

Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia*

Santos Juliá

La tercera oleada de democratización iniciada en el sur de Europa a mediados de los años setenta y extendida luego a diversos países de América Latina para anegar finalmente a toda la Europa del Este ha suscitado un volumen muy considerable de estudios sobre las condiciones económicas y sociales de la transición a la democracia desde regímenes autoritarios y totalitarios y sobre las estrategias desarrolladas por los actores políticos durante los procesos de transición. El contraste tan llamativo entre la anterior ola democratizadora, con la quiebra general de las democracias instauradas en el periodo de entreguerras, y estos nuevos procesos de transición coronados por el éxito, ha impulsado también el debate sobre el efecto de las diferentes instituciones políticas en las posibilidades de alcanzar ese cuarto momento de transición a la democracia que Rustow llamaba fase de habituación y que se conoce como proceso de consolidación, esto es, el proceso por el que la democracia consigue una legitimación tan amplia y profunda entre los ciudadanos que hace improbable su quiebra¹. Hoy está plenamente aceptado que el marco constitucional², la forma de gobierno³, la legislación electoral⁴ o los sistemas de partidos⁵ tienen un peso decisivo en la diferente suerte que se espera a los nuevos regímenes democráticos.

Toda esa producción, que procede de la ciencia política y de la sociología histórica, puede ser también de gran utilidad para el análisis de la oleada de democratización que comenzó después de la primera guerra

* Publicado en Santos Juliá, ed., *Política en la Segunda República*, Ayer, 20 (1995) pp. 111-139.

¹ Así lo define Larry Diamond, "Towards democratic consolidation", *Journal of Democracy*, 5: 3 (julio 1994) p. 15. Para Rustow, "Transitions to democracy", *Comparative Politics*, 2 (abril 1970), p. 361.

² Alfred Stepan y Cindy Skach, "Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism", *World Politics*, 46 (octubre 1993) pp. 1-22.

³ Es fundamental el largo artículo de Juan J. Linz (que cito en su versión italiana), "Democrazia presidenziale o democrazia parlamentaria: vi è differenza", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *Il fallimento del presidenzialismo*, Roma, 1995.

⁴ J. R. Montero, F. J. Llera y M. Torcal atribuyen la fragmentación, inestabilidad y polarización del sistema de partidos de la República a la ley electoral: "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58 (1992) pp. 10-15

⁵ El problema fue planteado por Sartori en *Parties and party systems*, Cambridge, 1976, y por Juan Linz en *La quiebra de la democracia*, Madrid, 1987. Leonardo Morlino le concede una atención específica: "Partidos políticos y consolidación democrática en el Sur de Europa", en J. Benedicto y F. Reinares, eds., *Las transformaciones de lo político*, Madrid, 1992, pp. 52-72.

mundial y acabó en vísperas de la segunda. España, que en los años setenta se situó en los primeros movimientos del oleaje, había acudido a la cita con la democracia en los años treinta un poco tardíamente, cuando la marea democrática había remitido y estaba ya más que crecida la contraoleada de reacción totalitaria. Indudablemente, el marco internacional fue determinante en buena medida del destino final de la República, como lo fue también, por decirlo con palabras del último Azaña, "la historia política del último siglo", que había desembocado en un régimen liberal incapaz de evolucionar pacíficamente hacia la democracia, y "el fondo mismo de la estructura social española", con la burguesía y, en general, la clase media atravesada por una "discordia interna" y una clase obrera que mantenía intactas sus expectativas revolucionarias y se encontraba en situación de guerra civil permanente⁶.

Si la consolidación de la democracia se entiende como el proceso por el que la aceptación de un determinado conjunto de normas constitucionales se extiende, valora y rutiniza⁷, o como el proceso de reforzamiento, afirmación y robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad y su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis⁸, es indudable que en la España de los años treinta la democracia tropezó con obstáculos ingentes derivados de esa historia política a la que se refería Azaña, del recurso habitual a la insurrección y la violencia como caminos hacia el poder; de la escasa impregnación de valores liberales y democráticos en la mayoría de la sociedad; de la estructura social, con profundas divisiones y luchas de clases y, en fin, de las reformas económicas y políticas que los primeros gobiernos republicanos quisieron llevar a cabo en un tiempo de crisis⁹. Analizar todos esos obstáculos queda fuera de los límites del presente artículo, que se propone explorar únicamente un aspecto del problema: la relación entre el sistema de partidos y el proceso finalmente fracasado de consolidación de la democracia.

¿UN PLURALISMO POLARIZADO?

Una visión muy extendida de la República -que ha dejado un poso en la memoria colectiva- tiene a su sistema de partidos como una experiencia frustrada debido a su excesivo número, permanente debilidad y continuo enfrentamiento. Los partidos eran muchos y débiles, lo que habría dado lugar a un sistema sumamente fragmentado y hasta caótico que, al fracasar las iniciativas de creación de un centro fuerte -un partido o una coalición de partidos- evolucionó hacia una extrema polarización, de la que habría

⁶ Manuel Azaña, "Causas de la guerra de España", *Obras Completas*, México, 1968, vol. III, p. 464. De los factores que favorecen la consolidación, John A. Hall ha destacado la secuencia entre liberalismo y democracia: "Consolidations of democracy", en David Held, ed., *Prospects for democracy*, Cambridge, 1993, p. 277. Rueschemeyer, Stephens y Stephens insisten en el papel de la clase obrera: *Capitalist development and democracy*, Cambridge, 1992.

⁷ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, "The challenges of consolidation", *Journal of Democracy*, 5: 4 (octubre 1994) p. 6

⁸ Leonardo Morlino, "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1986, 7-61.

⁹ Haggard y Kaufman examinan la relación entre consolidación y reformas económicas y advierten sobre las "serias amenazas para la consolidación democrática" derivadas de la inestabilidad y la recesión económica: "The challenges of consolidation", *cit.*

resultado la guerra civil. Una tesis, como se ve, algo interesada porque distrae la atención del verdadero origen de la guerra civil, un golpe militar parcialmente fallido, pero plausible por cuanto señala uno de los principales escollos para la estabilización de la primera democracia española del siglo XX: si el sistema hubiera contado con menos partidos pero más sólidos y situados más hacia el centro, la suerte de la República habría sido diferente.

Esta visión ha recibido un espaldarazo científico con el modelo de pluralismo polarizado definido por Sartori y del que España constituiría una ilustración imperfecta debido al carácter caótico del experimento y a su brevísima duración. Pluralismo polarizado define al sistema de más de cinco o seis partidos relevantes, de los que algunos son partidos antisistema, que socavan la legitimidad del régimen, y en el que el gobierno debe hacer frente a la existencia de oposiciones bilaterales, mutuamente excluyentes, que le hostigan tanto por la izquierda como por la derecha. Sartori añade a estas dos notas fundamentales algunas otras complementarias: el lugar central del sistema está ocupado por un partido o por una coalición de partidos; el espectro de la opinión pública se encuentra sumamente polarizado; prevalecen las tendencias centrífugas sobre las centrípetas; es un sistema muy ideologizado, muy proclive a abordar los temas políticos de un modo doctrinario y, en fin, cuenta con la presencia de oposiciones irresponsables, que saben que nunca llegarán al poder y que, por tanto, pueden prometer el cielo y la tierra sin necesidad de responder de sus promesas¹⁰.

Aplicado a la España republicana, este modelo podría funcionar si se consideran elementos del sistema de partidos en distintas fases del proceso de su evolución y se le asignan independientemente de la cronología. Es cierto que, en diversos momentos, aparecen relevantes partidos antisistema - el PSOE y la CEDA lo fueron en alguna ocasión- como lo es también la presencia de oposiciones excluyentes: los anarcosindicalistas y los monárquicos. Pero los partidos antisistema que perduraron a lo largo de todo el periodo no fueron relevantes, esto es, no tuvieron poder de coalición ni de intimidación: fascistas, monárquicos o comunistas no llegaron nunca a contar con un seguimiento masivo ni con un número de diputados que los hiciera imprescindibles para formar coaliciones de gobierno. El lugar central del sistema siempre tuvo algún ocupante: Acción y, luego, Izquierda Republicana eran partidos de centro-izquierda, y el partido radical era, en todos los sentidos, un partido de centro. Podemos sospechar, por la lectura de la prensa y de la enorme cantidad de literatura política producida durante el periodo, que la opinión pública estaba efectivamente polarizada, aunque no debe minusvalorarse la tendencia hacia posiciones moderadas que demuestran los resultados electorales. Están presentes, sin duda, fuertes tendencias centrífugas, con amenazas constantes de salir extramuros del sistema formuladas por partidos con vocación y posibilidades de formar parte del gobierno: casi todos, socialistas, republicanos, católicos, se prepararon en algún momento para romper las reglas del juego y algunos llevaron sus amenazas a la práctica; por supuesto, el modo doctrinario de abordar los problemas políticos, la escasa propensión al pacto entre todos los actores del juego político y, finalmente, la presencia de oposiciones irresponsables, con

¹⁰ Giovanni Sartori, *Parties*, pp.131-143. Repito aquí algo de lo escrito en "Liberalismo temprano, democracia tardía: el caso de España", en John Dunn, ed., *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.)*, Barcelona, 1995, pp. 270-271.

sus promesas de transformar la vida, eran más que evidentes en la vida política española de los años treinta.

Sin negar, pues, los datos que justifican la aplicación al caso español de este modelo de pluralismo polarizado¹¹, el propósito de estas páginas es discutirlo, insistiendo en una cronología de la que no se puede prescindir, a pesar de la brevedad de la experiencia, porque la configuración del sistema ofrece cambios notables en sus tres fases clásicas, las abiertas por las sucesivas elecciones legislativas de 1931, 1933 y 1936. En el primer sistema de partidos que emergió de las elecciones a Cortes Constituyentes faltaban varios de los elementos fundamentales que definen el modelo de pluralismo polarizado de Sartori, que se podría aplicar, sin embargo, con algunas cautelas al que resultó del gran realineamiento de 1933. En su última fase, la iniciada tras las elecciones de 1936, las opiniones divergen entre quienes escriben, como Santiago Varela, "que la fragmentación iba reduciéndose... abriendo paso a organizaciones más racionales y modernas y... los partidos iban agrupándose en torno a las grandes alternativas políticas que hoy se encuentran en las democracias occidentales" y quienes afirman, como Montero, Llera y Torcal que "para entonces, el sistema de partidos alcanzaba plenamente los exigentes requisitos señalados por Sartori para caracterizar al modelo pluralista polarizado"¹².

HACIA UN MULTIPARTIDISMO EXTREMO

Con objeto de continuar este debate, el análisis del sistema de partidos en la República que aquí se propone no atenderá únicamente a si en él se daban o no las características que definen un modelo, sino que seguirá las tendencias que lo van moldeando, pues el paso de años, y aun de meses, fue decisivo para su configuración, que nunca llegaría a ser acabada. Como ha señalado Juan Linz, la historia del sistema de partidos en España se caracteriza por su discontinuidad¹³: los partidos de la Restauración recibieron "el golpe de gracia" de la dictadura de Primo de Rivera "al desmochar completamente la clase política y los cuadros políticos tradicionales, sin aportar tampoco una solución de repuesto". A este respecto, la dictadura no fue un paréntesis sino un fin: ni los partidos liberal y conservador ni los reformistas monárquicos volverán a levantar cabeza¹⁴. Pero a la vez que liquidó el sistema de partidos, la dictadura vació de sustancia las redes caciquiles en las que se sustentaba, lo que entrañará dos consecuencias para el inmediato futuro. La primera fue que, al impedir la continuidad de los partidos monárquicos y socavar su base, la dictadura desorganizó políticamente a la derecha y dispersó sus apoyos sociales. Con ella, entró en proceso de disolución esa forma peculiar de clientelismo político que fue el

¹¹ Según Juan Linz, el sistema de partidos español "clearly fits" el modelo de Sartori: "'From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain", en J. J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The breakdown of democratic regimes. Europe*, Baltimore, 1978, p. 145.

¹² Santiago Varela, *Partidos y parlamento en la Segunda República*, Barcelona, 1978, p. 39. Montero, Llera y Torcal, "Sistemas electorales", p. 14.

¹³ Juan Linz, "The party system of Spain: past and future", en S. M. Lipset y S. Rokkan, *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Nueva York, 1967, p. 265.

¹⁴ Santiago Varela, *Partidos*, p. 29; José L. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera*, Madrid, 1991, p. 524.

caciquismo, estructura básica del poder durante los anteriores cincuenta años. La segunda, conectada con la anterior aunque en ella se repare menos, fue que con la dictadura entraron también en barrena los partidos de la izquierda, republicanos y socialista. Los primeros, con sus comités y sus tertulias, quedaron reducidos a unas docenas de fieles correligionarios, serios y adustos señores incapaces de hacer circular ni siquiera un manifiesto contra la dictadura; los segundos, subordinados, excepto una escasa e impotente minoría, a su sindicato hermano, que había colaborado en la instauración del régimen corporativo y no entendía las prisas de algunos dirigentes -entre los que descollaba por la franqueza de su disidencia Indalecio Prieto- por alejarse de cualquier compromiso con el dictador y las atribuía a la tradicional indisciplina o al gusto de figurar con aquellos charlatanes de la cacharrería del Ateneo¹⁵.

Pero mientras los partidos dinásticos habían perdido sus bases orgánicas, los situados en los márgenes exteriores del sistema de la Restauración -republicanos, socialistas, nacionalistas- al carecer de verdaderas bases de poder, no podían perderlas. Quiere esto decir que, a la caída de la dictadura y al socaire del rápido y masivo proceso de politización que creció como la espuma durante todo el año de 1930, los partidos o grupos políticos mejor situados para configurar el sistema del inmediato futuro eran precisamente los marginados del sistema anterior. En ellos es donde confluye toda la marea de republicanismo mientras los dinásticos se debaten en la más absoluta impotencia, incapaces de encuadrar a un movimiento de masas. La vieja clase política fracasó estrepitosamente en sus esfuerzos más bien patéticos por volver a ocupar la primera fila de la escena: eran partidos de notables, que no se habían mostrado capaces de llevar a cabo aquella revolución desde arriba propuesta por Maura y que no se habían llenado de opinión, por decirlo con las palabras de entonces. Era del todo imposible que la corriente antidictatorial, que se convertía por días en movimiento antimonárquico, fuera a engrosar sus filas por más que ellos intentaran encontrar alguna salida a la dictadura que no desembocara en república¹⁶. Su fracaso dejó a la derecha en las peores condiciones posibles para hacerse un hueco en el nuevo sistema en gestación.

Mientras la derecha se desmoronaba, por el centro y por la izquierda se producía una especie de carrera hacia el republicanismo: desde los socialistas, que durante los años anteriores no había ocultado su desdén hacia los dirigentes republicanos y su indiferencia ante la democracia, hasta no pocos y muy destacados políticos monárquicos, todos se apresuraron a declararse republicanos. Madrid y las principales capitales españolas fueron testigos de un nuevo clima político caracterizado por la cascada de conferencias y mítines en los que políticos de la más diversa procedencia se definían por la República: como ha escrito Shlomo Ben Ami¹⁷: "aparecieron republicanos en los lugares más insospechados: en las reales academias, los

¹⁵ Ver el duro debate entre Prieto, de una parte, y Caballero y Besteiro, de la otra, en *XII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, 1929.

¹⁶ Enric Ucelay da Cal, "Les opcions polítiques bàsiques de l'oposició a la dictadura, 1923-1931", en R. Amigó, J. Tous y E. Ucelay, *Evarist Fàbregas i el seu temps*, Reus, 1990.

¹⁷ *Los orígenes de la Segunda República española: anatomía de una transición*, Madrid, 1990, p. 88.

conventos, las comunidades jesuitas y agustinas, entre el clero y hasta 'debajo de las piedras'". Este súbito auge del republicanism dará lugar a dos fenómenos de diferente alcance para la configuración del primer sistema de partidos: por una parte, la formación de un amplio campo republicano cubierto no por un solo partido sino por una especie de subsistema dividido según las línea izquierda/derecha y centro/periferia no siempre concordantes; por otra, la ocupación de casi todo el territorio de la izquierda obrera por el partido socialista, que por vez primera en su historia engrosaba sus filas con un número muy estimable de afiliados procedentes de las clases medias, mientras el partido comunista seguía formado por "tipos medio anarquistas que no sabían qué hacer", como los definió el enviado de la Internacional, Humbert-Droz, que añadía: "no tenemos ni partido, ni periódico, ni sindicato; lo que hay está dividido, subdividido, en la impotencia"¹⁸. La oposición por la izquierda no le vendría al sistema por el flanco político sino por el sindical, por la CNT, que actuará en la práctica, convocando huelgas generales y organizando insurrecciones contra el Estado, como un partido antisistema de izquierda revolucionaria, pero que de momento, y como la república habría de ser también resultado de una revolución, arribaba el hombro o dejaba hacer.

1930 presenci , en resumen, y por lo que la sistema de partidos concierne, la liquidación final de los partidos dinásticos; la fragmentación aguda de la derecha conservadora, que pasó a ocupar posiciones en un arco tan amplio como el que cubría desde la derecha liberal republicana hasta los católicos, agrarios, tradicionalistas y monárquicos; el resurgir de republicanos, divididos en diferentes grupos según la antigüedad de su conversión; el crecimiento de los socialistas, atractivos por vez primera a un considerable número de profesionales; el aislamiento y la escasa implantación de los partidos situados en el extremo del continuo izquierda/derecha; la vuelta a la escena, en fin, de una poderosa organización obrera que proclamaba la revolución social como meta del sindicalismo. Todo indicaba que el sistema se configuraría como de multipartidismo extremo, sin ningún partido dominante y sin una perspectiva clara de coalición de gobierno.

EL SISTEMA DE PARTIDOS DE LAS CONSTITUYENTES

La gran marea republicana de 1930 tuvo su reflejo en el triunfo de las candidaturas republicano-socialistas en las elecciones municipales de abril de 1931 y su posterior refrendo en las elecciones a Cortes constituyentes en junio del mismo año. De esas elecciones resultó un parlamento con una aplastante mayoría republicana y socialista y una minoritaria representación de la derecha no republicana en sus modalidades católica, agraria, monárquica o nacionalista. El voto y los diputados republicanos se dividieron entre los partidos y grupos de este signo en razón directa de su antigüedad: de los partidos de ámbito nacional, el triunfador había sido el más antiguo, el Partido Radical, con sus 89 diputados, seguido del Radical Socialista, con 55 y Acción Republicana, que llegó a 30 con las posteriores incorporaciones de algunos independientes. Esquerra Republicana tampoco salió malparada, pues en las circunscripciones catalanas consiguió 36 diputados. Pero lo más significativo fue que el Partido Socialista, que en las Cortes de la monarquía no había pasado de cinco diputados, se alzó con la hegemonía de la

¹⁸ Jules Humbert-Droz, *Archives*, Amsterdam, 1973, vol. II, pp. 405-412.

izquierda, pues consiguió 116, lo que le convertía en la minoría mayoritaria de las Constituyentes: un partido marginado del poder por historia y quizá también por gusto, por inclinación al retraimiento de muchos de sus dirigentes, se trasmutaba en un partido sin cuyo concurso sería muy difícil gobernar¹⁹.

Resultó, pues, un sistema al que cabe denominar, según el modelo de Sartori, pluralista extremo, con diecinueve partidos o grupos representados en el parlamento, pero que no reunía las notas exigidas para ser definido como polarizado: los partidos antisistema no eran relevantes; el partido más fuerte de la izquierda pertenecía a la coalición gobernante y, más a la izquierda, solo había un diputado comunista, mientras que por la derecha, las oposiciones eran débiles y fragmentadas; no prevalecían las tendencias centrifugas sobre las centrípetas ni el gobierno tenía que hacer frente tampoco a una fuerte oposición irresponsable. No parece que un sistema de estas características quepa en el modelo descrito.

Lo que no quiere decir, desde luego, que este primer sistema de partidos no planteara serios problemas para su futura consolidación, sino que esos problemas no proceden de su supuesta configuración como pluralista polarizado. Hasta el 90 por ciento de los diputados presentes en la Cortes Constituyentes formaban parte de la mayoría gubernamental, quedando sólo en la oposición el 10 por ciento restante, dividido a su vez entre Acción Nacional, partido agrario, monárquicos y regionalistas de derecha. Todo el parlamento, por decirlo con alguna exageración, era gobierno. Esto fue así, claro está, porque el gobierno no salió estrictamente de las Cortes, sino que fue resultado de un pacto previo a las elecciones, alcanzado en dos momentos sucesivos: en San Sebastián a mediados de agosto, cuando se formó el comité revolucionario, y en Madrid, en noviembre, cuando se dio entrada al PSOE y a la UGT en el comité inmediatamente llamado gobierno provisional. A la vista del resultado electoral, los dirigentes de todos los partidos firmantes del pacto republicano-socialista decidieron mantener la coalición en los mismo términos alcanzados en noviembre, al menos hasta que se aprobara la Constitución y, si posible fuera, hasta que salieran todas las leyes llamadas complementarias.

De modo que el resultado principal de estas primeras elecciones para el proceso de consolidación fue que se reforzó la identificación del régimen con la mayoría inicial que lo instauró, uno de los factores agudamente señalados por Linz como causa de inestabilidad²⁰. Ya en 1930, los dirigentes de la izquierda republicana habían advertido que la República sería gobernada exclusivamente por republicanos, expresión que se ha malentendido asignándole una intencionalidad excluyente, como si dijeran: el régimen será nuestro, de los que somos ahora republicanos, cuando realmente lo que pretendían con esa expresión era ampliar los límites del republicanismo e invitar a la antigua derecha monárquica, liberal o conservadora, a definirse por la República y constituir partidos republicanos de derecha. Por decirlo de nuevo con palabras de Azaña: "soy irreductible enemigo de extender nuestro

¹⁹ Los resultados de las elecciones, en Javier Tusell, *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Madrid, 1982.

²⁰ Linz, *La quiebra*, p. 67.

frente por la derecha, como esa extensión no venga precedida del reconocimiento explícito, sin remilgos ni distinguos, de la forma republicana"²¹. La expresión "República republicana" implicaba en 1930 una política de incorporación de nuevas fuerzas, de todos los que, fuera cual fuera su pasado, se definieran por la República. No se les iba a exigir nada más. Pero ahora, en julio de 1931, el resultado de las elecciones confirmó a quienes se habían definido por la República en la seguridad de que todo lo que había quedado fuera, y que solo representaba una exigua minoría de los diputados presentes en las Cortes, estaba condenado por la historia a desaparecer. El triunfo de las candidaturas republicano-socialistas contribuyó a esa identificación y a la nueva interpretación de "la República será gobernada por los republicanos", que se entendió como una forma de legitimidad excluyente más que como una llamada a la incorporación en el nuevo régimen: los que habían quedado fuera del republicanismo carecían de legitimación para gobernar la República.

Ahora bien, como señala Morlino, para contribuir al proceso de consolidación la legitimidad excluyente debe ser compensada por bases sólidas de poder y por un control firme sobre la sociedad civil. En el caso de la República, y a pesar de la retórica de que gobernaba en nombre de la revolución popular a la que debía su origen, no se daba ni una cosa ni la otra. Es significativo que, al terminar la guerra, Azaña observara que más que un voto totalmente republicano, el de 1931 fue "un voto contra el rey y los dictadores"²². Pero la República era la consecuencia necesaria, añadía, con lo que venía a reconocer, algo tardíamente por lo demás, que esa "consecuencia", o sea, la República había resultado de un voto no específicamente republicano sino más bien antimonárquico: las bases sociales de la República no eran tan sólidas como la marea del republicanismo y el voto masivamente republicano podían dejar entender. Y por lo que respecta al control sobre la sociedad civil, era más que evidente que el Estado republicano, gobernado por una excesivamente heterogénea coalición de partidos, en una coyuntura de crisis económica, con muy escasos recursos financieros, estaba bien lejos de poder establecerlo. Lo menos que puede decirse es que los líderes republicanos de izquierda no sacaron en los primeros años del nuevo régimen ninguna consecuencia práctica de esto hecho fundacional y gobernaron como si la República hubiera sido instaurada para toda la eternidad.

La cuestión fue que aquel voto antimonárquico dejó a la derecha fuera del parlamento: entre Acción Nacional, agrarios, monárquicos y vasco-navarros apenas llegaban a 30 diputados de un total de 470. Lo cual planteaba un evidente problema para la estabilización futura del sistema de partidos y, de rechazo, para la misma República. Porque si es cierto, como ha señalado también Morlino, que la consolidación de la democracia es tanto más probable cuanto más rápido, amplio y completo es el espectro de partidos que surgen y se organizan durante las fases de transición e instauración, integrándose así en el nuevo régimen, entonces el sistema de partidos surgido en 1930 y 1931 era el menos susceptible de consolidarse al dejar fuera a un sector de la sociedad española de límites inciertos pero, en

²¹ *Nueva España*, 15 de marzo de 1930.

²² "Causas de la guerra de España", cit.

todo caso, numeroso. En este punto, una notable diferencia salta a la vista si se compara el sistema de partidos surgido de la primeras elecciones republicanas con el que apareció en 1977: el voto repartido casi simétricamente entre derecha e izquierda y, dentro de cada una de estas zonas, entre las posiciones moderadas y más extremas, con un reparto casi idéntico entre PCE y PSOE, de un lado, y UCD y AP del otro, contrasta con el masivo voto republicano de 1931. Y entonces, una de dos: o los votantes de derecha se habían convertido también en su mayoría al republicanismo; o sencillamente no encontraron otras opciones de derecha disponible. En todo caso, quedaba un amplio sector de la sociedad española sobre la que habría sido necesario preguntarse si en efecto se había incorporado también al nuevo régimen o, si no lo había hecho, qué riesgo representaba para la estabilidad del nuevo régimen.

Si el resultado de las elecciones no era el mejor para estabilizar el sistema de partidos, tampoco lo fue para asegurar la continuidad del gobierno. En efecto, precisamente porque los republicanos históricos habían intentado ampliar las bases sociales de la República atrayendo a antiguos monárquicos y tranquilizando a la opinión de derechas, los líderes del republicanismo conservador habían conseguido puestos de relevancia en el comité revolucionario, mantenidos, por las razones antes apuntadas, en el gobierno provisional. Los resultados de las elecciones no justificaban que el presidente del gobierno y el ministro de Gobernación procedieran de un partido que no alcanzaba ni un tercio de los diputados obtenidos por el partido radical, que sin embargo se había contentado con una posición harto secundaria en el gobierno provisional. Por otra parte, el gobierno se sostenía en una coalición muy heterogénea, que abarcaba desde la izquierda socialista a la derecha republicana, un instrumento muy idóneo como coalición electoral pero muy problemático para construir un gobierno eficaz y eficiente, dos exigencias, como ha señalado Linz, particularmente necesarias en las fases de instauración de un nuevo régimen político. De hecho, los rumores de crisis de gobierno corrieron casi desde el mismo momento en que se cerraron la urnas y se convirtieron en realidad cuando se discutió el lugar que la Constitución de la República reservaba a la Iglesia católica. La dimisión del ministro de la Gobernación, Miguel Maura, y del presidente del gobierno, Niceto Alcalá Zamora, adecuaba más exactamente la composición del gobierno a los resultados electorales y permitía teóricamente que se constituyera en el mismo parlamento como oposición a la mayoría gubernamental una derecha republicana leal al nuevo régimen.

La salida de la derecha republicana, que provocó la primera crisis de gobierno de la República, se solventó sin mayor problema, ya que el ministro de la Guerra, sin dejar ese ministerio, se hizo cargo de la presidencia y a Gobernación pasó el representante del republicanismo gallego. Fue, a todas luces, una crisis menor, cerrada de esa forma por acuerdo de los restantes miembros del gobierno, que decidieron posponer al momento inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución su resolución definitiva. Pues se daba el caso de que Azaña recibió el encargo por la capacidad demostrada al frente el ministerio de la Guerra y de lo que todo el mundo tuvo entonces como una política adecuada para conseguir la neutralización del ejército, requisito imprescindible para la consolidación del régimen; pero lo recibió, sobre todo, porque con aquellas Cortes no era posible un presidente socialista ni uno radical, los dos partidos con más diputados y que, por tanto,

se neutralizaban mutuamente en su legítima pretensión de encabezar el banco azul. Pudo haberlo recibido un radical-socialista, pues ese partido estaba liderado por republicanos históricos y disponía de 25 diputados más que el del nuevo presidente, pero eso, además de haber complicado la elección, ya que ningún radical-socialista se había destacado por su indiscutida capacidad política, no hubiera afectado al fondo de la cuestión.

El fondo de la cuestión era quién iba a gobernar una vez la Constitución aprobada. Y en este punto, en diciembre de 1931, se produjo una escisión del campo republicano de decisivas consecuencias para el futuro del sistema de partidos y, en opinión de algunos autores, de la misma República. Al aceptar Azaña el encargo, ambos presidentes daban por supuesto que permanecería el mismo gobierno hasta que culminaran los trabajos de desarrollo constitucional. Lerroux, sin embargo, destinado a seguir en una posición subordinada si se mantenía la coalición con los socialistas, exigió su salida como condición de la continuidad de su partido. Pretendía un gobierno exclusivamente republicano que estaría presidido por él, como jefe del partido republicano más antiguo y con mayor número de diputados, y argumentaba diciendo que en las elecciones se había votado república, no socialismo. Había llegado la hora de prescindir de los socialistas.

Azaña optó, sin embargo, por mantener a los socialistas en la coalición a costa de perder a Lerroux, decisión en la que se ha llegado a ver, atribuyéndola al "antagonismo natural entre los dos hombres", el fracaso de un posible centro republicano y de rechazo uno de los orígenes de la guerra civil²³. Lo cierto es, en todo caso, que Azaña tenía sólidas razones políticas para mantener a los socialistas en la coalición gubernamental. Además de que el PSOE era el partido con más diputados de aquellas Cortes, el programa de gobierno republicano, determinado en parte por mandato de la propia Constitución, preveía profundas reformas en asuntos tan sensibles como la propiedad de la tierra, las relaciones laborales, la Iglesia católica y el estatuto de autonomía de Cataluña. Con un programa de esa envergadura, era una temeridad lanzar a los socialistas a la oposición. Azaña juzgó, pues, prematura el ansia radical de acceder a la jefatura del gobierno y la ruptura de la coalición con los socialistas, de los que preveía desprenderse únicamente cuando se hubiera culminado toda la legislación reformista, y mantuvo a éstos en el gobierno al precio de romper la alianza con aquellos. Puesto que en el parlamento debía existir una oposición, prefería que fuese republicana antes que socialista.

Esta opción política daba por supuesto que el sistema de partidos se configuraría en torno a una izquierda republicana, -un mosaico formado por su propio partido, los federales, los radical-socialistas, la Esquerra, la ORGA y algunos republicanos independientes, lo que suponía un total de 150 o 160 diputados- que podría coligarse alternativamente por la izquierda con los socialistas o por la derecha con los radicales y otros grupos republicanos. Era la fórmula de dotar al parlamento de una oposición leal al régimen, asegurar la posibilidad de formación de diferentes gobiernos republicanos sin necesidad de elecciones anticipadas y controlar la tendencia centrífuga del socialismo. Pero era una fórmula basada en la "legitimidad excluyente", en la

²³ Salvador de Madariaga, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Madrid, 1979, pp. 314-319. En *Manuel Azaña. Una biografía política*, Madrid, 1990, he tratado esta cuestión.

creencia de que la derecha de verdad no tenía nada que hacer en la República y que el sistema de partidos se configuraría definitivamente en torno a las tres grandes opciones de republicanos de centro-derecha (radicales), de izquierda (Acción y radical-socialistas) y socialistas, que eran los fundadores del régimen. En adelante, no serían todos gobierno, pero tampoco nadie que no fuera ellos sería gobierno.

Esta fórmula fue refutada por los hechos de manera rotunda y en cada uno de sus elementos. Lerroux no se resignó al papel que Azaña le reservaba; no aceptó ser leal oposición republicana, comenzó a conspirar para que el presidente de la República retirara su confianza al presidente del gobierno y puso en práctica una política obstruccionista que impedía el normal funcionamiento de las Cortes, eternizando la discusión de los proyectos reformistas presentados por el gobierno. El problema para esta política, a medio camino entre la conspiración y la obstrucción, consistía en que Azaña no perdía ninguna votación en las Cortes, aunque no todas las ganara con holgura. Sustituir a Azaña al frente del gobierno exigía, pues, una intervención directa del presidente de la República que debía retirar su confianza al presidente del gobierno aunque este mantuviera la de las Cortes. Y eso fue lo que ocurrió: Azaña no cayó por el efecto de la matanza de Casas Viejas ni por la desafortunada evocación de los burgos podridos; no lo derrocó una ofensiva de la derecha, de los terratenientes, de los patronos, del ejército o de la iglesia, aunque de todo eso hubo; no perdió nunca ninguna votación de confianza en el Congreso ni dimitió porque los socialistas le retiraran su apoyo; no abandonó porque se lo exigieran a gritos los radicales y la prensa. Azaña, por decirlo brevemente, ni fue expulsado del gobierno ni dimitió; lo que ocurrió fue que perdió la confianza del presidente de la República, que fue destituido.

Es difícil ver, desde luego, cómo hubiera podido evitarse "la confrontación abierta... incluso aunque Azaña hubiera permanecido en su cargo"²⁴, pero los hechos son que después y a consecuencia de la segunda y definitiva destitución del presidente del Gobierno, los socialistas rompieron el pacto con los republicanos²⁵ mientras los radical-socialistas consumaban su escisión: la coalición que había gobernado durante el primer bienio quedó literalmente hecha añicos, inservible, y la República entró en un periodo de permanente inestabilidad. Scott Manwering ha señalado que la combinación de presidencialismo con un sistema multipartidista polarizado resulta "especialmente inimical" para la estabilidad de la democracia²⁶. La República no era un régimen presidencialista ni el sistema multipartidista había alcanzado un grado significativo de polarización, pero la Constitución republicana dejaba amplio margen de iniciativa al presidente de la República para

²⁴ Como escribe Edward Malefakis, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1971, p. 448.

²⁵ La decisión de romper "todos los compromisos contraídos entre los republicanos y nosotros" fue adoptada por la comisión ejecutiva del PSOE en su reunión de 11 de septiembre y refrendada por el comité nacional en la suya del 19 del mismo mes, esto es, después de la caída de Azaña, no antes. Actas de ambas reuniones en Fundación Pablo Iglesias. Archivo Histórico, I y III-1.

²⁶ Scott Manwering, "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination", *Comparative Political Studies*, 26 (1933) pp. 198-228.

modificar, o intentar modificar, las mayorías parlamentarias y don Niceto Alcalá Zamora entró, con las puertas abiertas de par en par, por esta peligrosa vía.

La institución de la "doble confianza" por la que el presidente del consejo de ministros necesitaba la confianza del Parlamento y la del presidente de la República tuvo así consecuencias nefastas, ahora y en 1935, para la permanencia de los gobiernos y la continuidad de las Cortes. La relativa estabilidad gubernamental de que había gozado la República desde la crisis de diciembre de 1931 hasta la de junio, y luego septiembre, de 1933, fue a partir de esa intromisión presidencial cosa del pasado. Desde que Azaña cesó en la presidencia del gobierno, la República no volvió a tener nunca ningún gobierno que pudiera durar más de seis meses. En este sentido, las comparaciones estadísticas sobre el tiempo medio de duración de los gobiernos republicanos casi siempre olvidan que el formado por Azaña en diciembre de 1931 se mantuvo año y medio en el poder. Fue a partir de septiembre de 1934 y, más notoriamente, desde abril de 1935 cuando los gobiernos no duraron por término medio ni siquiera esos 101 días que Linz establece como media para toda la República²⁷.

EL REALINEAMIENTO DE 1933

La destitución del presidente del Consejo de Ministros no afectó únicamente a la coalición de gobierno y a la estabilidad gubernamental sino a la posibilidad misma de formar nuevos gobiernos de coalición republicana sin previa disolución de las Cortes, una de las razones en las que Azaña más había insistido para demostrar la oportunidad de su política de alianza con los socialistas. Lerroux no contempló nunca la eventualidad de gobernar con aquellas Cortes, objeto hasta hacía bien poco de su política obstruccionista. Como demostró en la solicitud de confianza para su gobierno, había aceptado el encargo con el propósito de recibir inmediatamente el decreto de disolución y proceder bajo su presidencia a la convocatoria de nuevas elecciones, que al final, tras su derrota parlamentaria, convocó su correligionario Martínez Barrio.

El resultado de estas elecciones anticipadas es bien conocido: un realineamiento espectacular del sistema de partidos, buena muestra de lo lejos que la democracia estaba aun de su consolidación. Pues si el avance en el proceso de consolidación se manifiesta en la estabilización del comportamiento electoral y en la permanencia de las elites políticas, con la reducción del número de partidos que concurrían a las primeras elecciones y la ausencia de nuevos partidos importantes, en términos numéricos y de posición en el sistema,²⁸ entonces lo ocurrido en noviembre de 1933 fue todo lo contrario de un paso adelante en ese proceso: no se redujo el número de partidos que concurren a las primeras elecciones; el comportamiento electoral cambió, con una alta volatilidad de voto; las elites de los partidos no permanecieron, con un cambio notable de personal en el gobierno y en el parlamento; la fragmentación parlamentaria se mantuvo en valores muy similares, con tres partidos más; los dos partidos más importantes no

²⁷ Juan J. Linz, "Democrazia parlamentaria", p. 120.

²⁸ Sigo de nuevo a Morlino, "Partidos políticos", cit. pp. 42-45.

alcanzaron tampoco esta vez el 50 por ciento de los escaños²⁹ y, para que no faltase ninguna de las condiciones de la inestabilidad, apareció un nuevo partido relevante. Por otra parte, aunque esto, en noviembre de 1933, nadie lo podía saber, tampoco fueron estas unas elecciones críticas, del tipo de las que marcan el comportamiento electoral y producen coaliciones de gobierno para unos cuantos años y consolidan por su solo efecto las instituciones democráticas. Como se verá muy pronto, en febrero de 1936, tampoco el sistema de partidos surgido de las elecciones de 1933 acabaría por consolidarse.

Pero eso es adelantar acontecimientos. De momento, el cambio más notable para la nueva configuración del sistema tuvo que ver con la irrupción de la derecha católica, a la que los fundadores del régimen habían dado por muerta o definitivamente desaparecida, en la escena parlamentaria. Basándose en los recursos organizativos de la Iglesia, Ángel Herrera había lanzado en abril de 1931 el partido de Acción Nacional, luego Popular, bajo el programa de religión, patria, familia, orden y propiedad. El apoyo y las continuas llamadas del episcopado unieron a los católicos, muy desconcertados en las convocatorias electorales de 1931, bajo una común bandera política: en la asamblea de 1932 estuvieron presentes más de 350 delegados, representantes de 619.000 afiliados de 25 provincias españolas³⁰. En una república laica, que creía haber resuelto para siempre el problema religioso, resultaba que la Iglesia católica era la única organización capaz de alentar un partido de masas, moderno, aunque de base agraria, confesional, accidental en su relación con el régimen y que intentaba atraerse el voto monárquico. La derecha política, liquidada en los años de la dictadura y dada por muerta en 1930, reaparecía así en la República de manos de la Iglesia católica.

De similar transcendencia para el sistema de partidos fue la inapelable derrota de la izquierda republicana, prácticamente barrida de las nuevas Cortes, y el severo correctivo sufrido por los socialistas, que vieron cortada por la mitad su anterior representación. Y así, aunque los radicales mejoraron ligeramente sus posiciones, fue la derecha que no había declarado su fidelidad al régimen o que se presentaba bajo banderas abiertamente antirrepublicanas la más beneficiada de la prematura disolución de las Constituyentes, llegando en conjunto a unos 180 diputados, con un partido predominante dentro de ese territorio, la CEDA (con 115 diputados), flanqueado de Agrarios (29), conservadores catalanes (Llaga, con 26) y más lejos ideológica y estratégicamente, los monárquicos, divididos a su vez en Renovación (15) y Tradicionalistas (21). Por el centro, el Partido Radical quedó muy lejos de poder gobernar sin depender de apoyos externos: 100 o 102 diputados en una Cámara de 474.

Estos resultados permitirían hablar por vez primera, y antes de la formación de cualquier posible gobierno, de un pluralismo polarizado. La posición de centro aparecía ocupada por un partido relevante -el radical-,

²⁹ Una relación de los partidos en las tres legislaturas, con número de diputados y un discutible porcentaje del voto obtenido por cada uno de ellos, en J. Linz, "From great hopes", pp. 146-147.

³⁰ José R. Montero, *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, Madrid, 1977, vol. I, p. 259.

como también lo estaban las posiciones de derecha e izquierda con partidos de masa (la CEDA y el PSOE) que, por las declaraciones de sus dirigentes más que por su práctica política, podían entenderse como partidos anti-sistema o semileales al sistema. El PSOE por la izquierda y la CEDA por la derecha eran ya dos grandes formaciones políticas y ambos habían proclamado su intención de ir más allá de la República o de revisar la Constitución si conseguían la victoria. Podía temerse, pues, que un gobierno de centro tuviera que hacer frente a una oposición bilateral, protagonizada por dos partidos mutuamente excluyentes, como el católico y el socialista. Además, aparecieron oposiciones irresponsables y el hundimiento de la izquierda republicana aceleró cierta polarización en la opinión pública que, de todas formas, es preciso matizar con los buenos resultados del partido radical, que indican la permanencia de una opinión de centro. Las dos características básicas y algunas de las complementarias de un sistema pluralista polarizado parecían estar presentes como consecuencia del resultado electoral del otoño de 1933.

Pero el caso fue que uno de los partidos de los que podía esperarse una posición antisistema y, por tanto, una fuerte oposición por la derecha a cualquier imaginable gobierno de centro, pasó a constituirse en partido gubernamental. La República no se podía gobernar prescindiendo de la colaboración de algunos de los partidos que habían acudido a las urnas mostrando sus claras reticencias, cuando no su abierta hostilidad, hacia el régimen: tal era la extraordinaria situación a la que se había llegado después de dos años del aplastante triunfo republicano-socialista de 1931. Con los partidos monárquicos ocupando una posición irreductiblemente antisistema, la única fórmula posible de gobierno residía en una coalición del Partido Radical y la CEDA, con el apoyo de otros grupos menores, como los Agrarios y la Lliga. Los radicales justificaron esa opción como única vía para incorporar a la derecha católica a la República; la derecha católica como única posibilidad de acercarse al poder para reformar la Constitución.

El acercamiento de los católicos a los radicales no constituía, por lo demás, una novedad táctica: en fecha tan temprana como noviembre de 1931, Gil Robles había sugerido al episcopado -y el cardenal Vidal i Barraquer enviaba al cardenal Pacelli, secretario de Estado del Vaticano, el documento en que tal propuesta se contenía- que el único camino para revisar la Constitución e impedir su aplicación en la parte antirreligiosa consistía en "traer las derechas al Parlamento una minoría suficientemente fuerte" y llegar "a la revisión rápida, de acuerdo con otras fuerzas parlamentarias (grupo Lerroux, por ejemplo), bien por vía parlamentaria, bien por el juego del Tribunal de Garantías, bien por una aplicación de la democracia directa"³¹. Respaldado por su triunfo electoral, Gil Robles se disponía a finales de 1933 a llevar a cabo una táctica ideada dos años antes: en una primera fase prestaría su apoyo a un gobierno presidido por Lerroux sin presencia de la CEDA para dar luego un paso adelante exigiendo la entrada en el gobierno, alcanzar después una posición hegemónica en su seno y recibir así, cuando la coyuntura política lo exigiera, el encargo de disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones.

³¹ "Documento de Gil Robles", *Arxiu Vidal i Barraquer*, Montserrat, 1975, vol. II, pp. 186.

La presencia de un gobierno radical sostenido por la CEDA en el parlamento radicalizó a los partidos de la oposición monárquica, que consideraron el accidentalismo católico una traición a su causa; levantó un clamor en los republicanos de izquierda, que calificaron de traición a la República su entrega a la derecha y pidieron la convocatoria de nuevas elecciones; y alienó a los socialistas, que llegaron a proclamar solemnemente su decisión de desencadenar una revolución en el caso de que la CEDA entrara en el gobierno. Las oposiciones antisistema crecieron, pues, por la derecha y por la izquierda, con la singularidad de que por este lado, el terreno aparecía ocupado no por partidos que desde el origen del nuevo régimen se situaron fuera de él sino por los mismos partidos que lo habían fundado y que hasta ese momento lo habían gobernado. Y será preciso insistir en este hecho porque ahí radica uno de los mayores obstáculos para la consolidación de la democracia entendida como proceso de creciente legitimación y rutinización de normas constitucionales: los partidos que en 1934 ocuparon una posición antisistema eran los mismos que en 1931 habían gobernado la República.

Por otra parte, las tensiones a las que se vio sometido el gobierno por sus socios parlamentarios crearon una profunda división en el partido radical, del que se alejó una minoría de diputados -liderados por Diego Martínez Barrio- con la intención de crear un nuevo partido. La escisión del partido radical y la creciente fortaleza de la CEDA, con su presión sobre las políticas gubernamentales y su aspiración final a incorporarse al gobierno, impidió que Lerroux pudiera consolidar su posición como presidente de gobierno. La coalición de radicales, agrarios, católicos y Lliga -teóricamente, una coalición de centro/derecha- no encontró nunca una fórmula estable, satisfactoria, lo que ocasionó, en medio de una creciente conflictividad social, la crisis política que en octubre condujo a la incorporación de la CEDA al gobierno. Este hecho, que en sí mismo podía entenderse como la incorporación de un amplio sector social a la República, se interpretó sin embargo por nacionalistas de izquierda catalanes, por socialistas y por republicanos de izquierda como lo contrario, como la prueba de que el partido radical marchaba a la deriva y entregaba la República a sus enemigos, a un partido que había acudido a las urnas sin haber aceptado el nuevo régimen y haciendo gala de su voluntad de revisar la Constitución. La respuesta fue una doble rebelión, nacionalista en Cataluña y socialista en toda España, mal preparada y peor ejecutada, que acabó con la derrota de los revolucionarios.

La derrota de la revolución de octubre y la creciente crisis del partido radical parecían confirmar la bondad de la táctica de Gil Robles, que comenzó a soñar cada vez más cercano el día de hacerse con todo el poder. Sin duda, su partido sufrió las tensiones propias de toda oposición cuando se convierte en gobierno y la aparición de las primeras fisuras al naufragar la pretensión del sector demócrata-cristiano de llevar adelante una política agraria que satisficiera las aspiraciones del pequeño campesinado. Pero el clima general de euforia católica dejó la salida de Giménez Fernández del ministerio de Agricultura reducida a una crisis menor que no impedía la confirmación de las pretensiones de Gil Robles de alcanzar la presidencia. La derecha, pues, a pesar de la presencia de fascistas y monárquicos fascistizados, como los llama Linz, de esos "conservadores subversivos", como los ha bautizado con

expresión feliz Gil Pecharromán³², parecía en camino de concentrar sus efectivos en un gran partido que sabía moderar, bajo la inspiración eclesiástica, su carga antisistema con vistas a llegar al poder por medios constitucionales.

Por la izquierda republicana, la vuelta de Azaña a primera línea de la política produjo un movimiento de unificación de grupos en una formación política que aun si tomó el nombre de Izquierda Republicana (producto de la fusión, aprobada el año anterior, de Acción Republicana, radical-socialistas y ORGA) ocupará cada vez más un espacio de centro-izquierda. La desaparición de algunos pequeños partidos republicanos y de personalidades políticas independientes, añadida a la crisis del partido radical, dejaba el campo republicano limitado al partido de Azaña y, por su derecha, a Unión Republicana, el partido que Martínez Barrio había formado con los radicales escindidos en 1934 y con uno de los sectores en que se había dividido el partido radical-socialista un año antes. La mayoría del republicanismo español, tan heterogéneo y fragmentado en 1931, se reducía en 1936 a dos organizaciones más racionales y modernas, a las que no separaba nada fundamental, y de las que se podía prever a medio plazo la unificación.

En la izquierda obrera y socialista, el panorama se complicó a consecuencia de las distintas reacciones ante el fracaso de la revolución de octubre. El PSOE y la UGT retornaron muy a regañadientes a su política de coalición con los republicanos, aunque no sin que surgieran en su seno graves disensiones, preludio de una posible escisión. Curiosamente, si 1935 fue el año de unificación de lo que había sido disperso y fragmentado republicanismo, fue también el año de la incipiente división socialista. La convocatoria de elecciones precipitó el acuerdo formal de participar en la coalición propuesta por Azaña y dejó en suspenso la lucha que se había abierto entre un ala de izquierda, con Largo Caballero a la cabeza, y el ala de centro, de la que Indalecio Prieto aparecía como más destacado dirigente. En todo caso, la aceptación de la coalición electoral por la izquierda del PSOE supuso la ampliación del pacto republicano-socialista hasta incorporar al partido comunista, al Partido Obrero de Unificación Marxista y al Partido Sindicalista de Ángel Pestaña, además de las juventudes socialistas y comunistas, en proceso avanzado de unificación, y dar un protagonismo político a la Unión General de Trabajadores. El campo de la izquierda obrera, ocupado en 1931 casi exclusivamente por el PSOE, aparecía fragmentado por la división socialista, por la presencia de nuevos competidores políticos a los que por primera vez era preciso tomar en serio y por la intacta fortaleza del sindicalismo revolucionario.

PRESIONES DESDE FUERA

En estas circunstancias, una nueva intervención del presidente de la República precipitó la disolución otra vez anticipada de las Cortes y la consiguiente convocatoria electoral. Si en 1933, Alcalá Zamora había impuesto la salida de Azaña de la presidencia del gobierno, en 1935 había decidido impedir la llegada de Gil Robles a esa misma presidencia oponiéndole lo que Linz ha llamado un "veto presidencial". Con el partido

³² Julio Gil Pecharromán, *Conservadores subversivos. La derecha autoritaria alfonsina (1913-1916)*, Madrid, 1994.

radical derrumbado, la CEDA era el único partido que podía aspirar a obtener la presidencia del gobierno, aunque solo fuera para proceder a la disolución. El presidente de la República se embarcó, sin embargo, en la peligrosa operación de intentar la creación de un partido de centro republicano que viniera a llenar el hueco dejado por los radicales. Cerró, pues, el paso a Gil Robles, encargó la formación de gobierno a un hombre de su confianza, Portela Valladares, y le entregó el decreto de disolución. Por segunda vez, el "semipresidencialismo con premier" de la Constitución republicana y un ejercicio muy personal de las prerrogativas presidenciales provocaban una disolución anticipada de las Cortes³³.

En el momento de esta tercera convocatoria electoral, el sistema de partidos presentaba tendencias en direcciones contrarias: unas iban en el sentido de reducir el multipartidismo a magnitudes más acordes con las grandes opciones políticas de las democracias occidentales de la época; otras marchaban en sentido opuesto, hacia una mayor fragmentación y al auge de las hasta entonces débiles opciones totalitarias. Si es cierto que varios grupos políticos desaparecieron entre 1931 y 1936, también lo es que pequeños partidos que no habían logrado representación parlamentaria en anteriores legislaturas, podían ahora aspirar razonablemente a algún escaño al incorporarse a las listas de alguno de los dos grandes bloques electorales. De hecho, cuando se publicó la clasificación política de la Cámara, los partidos que habían presentado algún acta de diputado eran nada menos que 33, de los que siete solo presentaron una y solo once más de diez. Los 266 diputados de izquierda aparecían repartidos entre 18 partidos, de los que solo dos -PSOE e Izquierda Republicana- contaban con más de 80, mientras cinco no tenían más que uno³⁴.

Junto a esta permanente fragmentación parlamentaria, se produjo la práctica desaparición de uno de los grandes partidos de las dos legislaturas anteriores, el Radical, convirtiendo en una especie de ley la singularidad más destacada de toda la breve historia del sistema de partidos republicano: que en cada elección desapareció de las Cortes el partido que había gobernado en la anterior legislatura. Y es ahí, más que en un determinado modelo de sistema de partidos, donde radica quizá el obstáculo principal con que tropezó el proceso de consolidación: en los grandes realineamientos que en muy poco tiempo experimentó el sistema por aparición o desaparición de partidos relevantes, lo que produjo una rapidísima circulación de elites políticas. En 1931 no quedó rastro de los partidos dinásticos, últimos en gobernar con un sistema constitucional; en 1933, desaparecieron los republicanos de izquierda que, apoyados por los socialistas, habían gobernado el primer bienio de República; en 1936 se esfumaron los radicales, que habían sido gobierno en los dos años anteriores. Si la consolidación de la democracia exige el afianzamiento de los partidos y la estabilización del comportamiento electoral³⁵, entonces las elecciones de 1936 no mostraron en

³³ Ver el breve excursus que Linz dedica al presidente en la República española en "Democrazia presidenziale", pp. 121-123

³⁴ *El Sol*, 3 de marzo de 1936.

³⁵ Morlino, "Partidos políticos", pp. 35-75

un grado mayor que las anteriores que la democracia progresara en su consolidación.

Se trataba, pues, de un sistema todavía no consolidado, en el que el resultado de unas elecciones, gracias a la ley electoral con su extraordinaria prima a las mayorías y su no menor penalización de las minorías, podía determinar profundos realineamientos. Y eso fue precisamente lo que ocurrió con el triunfo, por escaso margen de votos pero amplio de diputados, de la coalición electoral de izquierdas. Esta vez, sin embargo, la coalición electoral no se convirtió en coalición de gobierno. De nuevo presidido por Azaña, el gobierno no contó más que con la presencia de los partidos republicanos, de modo que solo con algún abuso conceptual puede decirse que en la primavera de 1936 gobernaba la República el frente popular. Para todos los efectos prácticos, la coalición conocida bajo ese nombre dejó de existir después del triunfo electoral y aunque los socialistas no pasaron a la oposición, tampoco hicieron nada por fortalecer al gobierno.

Aunque es discutible que el sistema de partidos cumpliera plenamente las exigencias básicas y algunas de las complementarias del modelo pluralista polarizado³⁶ no cabe duda de que presentaba rasgos similares a los señalados por Sartori. La posición central aparecía ocupada por un partido -o por una coalición de dos partidos, Izquierda Republicana y Unión Republicana, que acordaron la constitución de un solo grupo parlamentario- mientras el gobierno tenía que hacer frente a oposiciones bilaterales, mutuamente excluyentes: de la izquierda obrera, representada por el partido socialista, y de la derecha católica, aglutinada en la CEDA. Pero lo cierto es que de los partidos relevantes, ninguno adoptó un tipo de oposición irresponsable ni se manifestó en su práctica como antisistema. Al contrario: tanto la CEDA como el PSOE apoyaron en las reuniones de la Diputación permanente de las Cortes las medidas propuestas por Azaña para aliviar la tensión acumulada durante los meses anteriores. Es significativo de un nuevo clima político que el presidente del gobierno se haya esforzado en seguir una política de incorporación del mayor número posible de fuerzas parlamentarias, sin atisbo alguno de lo que en el primer bienio fue legitimidad excluyente, y que no haya encontrado ningún obstáculo en la Diputación permanente para decretar la amnistía por los hechos de octubre, la readmisión de los despedidos y el restablecimiento de la Generalitat, medidas que se tomaron con el acuerdo mayoritario de los partidos representados en la diputación y, entre ellos, notoriamente, de la CEDA.

Ahora bien, ni la CEDA ni el PSOE, que eran los partidos con más diputados, lograron mantener durante los meses siguientes una unidad de propósito y un liderazgo firme. Por diferencias internas, entre sus alas moderada y radical, y por presiones externas, procedentes de la derecha subversiva, por un lado, y del sindicalismo revolucionario, del otro, ambos partidos se mostraron indecisos respecto al grado de compromiso que estaban dispuestos a asumir en la defensa de las instituciones republicanas. Ambos habían sido en alguna ocasión anterior partidos de gobierno, pero ambos habían jugado fuerte también en alguna ocasión su papel como partidos antisistema. Tenían que aclarar de una buena vez qué eran y ambos lo intentaron sin éxito. Giménez Fernández planteó en la minoría

³⁶ Como afirman Montero, Llera y Torcal en "Sistemas electorales", p. 14.

parlamentaria de la CEDA una arriesgada votación para que su partido se definiera expresamente por la República frente a la monarquía, por la democracia frente al fascismo y por la justicia social³⁷. A pesar de la mayoritaria declaración por la República, la democracia y la justicia social, el retorno de Gil Robles, después de lo que se tuvo como una huida motivada por el aplastamiento que le habría producido la derrota electoral, dejó al partido sin una clara dirección, cada vez más proclive a escuchar los cantos que llegaban de la oposición monárquica y de los militares conspiradores, hasta el punto de poner a su disposición medio millón de pesetas en los primeros días de julio "para impedir que, por falta de recursos adecuados, fracasara lo que ya estaba decidido"³⁸. Por su parte, Indalecio Prieto no consiguió que el grupo parlamentario socialista aceptara su tesis de reforzar el gobierno republicano con la incorporación del PSOE. De esta forma, el gobierno quedó desasistido por sus aliados naturales y hostigado desde la derecha por una envalentonada oposición monárquica que arrastraba ya con fuerza a los católicos y desde la izquierda por un sector del PSOE que, si de momento había renunciado a la revolución, esperaba con impaciencia la hora de sustituir al gobierno republicano con uno exclusivamente socialista.

En tales circunstancias, otra iniciativa en relación con la presidencia de la República abrió un nuevo frente de inestabilidad. En esta ocasión, no se trató de que el presidente negara su confianza, o no se la concediera, a quien mantenía, o podía alcanzar, la de la mayoría de la Cámara. Alcalá Zamora había aceptado el resultado de las elecciones y encargó la formación de gobierno a Manuel Azaña, como era obligado; pero no había sacado de las elecciones una consecuencia que le afectaba personalmente. Durante el segundo semestre de 1935, el presidente de la República había actuado como jefe de partido, intentando promover una opción de centro republicano que fracasó estrepitosamente en las urnas. Indudablemente, su posición como presidente quedaba afectada por esa derrota y, de hecho, todos los partidos, de derecha o de izquierda, sacaron la conclusión de que debía abandonar la presidencia de la República. Tal vez no era necesario prescindir de Alcalá Zamora y, con toda seguridad, no era la cuestión más urgente a la que se enfrentaba el gobierno, pero los partidos de la mayoría no vieron otra alternativa que interpretar de manera harto forzada el artículo 81 de la Constitución y declarar "que no era necesario el decreto de disolución de Cortes de 7 de enero de 1936", lo que implicaba automáticamente su destitución³⁹. Que esta declaración fuera promovida por los beneficiados de aquella supuestamente innecesaria disolución no hacía más que poner de manifiesto las contradicciones inherentes a un régimen "semipresidencialista con premier" en un sistema multipartidista.

Lo grave fue, en todo caso, que de nuevo se abrió un periodo de inestabilidad e incertidumbre que implicaba a la presidencia de la República y, de rechazo, a la del gobierno, situación que destacados jefes y oficiales del ejército aprovecharon para avanzar abiertamente en la conspiración contra la

³⁷ *El Sol*, 20 de marzo de 1936.

³⁸ Como confiesa José M. Gil Robles, *No fue posible la paz*, Barcelona, 1978, p. 780.

³⁹ Francisco Tomás y Valiente discute la necesidad y acierto de la destitución en "Huir hacia arriba. Reflexiones sobre Azaña", en J. L. de la Granja y A. Reig, eds., *Manuel Tuñón de Lara*. Bilbao, 1993, pp. 131-140. Para los debates y las proposiciones, *El Sol*, abril de 1934.

República, iniciada en la semana siguiente al triunfo electoral de la coalición de izquierdas. Al mismo tiempo, los dos grandes sindicatos, que en febrero y marzo habían dado muestras de contención, a la expectativa de conseguir la readmisión de los represaliados de octubre y la reposición de las antiguas bases de trabajo, lanzaron a partir de abril y mayo un movimiento de huelgas de una amplitud sin precedente⁴⁰. Más que un ascenso de los partidos a los extremos, lo que presenciaron esos meses fue el fortalecimiento de las presiones exteriores al sistema de partidos. No fue una casualidad que en las primeras semanas de guerra se produjera el hundimiento de los partidos que habían formado el núcleo del sistema durante los años de República - socialistas, republicanos, católicos- y que aparecieran en primer plano militares en guerra frente a milicias organizadas sobre todo por los sindicatos. Los gobiernos formados cuando ya la guerra duraba más de dos meses estuvieron presididos por el secretario general de un sindicato y por un general del ejército de tierra. Habría que esperar a la crisis de mayo de 1937 para que una coalición de los partidos republicanos, socialista y comunista se decidiera a poner fin al poder sindical en la zona leal, mientras que en la zona rebelde, el mando militar, con el decreto de unificación, liquidaría para los próximos cuarenta años cualquier atisbo de partidos políticos y de democracia.

CONCLUSIÓN

Más que caso de un modelo, el sistema de partidos de la República es un caso en formación que, a la hora de sucumbir bajo el golpe militar, permanecía aún abierto. Los partidos que lo constituyeron en su primera fase no existían como tales, salvo alguna excepción, en 1930; todos ellos disponían de una débil base organizativa y de una casi nula institucionalización. Los problemas que surgieron para su consolidación no procedieron en estos primeros momentos de una supuesta polarización sino más bien de la identificación entre la coalición triunfadora en 1931 con el nuevo régimen, lo que implicaba un tipo de legitimación que excluía a los derrotados y que acabó por volverse contra los vencedores, carentes de una sólida base social de poder e incapaces de ejercer un control firme sobre la sociedad que les hubiera permitido llevar adelante su ambicioso plan de reformas.

En la segunda fase, abierta por una intervención directa del presidente de la República que retiró su confianza a un gobierno que todavía gozaba de la confianza de las Cortes, ese sistema en formación experimentó, debido a la ley electoral y a la quiebra de la coalición republicano-socialista, un fuerte realineamiento, con la irrupción de un nuevo gran partido, antes excluido, y el declive de los que habían gobernado, lo que imposibilitó la estabilidad de los comportamientos electorales y abrió un periodo de conflictos sociales y de inestabilidad gubernativa. De nuevo, estas dificultades de consolidación no parecen derivarse de un multipartidismo polarizado sino del deslizamiento de los partidos que en la fase anterior habían tenido responsabilidades gubernamentales a un tipo de oposición antisistema. Fue resultado de estrategias políticas más que efecto del sistema de partidos

⁴⁰ Aunque sus estadísticas son muy deficientes, el *Boletín del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión* contabilizó 19 huelgas en febrero, 47 en marzo, 107 en abril, 242 en mayo, 444 en junio y 225 en julio; en conjunto, más que en todo el año 1934 y tantas como en 1933.

En su tercera fase, abierta de nuevo por una disolución anticipada de las Cortes, en lugar de reducirse el número de los partidos que acudieron a las primeras elecciones y de persistir los partidos que estuvieron en el origen del sistema, dos condiciones básicas del proceso de consolidación, lo que ocurrió fue que no disminuyó el número total de partidos con representación parlamentaria mientras los partidos más relevantes, o desaparecieron, como el Radical, o sufrieron procesos de división interna, como el PSOE y la CEDA. Los problemas no se derivaron de que esos grandes partidos ocuparan posiciones antisistema, sino de que sus divisiones internas los incapacitaron para sostener al gobierno, mientras crecían las presiones militares y sindicales. En la fragmentación, más que en la polarización o subida a los extremos, es donde parece radicar la parálisis política que sirvió como caldo de cultivo para el auge de las opciones situadas fuera del sistema de partidos.

Es indudable que la democracia no se consolidó en la España de los años treinta por un elevado número de razones que tienen que ver con la estructura económica, las luchas sociales, la cultura política, la fortaleza y variedad de sus enemigos y la disposición más que demostrada de militares, monárquicos, católicos, socialistas, nacionalistas y sindicalistas a levantarse contra ella. Entre ese conjunto de factores, lo menos que puede decirse es que el sistema de partidos, con sus profundos cambios en muy corto tiempo, el desplazamiento de los partidos relevantes desde el gobierno a una oposición antirégimen, con una ley electoral que multiplicaba el triunfo de los vencedores, provocaba la frustración de los perdedores y favorecía la fragmentación parlamentaria y, en fin, la ingerencia presidencial que precipitó en dos ocasiones la disolución de las Cortes no ayudó en nada, y hasta dificultó, la consolidación democrática en el sentido en que aquí se ha entendido ese concepto: como proceso por el que las instituciones democráticas amplían y profundizan su legitimidad. No es que fuera un sistema pluralista polarizado; es que no llegó a ser un sistema.