

La relación ejecutivo-legislativo: apunte de un desequilibrio

Manuel Ramírez

Universidad de Zaragoza

Suele ser habitual, en el terreno de las ciencias sociales, juzgar los eventos y experiencias por sus resultados. Sin duda, emitir una valoración sobre la relación entre poderes, tema que ahora nos ocupa, sesenta años después de su plasmación en el texto republicano de 1931, sería algo correcto. Pero pienso que, de igual forma, también sería algo incompleto. El espíritu y el propósito que animaron a las constituyentes de entonces requiere ser contemplado desde los precedentes. Desde la experiencia que los políticos españoles del momento, recién salidos de muchos lustros de oscurantismo, caciquismo, falseamiento electoral, intromisión regia en el quehacer político y, en fin, dictadura de Primo de Rivera, tenían y querían borrar a toda costa. Si la segunda República quería suponer algo realmente nuevo e ilusionante en la larga racha de ocasiones perdidas que cualifica nuestra historia política, tenía que comenzar con un tajo radical con el inmediato pasado.

De aquí que si, a la hora de enfrentarnos con este tema, pueden y deben significarse algunos aspectos negativos, disfuncionales desde el punto de vista de la estabilidad política, no es posible olvidar que se quisieron amarrar demasiado las cosas para que el pasado no se repitiera. Se quiso, una y otra vez y con todo el énfasis posible, dejar claro que la soberanía no tenía otro protagonista que el pueblo español, frente a la visión doctrinaria del pasado canovista. Que había una Cámara, y solamente una (como en todos los momentos realmente rupturistas de nuestra historia) depositaria de esa soberanía. Y que, en fin,

todo el juego político había de tener su principio y su fin en el recinto del hemicycle. Lejos de dobles confianzas, de vetos simples y de injerencias ajenas.

Así concebida la empresa política, el resultado permitirá luego un balance desde la perspectiva. Pero sin olvidar el punto de partida. Ambas avenidas han de confluir en lo que a continuación esbozamos.

Una Asamblea todopoderosa

En el mismo pórtico del texto constitucional encontramos ya una solemne declaración que va más allá de las hasta entonces utilizadas por los constituyentes españoles. Por supuesto que, como la soberanía no se comparte con nadie, nadie acompaña tampoco a las Cortes Constituyentes, su legítima representante, en el acto de decretar y sancionar el texto de 1931. Hasta aquí el puro raciocinio jurídico-político.

Pero el rasgo enfático se establece en lo que esas Cortes Constituyentes representan: a España. Se dice así: "España, en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución". No es que las Cortes representen o sean depositarias de la soberanía. Es que se introduce la equivalencia entre España y Cortes Constituyentes. Y es el todo, España, quien decreta y sanciona su texto fundamental, su Ley de leyes. No se podía buscar declaración más contundente.

Hasta 1931, y dejando al margen los textos de soberanía compartida entre Rey y Cortes en los que se solía acudir a la fórmula "el Rey de acuerdo con las Cortes", tampoco en el liberalismo más avanzado se había llegado a tanto.

En el texto gaditano de 1812, tras una referencia a Dios, se habla de "Cortes generales y extraordinarias de la Nación española" que son las que decretan el texto. Lo representado es algo previo, la Nación española. La Constitución que surge de la revolución septembrina y que lleva fecha de 1 de Junio de 1869, deja claro que es la Nación Española "y en su nombre las Cortes Constituyentes" quien decreta y sanciona el texto paradigmático del liberalismo avanzado por excelencia. Más aún. Incluso el Proyecto, realmente rupturista, de la República Federal en 1873, se nos queda corto al hablar de la Nación Española, "reunida en Cortes Constituyentes". Siempre es la nación a lo que se acude, en tanto que instrumento encarnador de algo previo, de algo ya existente.

En el texto de 1931, decir España es, lisa y llanamente, de entrada y sin titubeos, decir Cortes Constituyentes. España hace uso de su soberanía al decretar y sancionar. La conclusión estaba clara. La equivalencia entre España,

Cortes Constituyentes y República. No se pensaba ya en otra forma posible de concebir a España. Al igual que, como hace algún tiempo señalara Linz, los hombres del momento identificaron siempre República con Democracia. A pesar de la relatividad científica de esta identificación, anduvo siempre por medio y se impuso la razonada emotividad de que sin República no cabía la democracia. Ni antes, ni después. Era la República la que "traía la democracia" a España. El único camino. El que nunca se dudó. Sencillamente, la experiencia del pasado impedía vacilar a los protagonistas de aquel evento. Al servicio de la República se habían alineado desde intelectuales, hasta "monárquicos sin Rey al servicio de la República", pasando por federales nostálgicos y socialistas cededores en su programa máximo en beneficio de la empresa común: acabar con la monarquía, símbolo histórico de males y corrupciones en el pensar de los protagonistas del cambio y traer la República, que era, *per se* y sin más discusión, traer la democracia.

Si estaba así construido el nexo conductor, a nadie puede extrañar que las Cortes llamadas a constituir el nuevo orden nacieran con aureola de redención y afanes de perpetuidad.

El 19 de Noviembre de 1931, en pleno debate constitucional, hace Jiménez de Asúa esta declaración: «Si la República no ha de mudar lo todo, no merecería el esfuerzo de haberla traído». Mudarlo todo. Nada más y nada menos que esa era la misión del nuevo régimen. En las palabras del ilustre penalista se reflejaba toda la candidez de quien, lejos de entender la política como compromiso, hablaba del nuevo mundo, radicalmente nuevo y concebido como un mundo, como meta de la República. No entramos en lo ilusorio del tema. Nos quedamos con el énfasis de la afirmación. Había que cambiarlo todo y quienes tenían como sacrosanta misión tal empresa eran, lógicamente, las Cortes Constituyentes. Sólo desde esta filosofía es posible entender el resto.

Y el resto fueron unas Cortes todopoderosas. Lejos de limitarse a hacer la Constitución y pensar en su cercana disolución, las Cortes, precisamente Constituyentes, debían perdurar hasta llegar al propósito de "mudarlo todo". Alejados los miembros del Partido Radical de esta postura, oigamos el juicio del mismo Azaña en defensa de la perdurabilidad. El 17 de diciembre de 1931, en su declaración ministerial, razona así: «Vosotros sabéis qué cantidad de pasiones, de juicios y de propósitos contradictorios se han agitado en torno a la probable vida legal de las Cortes Constituyentes, de las que, desde antes que nacieran, he hablado lo mismo que hablo ahora, y la experiencia de gobernar con ellas me ha corroborado en la impresión que adquirí desde las primeras sesiones que celebraron, de que las Cortes Constituyentes son, hoy por hoy,

un instrumento de Gobierno irremplazable y que en la historia por venir de la obra legislativa española, encontrarán difícil reemplazo. Cuando se ha agitado, un poco vanamente, la cuestión de si había que disolver las Cortes ahora, dentro de un año o dentro de seis semanas, yo he sostenido una opinión clarísima, no de ahora, sino de muchos meses atrás, y es ésta: que las Cortes Constituyentes *vivirán y subsistirán mientras sean un instrumento eficaz de Gobierno*, es decir, mientras en ellas puedan levantarse y sostenerse gobiernos con mayoría para gobernar, cualesquiera que sean estas mayorías; porque no tengo la pretensión de que las Cortes Constituyentes vayan a adscribirse al servicio de un partido ni de una política determinada, y siendo aquí posibles diversas mayorías, mientras haya una que sostenga un Ministerio y *las Cortes tengan por concluir una obra legislativa*, estas Cortes Constituyentes, a mi juicio, deben subsistir. Es, por consiguiente, manifiesto que la perduración de las Cortes Constituyentes no depende de un texto legislativo que hubiésemos escrito en la Constitución, en un artículo adicional, o en una resolución que adoptase la Cámara, *sino que la perduración de las Cortes Constituyentes depende de ellas mismas*, no en el sentido de que las Cortes Constituyentes vayan a declararse disueltas cuando bien les plazca, sino en el de que su conducta, su disciplina, su eficacia para la legislación y para el gobierno, las hará dignas de continuar y les permitirá continuar. Sin esas cualidades, por mucha que fuese nuestra voluntad, no podrían subsistir».

La larga cita del prohombre de todo el primer bienio podría ser completada por otras muchas referencias tuyas en el sentido de que lo importante era que aquellas primeras Cortes republicanas tenían un cometido que iba mucho más allá de la pura redacción del texto constitucional. En su pensamiento, como los radicales-socialistas apegados a la imagen asamblearia de cuna francesa, se trataba de una suerte de Asamblea Constituyente llamada a colocar los pilares fundamentales del nuevo régimen. De aquí que su labor legislativa no se agotaba ni con mucho con la Constitución, sino que tenía que extenderse a cuantas piezas desarrollaban el programa y *el espíritu* del régimen nacido el 14 de abril.

Claro está que bajo este argumento de la perdurabilidad, no faltaban razones electorales. No es posible olvidar que aquellas Cortes Constituyentes contaban con 116 diputados socialistas, seguidos de 85 radicales, 55 radical-socialistas, 42 miembros de Izquierda Catalana y 30 de Acción Republicana. En la oposición, 24 agrarios, 14 conservadores y algunos miembros (y en algunos temas) de los 15 diputados que integraban la minoría vasco-navarra. De esta guisa, no resultaba sostenible la tesis de que aquellas Cortes, a la hora de formar gobierno, pudieran prescindir de los socialistas. Resultaba muy difícil

este paso sin hacerlos pasar a la oposición, menester que bien sabía Azaña suponía tanto su propia crisis al frente al gobierno, cuanto un importante giro en la política republicana.

De hecho, la fuerza y la continuidad de la coalición republicano-socialista hubo de sufrir, a los pocos meses de su constitución, la erosión de la discrepancia política del grupo radical, consecuencia del giro hacia la derecha que el partido en su conjunto acusaba y que en términos parlamentarios se tradujo en falta de apoyo a la misma para instar la ruptura con los socialistas. Apareció la abstención o el voto en contra. Pero, sobre todo, apareció el reclamo, la continua apelación, dentro y fuera del hemiciclo, a la pronta disolución de unas Cortes que, según ellos, tenían que disolverse.

En este punto, la derecha se apresuró a sumar su voz, clamando por una disolución que abriera una nueva consulta electoral y reflejara en una nueva Cámara los cambios que, en su entender, se estaban experimentando en la opinión pública del país. Y no hay que decir de su propio pesar viendo aprobarse una importante obra legislativa, a la que, con no escaso cinismo político, se tildaba de "política socialista". En otro lugar hemos analizado con detalle la falacia de esta acusación, señalando en cuánto cedió el PSOE de sus propias y genuinas posiciones ideológicas en favor de la estabilidad republicana. Hecho, por lo demás, nada nuevo, si pensamos en el famoso pacto republicano-socialista, de corte burgués, que desde mucho antes de la Dictadura de Primo de Rivera, funcionaba ya en pro de la traída de la República. La obra de las Cortes Constituyentes no fue, ni con mucho, una obra socialista (reforma agraria, reforma tributaria, etc.), aunque sí están claras dos cosas. Que los diputados socialistas imprimieron siempre un tono avanzado, progresista a la labor parlamentaria. Y que, por supuesto, no cabía una política estable sin ellos.

Al final, el Presidente de la República, sobre el que luego hablaremos, cedió y aquellas Cortes desaparecieron. Pero el entramado jurídico que, por vía constitucional, había quedado plasmado como Ley de leyes, ya no se llegó a tocar. Y la fuerza del legislativo siguió imperando. Se andaba en el modelo de predominio de asamblea, cuando en el mundo corrían otros vientos. Y ese predominio motivó la debilidad político-constitucional del resto.

Un Ejecutivo débil

Si la relación entre poderes partía, según hemos señalado, de un legislativo con claro predominio en el mecanismo político y constitucional, la ló-

gica consecuencia tuvo que ser la de un poder ejecutivo débil. Y al enunciarlo así, hemos de referirnos, aunque sin pretensiones de profundizar en el rigor jurídico que el tema merecería, a las dos vertientes de este poder: gobierno y Presidente de la República. Por supuesto que nos quedaríamos sólo en lo primero si los constituyentes de 1931 hubieran optado por configurar la Presidencia como un poder moderador y representativo, con fuerza propia y sustancial independencia de los vaivenes políticos de cada momento. No ocurrió así. Quizá otra vez la sombra del inmediato pasado, ató en demasía la figura que debería haber estado por encima de todo y su continua dependencia de las Cortes acabó por arrastrarla unas veces en la marea política (tal fue el caso de la destitución de Alcalá Zamora) o en condenarla, en otras ocasiones, al papel de espectador forzoso (como, de hecho, se lamentara Azaña al final del régimen).

El texto de 1931 perfila un gobierno fuertemente sujeto al Congreso de los Diputados, con una regulación de las cuestiones de investidura, confianza y censura nada preocupada por el tema de la estabilidad.

Acaso no resulta coherente pedir que aquellos parteaadores del texto republicano se anticiparan a los tiempos y dieran entrada ya al llamado voto de censura constructivo (presentación de candidato alternativo, rigidez en plazos, veces y quorums, etc.) que, a nivel comparado, toman cuerpo después de la segunda guerra mundial y, muy especialmente, con el ejemplo de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Quizá sea mucho pedir. Pero tampoco es menos cierto que en los años treinta la Europa del totalitarismo barruntaba ya el devenir de las cosas, por un lado, y que, por otro lado y en el mundo libre, la tendencia presidencialista, con ejecutivo reforzado, no era una novedad.

Sea como fuere, el resultado se plasmó en debilidad gubernamental frente al fuerte poder de la Asamblea. Lógicamente, en un régimen pluralista que, aunque no anduviéran todavía institucionalizados a nivel constitucional, tenía a los partidos políticos como sujetos fundamentales de la vida política, era el juego de mayoría parlamentaria la que hacía posible la formación de un gobierno. Constituido por el Presidente del Consejo y los Ministros, el Gobierno nacía del acuerdo en la Cámara, subsistía con su respaldo y desaparecía o moría al perder la confianza del Congreso. Hasta aquí, las consecuencias normales de un sistema parlamentario, en el que la potestad legislativa residía en el mismo pueblo (?), «que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados» (Art. 51). La declaración del texto constitucional, en éste y en otros puntos, dejaba ya las cosas claras.

Ciertamente, el tema de la inestabilidad gubernamental y de la casi permanente crisis de gobierno que la República conociera, sobre todo a partir del

segundo bienio y una vez desaparecida del primer plano la fuerte capacidad aglutinadora de Manuel Azaña, no puede ser visto exclusivamente desde el punto de vista constitucional. Ni mucho menos. El texto, a través de su art. 64 (y sin llegar a la censura constructiva como hemos señalado) sí pretendió que el voto de censura no fuera utilizado alegremente. Por ello, requería un número mínimo de firmas de cincuenta diputados, un plazo prudente de cinco días desde su presentación hasta su discusión y votación y, finalmente, la cláusula de que el Gobierno no estaba obligado a la dimisión si el voto de censura no se aprobaba por mayoría absoluta. Frente a esta cautela, resultaban chocantes otros factores de signo contrario. Por ejemplo, el pobrísimo contenido del título VI que lo regulaba y que, a juicio del mismo Alcalá Zamora, no se correspondía con la realidad. Por ejemplo, el hecho de que el Gobierno necesitara de la doble confianza: la del Presidente de la república y la del Congreso, circunstancia que pesó en demasía durante los años republicanos. O por ejemplo, finalmente, que frente a un manifiesto condicionamiento del Gobierno a las Cortes, aquél no contara con acciones de reciprocidad al control parlamentario. La excesiva dependencia de la Cámara en la que, a juicio de todos los intérpretes del texto, se acabó entregando la primacía política, apareció como constante.

Pero, como advertíamos, hay que ir más allá para entender esta debilidad. Históricamente, estamos ante el ejemplo quizá más evidente de tener que conjugar lo que el texto dice con lo que las cosas son (es decir, lo jurídico con lo científico-político, conjunción ahora tan denostada) para llegar a la comprensión certera de lo que ocurrió.

Y lo que ocurrió es, sencillamente, que sobre o bajo el texto se impuso un disfuncional sistema de partidos y un incorrecto estilo de la práctica política.

En otros trabajos, hemos abundado sobre la naturaleza del sistema republicano de partidos. No es el momento ni de repetir, ni de invadir competencias. Unicamente traer a colación el hecho cierto de que durante la segunda República primó un cuadro de pluripartidismo excesivo, muy cargado ideológicamente, con *cleavages* importantes como el religioso o el regional, con debilidad en la estructura de sus fuerzas (salvo la conocida excepción del PSOE), con alto grado de polarización y, en fin, con un disfuncional solapamiento de una doble estructura de partidos: la nacional y la regional.

Es posible que, al final de la República, se hubiera iniciado un proceso de mayor acercamiento entre partidos que habría facilitado un sistema de fuerzas políticas y un juego político más coherentes que quedaron traumáticamente frustrados. Pero lo cierto es que la II República vivió toda una andadura

histórica lastrada por un juego político cuyos protagonistas antepusieron demasiadas cosas a la permanencia del consenso republicano, por lo demás ya demasiado frágil. Sólo a final, cuando era la misma República la que se puso en peligro, se empezó a ver la luz. Hasta entonces, la inevitable política de alianzas y coaliciones, insoslayable ante tal debilidad, no pudo originar otra cosa que un contexto de posiciones tan contradictorias. Primó el personalismo, con filias y fobias muy elevadas y escaso nivel de conciencia en la relatividad que toda política conlleva. El resultado no contentó ni a tirios ni a troyanos, como continuamente se puso de manifiesto en la vida republicana.

Así, entre Abril de 1931 y Julio de 1936, en cinco años, la República conoce nada menos que 16 gabinetes, cuya duración dependió de no pocas variables. Salvo los encabezados por Azaña (26 meses en la presidencia de tres gobiernos) y Lerroux (18 meses en la de cinco) que supusieron un cierto grado de estabilidad, el resto consistió en un desfile en el que casi no daba tiempo a conectar con la realidad de los problemas: 1 gobierno de Martínez Barrio con tres meses de duración, 1 de Samper, con cinco meses, 2 de Chapaprieta con tres meses, 2 de Portela con dos meses y 1 de Casares con tres meses. Al boicot parlamentario se unió, en otras ocasiones, el desafecto del Presidente Alcalá, sin que faltaran casos de descomposición interna y política, como ocurrió con el partido Radical. En los cinco años, nada menos que 88 ministros, con casos de permanencia al frente del Departamento realmente increíbles. El record de "brevedad ministerial" en un Ministerio estuvo en Becerra (15 días en Instrucción) y De Pablo Blanco (15 días en Agricultura y otros quince en Industria y Comercio). El anecdotario de esta inestabilidad gubernamental, por otra parte pormenorizada en mi ya lejana obra sobre los grupos de presión en la II República, hubiera resultado cómico a no ser, como en tantas otras cosas de nuestra historia política, que de por sí fuera ya trágico.

La segunda vertiente anunciada, la del Presidente de la República, tampoco constituyó un ejemplo de fortaleza.

La Constitución creó la figura de un Presidente nombrado, mantenido y destituido por el legislativo. No es sólo que el Presidente de la República era elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados (art. 68). Era también que podía ser destituido por las tres quintas partes de los miembros del Congreso (Art. 82). Y *fue* también (sabido es que el precepto se utilizó sin mucha precisión jurídica para destituir a Alcalá Zamora) que la facultad presidencial de disolver las Cortes por segunda vez quedaba sometida al juicio que las nuevas Cortes emitieran sobre la nece-

sidad de tal disolución. Si dicho juicio resultaba desfavorable, el Presidente de la República quedaba destituido (art. 81).

En todo este tema pudo haber mucho recelo ante la figura, por lo demás muy útil en los primeros momentos, de Alcalá Zamora, el hombre que, al instaurarse el nuevo régimen no suscitaba los recelos de las derechas y hasta, por vía familiar, recibía cierta confianza del ejército. Luego surgieron las críticas sobre su forma de ejercer la presidencia, sobre todo en la ambigua situación en relación con la formación de gobiernos que, como hemos visto, desempeñaba. Sin duda, D. Niceto comenzó a resultar molesto bien pronto. Porque disolvía o porque se resistía a disolver. Porque tendía a buscar la formación de Gobiernos en torno a personas diferentes al líder del grupo parlamentario más numeroso. Porque se le acusaba de fuerte personalismo. Y, sin duda, porque la regulación del veto suspensivo antes de promulgar las leyes que establecía el art. 83 no pudo dar peores resultados. Antes de promulgar las leyes, el Presidente podía pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las sometiese a nueva deliberación. Si tales leyes volvían a ser aprobadas por una mayoría de los dos tercios de los votantes, el Presidente quedaba obligado a promulgarlas. La polémica surgió tras las elecciones de noviembre de 1933 y en relación con la ley de amnistía para los sublevados en la sanjurjada. El Gobierno se negó a dar el refrendo, Alcalá Zamora se creyó, en la posibilidad de actuar sin éste y el asunto originó un gran revuelo del que lo único que quedó claro es una mayor pérdida de la confianza en su figura.

Como estamos viendo, acaso el problema estuvo estrechamente unido a la figura personal del primer Presidente. Demasiado conservador y maniobrero, para unos. Sin atreverse a entregar al gobierno a la CEDA, para otros, cuando así tenía que haberlo hecho. Pero, sea como fuera, lo cierto es que, desde el principio, la regulación constitucional fue notoriamente recelosa ante la institución.

En palabras de Torres del Moral, el resultado final fue un híbrido en el que el Presidente tenía reconocidos ciertos poderes o facultades, pero se los sometía a un régimen cautelar tan estrecho que los desnaturalizaba. Es lo que el maestro Posada denominó "sistema de desconfianzas". Y cuando ya en Abril de 1936, Alcalá Zamora fue destituido en supuesta aplicación del citado art. 81, el veredicto de un buen estudioso del tema como es Tomás Villarroya resulta escalofriante: «En todo caso, desde una perspectiva constitucional y política, la destitución de Alcalá Zamora constituyó un episodio desmoralizador. La remoción del más alto magistrado en una República era y ha sido acontecimiento rarísimo en la historia constitucional europea; la República española

hubo de ser escenario de tal espectáculo, presentado y representado de tal manera que nadie lo consideró lección de ejemplaridad, sino desbordamiento de pasión política arrasadora».

El asunto, por demás y aunque volvamos al terreno no ya estrictamente jurídico-constitucional, acabó en lo peor. Es decir, en una inadecuada sucesión en la Presidencia por parte de Azaña. Según testigos cualificados de aquel trascendental momento histórico, como puede ser González López, lejos de cualquier tipo de maniobra por parte de los grupos, como tantas veces se nos ha interpretado el fenómeno, se trató de una apetencia personal férrea de Manuel Azaña, que amenazó incluso con abandonar el ruedo político si no era él el candidato. Posiblemente la figura de Prieto hubiera resultado mejor opción. Azaña era el único capaz de aglutinar a los socialistas al frente de un gobierno en los meses turbulentos que se acercaban y, a la vez, Prieto resultaba el socialista más aceptado por los republicanos. No ocurrió así y del mismo Azaña saldrían luego, una vez ya en el cargo y desatados los posteriores acontecimientos, abundantes lamentaciones, contenidas en sus Memorias, sobre la incomodidad y estrechez en que el mismo texto constitucional colocaba al Presidente de la República.

Conclusión

A quienes, en un momento determinado, han de ejercer como padres de la patria y partear un texto constitucional, quizá no sea del todo lícito pedirles que se adelanten a su tiempo. En nuestro caso, bastante hacían quienes, en 1931, engendraban una Constitución de no pocas virtudes y novedades tras lustros de oscurantismo, textos semánticos y corrupción de la vida política. Sin duda, los aciertos estuvieron ahí: amplísima y moderna regulación de derechos y libertades, loable intento de abordar el sempiterno problema regional a través de la fórmula del llamado "Estado integral" con Estatutos de autonomía para algunas regiones, novedosa aparición de un Tribunal de Garantías Constitucionales que, por vez primera, aparece en nuestro nada escaso rosario de Constituciones, etc., etc.

Desgraciadamente, en nuestro parecer, tan afortunado tino no acompañó a la regulación entre ejecutivo y legislativo que nos ha correspondido resumir en estos párrafos. Aquí, como igualmente en el problema religioso, no supieron librarse del lastre del pasado y el texto nació claramente escorado. No repitamos lo ya dicho.

Pero, con todo y como conclusión, también hubo zonas de luz. Lo que ocurre es que los posibles aciertos de los constituyentes, chocaron y hubieron de luchar durante todo el quinquenio con factores que escapaban, que estaban fuera del texto constitucional.

Ya hemos aludido a un sistema de partidos profundamente disfuncional. Otros factores de perturbación merecerían ser traídos a colación en profundidad y, sin embargo, sólo pueden ser aludidos. Faltó cierta dosis de modernidad en la concepción de la política, como hace años pusiera de manifiesto el profesor Murillo Ferrol. Como abundó el personalismo, el fulanismo, las intrigas, las filias y las fobias. Basta leer las obras y memorias de los protagonistas de la época para descubrir todo ese mundo de intrigas que tanto cegó a sus protagonistas. Nadie, salvo Azaña, tuvo una idea clara de que era precisa una socialización política en los valores republicanos, haciéndolos llegar a mentes y pueblos. El revanchismo apareció pronto, sin duda auspiciado mucho más por la regulación constitucional del tema religioso que por la nostalgia monárquica. Hasta el punto que aparecen unidos la aprobación de la constitución y la bandera de su reforma.

Y, en fin, la debilidad del consenso republicano, también surgido pronto en el momento de discutir la clase de República que se deseaba, fue una constante por un lado y por otro. "Superar la República", aquella República, empezó pronto a ser canción que, por supuesto con distinta letra, se oyó en la extrema derecha y en la extrema izquierda. Para unos, se había ido demasiado lejos. Para otros, casi nada se había hecho con aquella República que calificaron de burguesa y ajena a sus verdaderos intereses.

Naturalmente, todo este cúmulo de circunstancias se dieron al margen de la Constitución. Pero, también sin duda, todos y cada uno de ellos contribuyó a que el contexto acabara pudiendo más que el texto. Pese a los posibles y muy concretos puntos de deficiencia constitucional, lo que fracasó fue esa otra cosa, mucho más amplia y rica en matices, llamada el régimen político. Eso que los estudiosos de la política de antes y de ahora no deben olvidar ni en los momentos de normalidad constitucional, ni en aquellos otros en que, perdida ésta, llega la hora de los balances, recuerdos, llantos y nostalgias. Una lección que los españoles no debemos olvidar ahora, sesenta años después.