector de la Universidad de Sevilla. Lerroux se vio obligado a sustituir a Pareja por Madariaga. Salazar Alonso, a fines de 1935 —sin prejuzgar los méritos de Madariaga— reveló que la eliminación de Pareja fue deseada y aun impuesta por el Jefe del Estado: de tal eliminación —escribió— «no se puede culpar al señor Lerroux. Su caballerosidad, su generosidad, le hacen incapaz de proceder semejante. No dudó el jefe radical en sacrificar a su ilustre colaborador, para satisfacer el deseo de quien, con unos pretextos u otros, aconseja siempre sobre las listas de los ministros» (90).

e) En los últimos días de abril de 1934, la crisis motivada por la ley de Amnistía, provocó la sustitución de Lerroux por Samper. La designación de éste —según hemos visto— respondió a una decisión puramente personal del Jefe del Estado; era lógico suponer que éste interviniese decisivamente en la formación de un Ministerio presidido por un personaje secundario que por la sola voluntad de aquél ascendía a la Jefatura del Gobierno. En todo caso, tenemos también constancia de una intervención concreta y decisiva del Presidente de la República: Samper, al parecer, pensó en que Madariaga, cuya competencia y prestigio en cuestiones internacionales era indiscutible, ocupase la cartera de Estado; Alcalá Zamora se opuso. El testimonio nos lo ofrece el propio Madariaga: «El señor Alcalá Zamora —escribe—, que tenía sobre el señor Samper poderes alfonsinos, y para eso lo escogió a la manera alfonsina puesto que sin él el señor Samper no era nadie, se opuso a mi nombre, alegando, según se me dijo, que me pondría en una situación difícil, por ser yo el firmante de la ley de Amnistía, causa de una crisis sin razón alguna parlamentaria; es decir, de una crisis paulatina... La verdadera razón —concluye— de toda esa intriga urdida por el señor Alcalá Zamora era su deseo de mangonear a sus anchas en el Ministerio de Estado...» (91).

f) En los primeros días de octubre de 1934, cayó el Ministerio presidido por Samper. El Presidente de la República llamó nuevamente a Lerroux.

(90) SALAZAR ALONSO, Op. cit., pág. 45.

(91) MADARIAGA: *España*, 10.^a edición 1974, pág. 678.

quien se dispuso a formar el primer Gobierno con participación cedista: tal participación desencadenaría el movimiento revolucionario del 6 de octubre. El Jefe del Estado se resistió al ingreso de la CEDA en el Gobierno; se resistió —según vimos— especialmente, al ingreso de Anguera de Sojo como ministro de Trabajo: tales resistencias fueron inútiles ante la actitud firme de Gil Robles (92). Pero, en cambio, el Jefe del Estado consiguió la eliminación de Salazar Alonso del Ministerio de la Gobernación. En aquellos días, Gil Robles escribió a Salazar: «Hasta última hora conservé la esperanza de que siguiera usted en ese Ministerio. Trabajé por ello cuanto me fue posible; pero las *circunstancias* no lo han permitido y tenemos que resignarnos. Tengo la seguridad de que el recuerdo de su labor, que tan profunda impresión ha causado en todas las gentes sensatas, será el mejor valedor de usted en la política, que algún día no lejano ha de volver a llamarlo a puestos delicados, donde usted pueda realizar una labor cada vez más fecunda...» (93). Y, por su parte, Lerroux, años más tarde, explicaría que para atenuar la entrada de tres ministros cedistas «hube de sacrificar a Salazar Alonso, con el pretexto de llevarlo a la Alcaldía de Madrid. En realidad, para no mantenerlo en contacto con la ya maniática hostilidad de Su Excelencia...» (94).

Los datos y textos anteriormente citados son, seguramente, suficientes para demostrar que hubo intervenciones concretas del Presidente de la República y para presumir que posiblemente hubo otras de las que no tenemos testimonios tan directos. En tales textos se mencionan nombres y casos: pero se contienen referencias a intromisiones más amplias y generales del Presidente de la República en la formación de los Ministerios. De tales intromisiones, más vagas, pero asimismo ciertas, existen otros testimonios muy varios y directos. César Jalón, al examinar la crisis planteada por la dimisión de Martínez Barrio y de Lara, señala, de manera general —refiriéndose a Lerroux— que «las condescendencias o, todavía más específicamente, las claudicaciones de don Alejandro estuvieron siempre a la orden del día de cada crisis; de cada lista. En cualquier circunstancia, aceptaba el análisis por Su Excelencia de los ministros propuestos y la exclusión o inclusión de algún nombre...» (95.) Por su parte, el propio Lerroux reconoce que, en la crisis de octubre de 1934, para compensar, ante el Presidente de la República, la entrada de los ministros cedistas, «di puesto en el Gobierno —escribiría luego—, con cartera o sin ella, a personas muy dignas, pero de especial predilección de don Nice-

(92) GIL ROBLES: *No fue posible...*, pág. 138.

(93) El texto de la carta de GIL ROBLES a SALAZAR en este último, Op. cit., pág. 37.

(94) LERROUX: *La pequeña...*, pág. 302.

(95) JALÓN, Op. cit., pág. 104.

to...» (96). Gil Robles recuerda también la intervención reiterada de este último en la designación de los ministros; y atribuye a tal intervención una intención muy concreta: «Sabido es —afirma— que al señor Alcalá Zamora le gustaba tener siempre en el seno del Gobierno algún confidente a través del cual pudiera llevar a cabo una maniobra en caso necesario... Ejemplo típico de esa clase de ministros fue el famoso don Cirilo del Río que no tuvo otra misión en la política española que la de *hombre de confianza* del señor Alcalá Zamora» (97). Y el propio Gil Robles, en otro pasaje de sus *Memorias*, refiere que, a raíz de la crisis provocada por el indulto de González Peña, Alcalá Zamora le explicó, con cierta desenvoltura, que condicionaba la formación alternativa de los Ministerios posibles, a la inclusión en ellos de personalidades pertenecientes a distintos partidos: «Durante los tres cuartos de hora de mi nueva entrevista con el Presidente de la República, me explicó éste con los circunloquios y vaguedades en él habituales, el sistema general de tácticas previsto en la tramitación de la crisis. De llegar a constituir Gobierno el señor Lerroux, pudiera incluso no exigírsele ningún género de colaboraciones de otros partidos. Si el encargo recayera en el señor Martínez de Velasco, habría de extenderse la colaboración hasta don Miguel Maura. De resultar yo encargado, por inspirar menos confianza, se me obligaría a ampliar esa colaboración hasta el grupo del señor Martínez Barrio. Irritado por este planteamiento desleal y descortés, repliqué al Presidente que, en esas condiciones, no se molestara en confiarme el tal encargo que, por mi parte, en manera alguna pensaba aceptar» (98). Ciertamente, cualquiera que fuesen los propósitos del Jefe del Estado, su exposición resultaba deprimente para el encargado de la formación de Gobierno; pero, en todo caso, revelaba claramente lo que hemos tratado de demostrar: la intervención del Presidente Alcalá Zamora en la designación de los ministros y aun la creencia hondamente sentida de que se hallaba en su derecho al practicar tal intervención.

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA

(96) LERROUX: *La pequeña...*, pág. 302.

(97) GIL ROBLES: *No fue posible...*, pág. 230.

(98) GIL ROBLES, *ídem*, pág. 218. Un tema, también de singular interés, cuyo examen abordaremos en nuestro estudio, es el de la presiones que, en ocasiones, se ejercieron sobre el Presidente de la República en orden a la formación de Gobiernos: basta recordar las crisis de junio de 1933 y octubre de 1934.

R É S U M É

Les études sur l'histoire politique et sociale de la Seconde République sont très nombreux, et certains de grande qualité et mérite. Par contre, les études sur le Droit Constitutionnel de la République sont très rares. Certes quelques auteurs et politiciens de l'époque —Pérez Serrano, Jiménez de Asúa, Royo Villanova, Alcalá Zamora— nous ont laissé des commentaires de valeur à la Constitution de 1931; mais il manque des études qui, de façon systématique et dans le cadre d'une perspective historique, nous expliquent le fonctionnement réel des institutions et des mécanismes établis par cette Constitution. Concrètement il manque une étude consacrée au Gouvernement pendant la Seconde République. Cette étude offre cependant des difficultés certaines dues au peu d'attention prêtée au thème dans la discussion constituante, à sa brève régulation dans le texte fondamental et à cause de la rapide succession des Gouvernements —surtout à partir de la deuxième année— ce qui ne permet pas une étude systématique facile du fonctionnement de l'institution. L'auteur, malgré de telles difficultés, a entrepris l'étude du Gouvernement de la Seconde République, dans un livre actuellement en préparation.

L'étude publiée dans cette revue est un extrait du premier chapitre consacré à la formation du Gouvernement. Cette étude prend comme point de départ l'article 75 de la Constitution qui commençait ainsi: "Le Président de la République désignera et destituera librement le Président du Gouvernement, et à la demande de celui-ci, les Ministres". Le texte était bref et semblait clair; mais son application s'est avérée extrêmement complexe et a posé des problèmes juridiques et politiques très délicats. Cette étude essaie d'examiner l'application et les principales dimensions de ces problèmes, en soulignant les différences qui se sont fréquemment produites entre le texte constitutionnel, les règles parlementaires et la réalité politique.

Tout d'abord sont examinées les consultations que le Président de la République provoquaient chaque fois que se présentait une crise ministérielle: leur nombre était excessif, leur sélection soulevait la méfiance, leur efficacité n'était pas toujours prouvée. Puis sont étudiées les notes que le Président de la République rendaient publiques dans le but d'exposer les critères qui lui servaient d'orientation pour résoudre chaque crise: ces notes provoquèrent, dans un cadre parlementaire et extraparlamentaire, des polémiques virulentes. Le troisième thème abordé se réfère à la désignation de la personne chargée de former le Gouvernement selon l'article 75 antérieurement mentionné et suivant les aspects et limites imposés par les règles propres au régime parlementaire, ainsi que l'inégale observance de l'article et de ces règles. Finale-

ment est analysée la désignation des Ministres en examinant les méthodes suivies qui toutes étaient différentes suivant la personnalité de la personne chargée de former le Gouvernement et les prétentions des partis qui allaient l'appuyer. L'auteur conclut par une étude de l'intervention réelle du Président de la République dans la formation concrète de chaque Gouvernement, de la valoration politique de cette intervention et de sa valeur juridique, discutée et discutable.

S U M M A R Y

A large number of studies have been written about the political and social history of the Second Republic, some of them of great merit and value. Very little, however, has been written about the Constitutional Law of the Republic. It is true that some essayists and politicians of the time —Pérez Serrano, Jiménez de Asúa, Royo Villanova, Alcalá Zamora— have left us very valuable commentaries on the 1931 Constitution; but we lack studies that, systematically and with historical perspective, explain how the institutions and mechanisms established by that Constitution really worked. To be specific, we lack a proper study of the Government during the Second Republic. A study of this kind presents considerable difficulties on account of the scant attention paid to the matter when the Constitution was discussed, the paucity of rulings in the fundamental text and the fact that the rapid succession of Governments —especially during the second two-year period— does not permit a straightforward systematic analysis of the functioning of the institution. In spite of these difficulties, the author has set himself the task of examining the Government during the Second Republic in a book which is currently in preparation.

The study published here is an extract from the first chapter, devoted to the formation of the Government. Its point of departure is Article 75 of the Constitution, of which the first section reads. "The President of the Republic shall freely appoint and discharge the President of the Government and, on the proposal of the latter, the Ministers." The text was brief and seemed clear: but its practical application turned out to be extraordinarily complicated and presented delicate legal and political problems. The present essay attempts to examine that application and the chief dimensions of these problems, indicating the contradictions that frequently existed between the text of the Constitution, the parliamentary rulings and political reality.

First to be examined are the consultations held by the President of the Republic every time a ministerial crisis arose: the number of these, which was

considered excessive; the choice of those consulted, which provoked distrust; and the usefulness of the operation, which proved unequal. Second to be discussed are the notes which the President of the Republic, from the end of the second two-year period, publicized to indicate the criteria according to which, in his view, the solution to the crisis was to be sought: notes which led to much debate of singular interest both in and out of parliament. The third subject dealt with is the appointment of the person encharged with forming a Government, the aforementioned Article 75 being looked at from the point of view of the possibilities provided and the limitations imposed by the rulings of the parliamentary regime themselves and the unequal observance of the former and the latter. Last to be analyzed is the appointment of the Ministers and the methods used for this purpose, which in fact varied according to the individual preference of the person who had been called upon to form a Government and the aims of the parties which were supposed to support him. This leads in to an examination of the part played by the President of the Republic in the specific formation of each Government, a political evaluation of his share in the process and a consideration of its much-debated and debatable legality.