

# EL 70 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931

José Peña González, Universidad San Pablo-CEU. Madrid.

La elaboración y posterior promulgación de la Constitución española de 1931 constituye un acontecimiento de especial importancia en la historia política y constitucional de España. Este hecho tuvo lugar el día 9 de diciembre de 1931, por lo que en este año se cumple el 70 aniversario de tal efemérides (1).

Quizá quepa plantearse la oportunidad del recordatorio. Desde mi punto de vista no sólo es oportuno sino necesario. Hoy tenemos mayor distancia histórica y es además obligación de los aficionados a la historia, entre los que me encuentro, volver una y otra vez sobre los hechos históricos determinantes de nuestro devenir. Y qué duda cabe que la desaparición de la monarquía alfoncina —y no hablo de caída porque ésta tuvo lugar antes de la salida del rey Alfonso— y su sustitución por el régimen republicano es posiblemente el hecho histórico de ma-

yores consecuencias del siglo XX español y quizá el punto de partida de otros importantísimos acontecimientos históricos. Con la distancia de tres cuartos de siglo, hoy, la II República y la Constitución del 31 se pueden contemplar como el ámbito de referencia de todo un conjunto histórico que ha sido determinante en la evolución de España. El presente trabajo se referirá de modo principal al texto constitucional con las necesarias referencias al régimen político del que fue su carta magna.

## LA ESPAÑA REAL EN 1931.

Desde el punto de vista histórico la Constitución de 1931 se desarrolla entre dos anómalas situaciones de poder. Por un lado el vacío dejado tras la dimisión de Primo de Rivera, abandonado por los mismos sectores que le habían aupado en septiembre del 23. Ahí tuvo lugar su nacimiento. Su fin en el fragor de una guerra que toda una clase política de

## RESUMEN

La Constitución de 1931 se enmarca en el nuevo constitucionalismo europeo aparecido después de la Paz de Versalles, en la línea del racionalismo legal postulado por Mirkiné Guézevitch. La Constitución aparece como un intento de superar la crisis que vive España en 1930: crisis social, económica, política en el final del modelo político diseñado por Cánovas del Castillo. Este artículo refleja el cambio de posición de la clase media y de la aristocracia que participa en el cambio del régimen y después no acepta sus consecuencias.

## PALABRAS CLAVE

Crisis · Racionalismo legal · Constitución · Estado «integral».

## SUMMARY

Resumen: The Constitution of 1931 is enloled in the new european constitutionalism wich appears after Versailles Peace, and in the same way of the legal rationalism postulated by Mirkiné Guézevitch. The Constitution apperars as an intente to overcome the crisis which lives Spain in 1930. Social, economic, political crisis. The end of political model designed by Cánovas del Castillo. The posture's change of the middle class and aristocracy wich take part on the change of regime, and after they don't accept its consequences.

## KEY WORDS

Crisis · legal rationalism · Constitution · «integral» State

todo signo no había sabido o querido evitar (2). Triste sino para un texto constitucional que establecía en uno de sus artículos la más encendida defensa de la paz que hasta entonces se había plasmado en ninguna norma española (3). Su aceptación de las normas internacionales y su entusiasmo constituyente por la paz preconizada por la Sociedad de Naciones de Ginebra hay que insertarla tanto en el pacifismo de los constituyentes, cuanto en la incidencia que los acontecimientos externos tuvieron sobre la República y evidentemente sobre la Constitución. Como la I República, ésta tuvo también una «vigencia problemática» utilizando la terminología de Tomás y Valiente. Piénsese que el texto tiene como referencia en el orden económico la situación generada por los efectos de la crisis de 1929. Aunque los efectos de esta crisis se hicieron notar en todos los países del mundo, es evidente que las consecuencias fueron distintas en el orden político para aquellos que contaban con sólidas instituciones democráticas en las que era más fácil el tránsito desde las estructuras del Estado de Derecho a las del Welfare State, que en aquellas otras que arrastraban caducas y «fantasmagóricas» instituciones en el sentido orteguiano de la expresión. España vivía todavía durante el primer tercio del siglo XX, instalada en la ya caduca «fantasmagoría» de la Restauración y de pronto tenía que instalarse de prisa y corriendo en el nuevo orden político y económico que la depresión económica mundial estaba reclamando.

Todas estas circunstancias habrían de incidir obligatoriamente sobre la realidad del poder y lógicamente sobre la realidad política y jurídica que esa realidad demandaba.

### LA NECESIDAD DE UNA CONSTITUCIÓN.

Desde el punto de vista estrictamente constitucionalista, el texto del 31 se inscribe en las nuevas corrientes dominantes en Europa tras la guerra del 14. La Gran Guerra dejó al descubierto una serie de carencias de orden jurídico que había necesaria y rápidamente que solventar para dar coherencia al nuevo mapa de Europa surgido tras la Paz de Versalles. En el orden constitucional los artífices de este replanteamiento fueron Mirkin-Guetzevitch y Hans Kelsen. Por parte española el gran teórico que se da cuenta desde el principio del cambio de rumbo de la doctrina constitucionalista es don Adolfo González Posada. Todos ellos eran muy conocidos en nues-

tra patria e influyeron decisivamente en los constituyentes del 31. A su vez éstos eran conscientes de los nuevos aires constitucionalistas que recorrían el Viejo Continente. Sirva como ejemplo y como prueba el dato de que desde 1919 a 1922 se promulgan en Europa catorce textos constitucionales de nuevo cuño, entre ellas alguna tan paradigmática como la alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919. La derrota y posterior desaparición del Imperio Austro-húngaro provoca el nacimiento de nuevas naciones que no tardan en dotarse de un texto constitucional que en cierto modo actúa de elemento legitimador de la nueva legalidad vigente (4). La Constitución española de 1931 sería el último ejemplo de esta corriente constitucionalista en la que el texto venía a ser algo así como la expresión de la «liberación democrática» desde el punto de vista jurídico constitucional (5). A su vez reflejaba una vez más la incidencia de lo europeo en la vida nacional española, detalle este último negado en tantas ocasiones por los que pretenden potenciar la singularidad y los elementos diferenciales españoles frente a los del continente, tesis como es sabido que esconde, tras los argumentos y posicionamientos antieuropeístas, la vigencia de actitudes casticistas a veces muy reñidas con el sistema democrático. Jover ha escrito sobre el particular páginas admirables.

La Constitución se concibe desde el primer momento como la respuesta jurídico-política a los grandes problemas con los que se enfrenta el nuevo régimen. De esta manera la norma *normarum* intenta cumplir por un lado con la función legitimadora respecto de la República frente a la Monarquía, y por otra parte, a través de la llamada función transformadora, solventar algunos de los problemas seculares de la convivencia española. Estos problemas son fundamentalmente la cuestión agraria desde el punto de vista socioeconómico, la llamada cuestión militar desde el punto de vista de los poderes reales o fácticos dentro del Estado, la cuestión regional desde un planteamiento de nueva distribución territorial del poder y por lo tanto nueva forma de Estado y por último la relación con la Iglesia en relación con el llamado problema religioso, y dentro del mismo toda la problemática derivada del control de la educación. Todas estas cuestiones, que no eran nuevas en su mayoría, adquieren particular resonancia con el cambio de régimen, es decir la sustitución de la monarquía por la República. Pero conviene insistir que todos ellos habrían aflorado al margen

del régimen político vigente. Curiosamente alguno de ellos ha llegado hasta nuestros días y se está intentando resolver con mucha más radicalidad que la que pusieron en marcha los gobiernos de la República (6).

La Constitución de 1931 y el mismo régimen republicano van a estar condicionados desde el principio por su propia forma de aparición. La República surge como la respuesta válida para acabar de forma rápida con los problemas seculares de España. Viene la llamada «niña bonita» envuelta en una ola de esperanza casi milagrera. Llega sin sangre para recoger de la calle el poder abandonado por la corona. Alfonso XIII nada puede hacer por evitarlo porque también se ha visto abandonado por los suyos. Ni siquiera en el distrito de palacio obtienen el triunfo las candidaturas monárquicas tras las elecciones municipales del 12 de abril. Alfonso XIII ya no era necesario para garantizar el sistema socioeconómico de las clases dirigentes de España. De ahí que buscaran el recambio en Santiago Alba o en Niceto Alcalá Zamora. Hoy sabemos de los ex ministros de la corona —caso Bergamín, por ejemplo— que han votado republicano para darle una oportunidad al nuevo régimen. Sabemos también de los intelectuales que se sintieron identificados con la República, aunque poco tiempo más tarde quisieran cambiar el perfil de la misma y acuñaran el «no es esto, no es esto». Eran los que irónicamente llamó Azaña «los marmolistas de la República» por su afán de cambiar el perfil. Se habían puesto tantas ilusiones y se le había dado tan poco plazo para cumplirlas, que inevitablemente tenía que sobrevenir pronto la decepción. Si a ello se añade que el texto constitucional era la mejor expresión de un Estado de Derecho donde los problemas se resuelven en base a un respeto escrupuloso de la legalidad, no puede extrañar que pronto cundiera la decepción (7). Como escribía Murillo Ferrol en el prólogo a la obra de Ramírez sobre los grupos de presión, se intentaba canalizar pacíficamente e incluso tranquilamente odios centenarios e injusticias de siglos (8). «No se pudo evitar que hombres y odios centenarios tomaran conciencia de sí mismos en el marco de libertad que ocasionó la República. El resultado fue una colosal frustración». Pabón, por su parte, afirma en esta misma línea que «en la Segunda República Española, ni el cuadro ni el tiempo permitieron que los hombres cuajasen políticamente» (9).

El punto de partida de la gestación del texto del 31 puede resumirse, en mi opinión, en la palabra crisis. Crisis en la más amplia acepción del término y en todos y cada uno de los distintos ámbitos de actuación.

La crisis que acabaría con la monarquía alfonsina arranca —y en este punto hay una rara unanimidad entre los historiadores— en el año 1917 y se intenta cerrar en falso con la apelación a la dictadura de Primo de Rivera; 1917 es un año crítico en la historia contemporánea española como ha demostrado documentalmente Juan Antonio Lacomba (10). En esa fecha se produce la disociación entre la constitución del Estado y la constitución del país. Entre la España real y la España oficial. La solución Cánovas y su texto admirable en tantos aspectos de 1876 ya no podía dar respuesta a los nuevos problemas que se presentaban, en parte consecuencia del reflujo de la situación europea sobre la piel de toro. El canovismo resultaba inviable en 1930, a menos que atacara los problemas con sinceridad democrática y entonces dejaba de ser canovismo. El bloque de poder dominante no es capaz de ponerse de acuerdo con las medidas a tomar. En 1923, una fracción de ese bloque va a propiciar la dictadura de Primo de Rivera. Pero otra parte importante va a rechazar esta fórmula (véase el caso Romanones o Sánchez Guerra). En 1930 el vacío de poder es evidente. La salida de Primo de Rivera y su sustitución por Berenguer no hace sino agrandar el problema, que Ortega resumiría con un lúcido y demoledor artículo de prensa titulado «El error Berenguer». La crisis afecta también a la clase política que hasta entonces ha rodeado a la corona. Nombres tan significativos como Sánchez Guerra, Melquíades Álvarez, Miguel Maura y Alcalá Zamora rompen abiertamente con el régimen y, lo que es peor, se transforman en garantes del nuevo que ya se percibe por el horizonte. Algunos de ellos jugarán un papel decisivo no sólo en el orden político, sino también en la redacción de la futura Constitución. Piénsese en el trabajo llevado a cabo por don Niceto en las Cortes Constituyentes —me refiero sólo a su papel de legislador—, de las que ha dejado un importante testimonio en su obra *Los errores de la Constitución de 1931*, cuyo título por sí solo es ya muy significativo (11).

En esta situación crítica que vive el país y que actúa como caldo de cultivo de la llegada de la República

tiene lugar una reorganización de las fuerzas políticas. De los partidos tradicionales de la derecha no queda nada. La izquierda conserva el viejo partido radical de Lerroux y el Partido Socialista. También los sindicatos de clase: UGT con el que la Dictadura ha mantenido un trato especial y la CNT que será rehabilitada el año 1930. En cambio florecen nuevos movimientos políticos que van a dar un giro copernicano a las relaciones de poder y cuya influencia en el texto constitucional se hace muy palpable (12). Entre ellos destaca muy especialmente la llamada Agrupación de Intelectuales al Servicio de la República que se presenta a la vida pública el 11 de febrero de 1931, aniversario de la Primera República. Jugaron un papel muy importante en el advenimiento y bastante más limitado en el mantenimiento del régimen y en la gestación de la Constitución. Sirvieron a la Revolución con entusiasmo, pero hicieron realidad el pensamiento barojiano sobre la misma. Decía el escritor vasco que en todo movimiento revolucionario había tres fases perfectamente diferenciadas: utopía, revolución propiamente dicha y la reacción. En su opinión la suerte del intelectual metido en política era morir en la utopía (13). Podríamos añadir por nuestra cuenta que caso contrario podría acabar engrosando las filas de la reacción.

Desde el punto de vista político la desorientación es total. La solución Berenguer no aporta nada. La entrega del poder a Sánchez Guerra es ya inviable (14). Queda la fórmula del almirante Aznar, cuyo solo nombre, en opinión de Jesús Pabón, «era señal inequívoca de naufragio». Los hechos se precipitan. Se acepta finalmente la fórmula Romanones de elecciones escalonadas: municipales, provinciales y constituyentes. Ya no hay tiempo. Las locales se transforman en un plebiscito sobre la forma de gobierno. Y el 12 de abril triunfa la opción republicana sin paliativos. Los intentos de negarlo en base al número de concejalías monárquicas obtenidas con la técnica del artículo 29 de la ley electoral no se tiene en pie. Se ha producido el anunciado *Delenda est Monarchia* de don José Ortega.

Todo esto se simultanea con una crisis financiera, una subida de precios, una desmoralización colectiva, reiterados movimientos de huelga en la universidad, movimientos subversivos en algunos sectores del Ejército —recuérdese el caso Queipo y Ramón Franco como los más llamativos— y la pérdida de

los resortes del poder por parte de las autoridades. Baste simplemente mencionar estos temas. Para una información más detallada puede acudir a cualquiera de los manuales y bibliografía sobre el período. Sobre la situación en que se encuentra el poder es muy significativo que el centro neurálgico de las transmisiones, el Palacio de Comunicaciones de Madrid, izará la bandera tricolor al mismo tiempo que se está negociando en la clínica del Dr. Marañón la salida de Alfonso XIII y la instauración del nuevo régimen. No es nada exagerado afirmar que el poder está en la calle. Hace falta sólo cogerlo. Y naturalmente a continuación dotarle de una nueva legalidad.

Recuerda el profesor Tuñón de Lara que ya en 1931 se planteó un tema que alcanzaría carta de naturaleza en la transición política española de 1977. Me refiero al dilema reforma o ruptura. Tuñón pone de relieve la preocupación legalista de los miembros del Gobierno Provisional: «Lo jurídico era gran preocupación de aquellos pequeños burgueses convertidos en revolucionarios por una breve coyuntura» (15). El problema era más profundo. La mayoría no eran revolucionarios en absoluto y por mor de las circunstancias se vieron obligados a encauzar y administrar una revolución que se les vino a las manos sin disparar un solo tiro. Todas estas contradicciones e incoherencias tomarían carta de naturaleza en el debate constitucional. De ahí que sea necesario ponerlas de relieve como el punto de partida del que arrancarían los constituyentes del 31.

La preocupación legalista se refleja en una serie de disposiciones que se inician con el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional que se publica en el primer número de la *Gaceta Republicana* el día 15 de abril de 1931. En los primeros momentos y como era lógico se gobierna a base de decretos, muchos de ellos obra personal del presidente del Comité y del Gobierno Provisional y eminente jurista don Niceto Alcalá Zamora. Son muchos y afectan a todos los ámbitos de la Administración Pública. Desde primera hora hay una auténtica obsesión por el respeto de la legalidad. El problema es que tenían que remontarse a la situación anterior al 13 de septiembre de 1923, hasta tanto se elaborara el nuevo texto constitucional. De ahí la prisa del Gobierno Provisional por poner en marcha el proceso constituyente. Lo contrario significaría volver a retomar la Constitución de 1876, de la que a su vez todos

eran conscientes que no podía resolver los problemas políticos, sociales y económicos del momento presente.

### **EL ÍTER CONSTITUYENTE DE 1931.**

Conscientes de esa urgencia, el Gobierno Provisional por decreto de 3 de junio de 1931 convoca elecciones a Cortes Constituyentes para el día 28 de junio, con la expresa finalidad de «acudir a la soberanía popular para que ésta se dé a sí misma su ley fundamental» (16). Las elecciones serían por sistema electoral mayoritario con listas, en distritos plurinominales y voto parcialmente restringido con objeto de facilitar la representación de las minorías. Las nuevas Cortes tendrían 470 diputados y de la composición de las mismas, dado su carácter constituyente, iba a depender nada más y nada menos que la redacción de la Constitución y a raíz de ello la suerte de la República. Las Cortes electas deberían reunirse en el palacio del Congreso el día 14 de julio, fiesta nacional francesa y aniversario de la toma de la Bastilla (17). En el *Diario* de Azaña hay una descripción de primera mano del acto de apertura de las Constituyentes. Gran parafernalia con desfile militar incluido, discurso del presidente Alcalá Zamora de salutación a la Cámara en nombre del ejecutivo y elección de presidente y miembros de la Mesa (18).

El Gobierno Provisional desde el primer momento —y ello le honra— vivió obsesionado por la idea de la legalidad. De ahí que a poco de establecida la República creara una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, con la misión entre otras de preparar un anteproyecto de Constitución. Preside esta Comisión don Ángel Ossorio y Gallardo, figura de sobrado prestigio en los ambientes forenses, y forman parte de la misma entre otros don Adolfo Posada, Jiménez de Asúa, Castán Tobeñas, Alfonso García Valdecasas, Joaquín Garrigues, Jerónimo González, Luis Lamana, Juan Lladó, Agustín Viñuales, Antonio de Luna, José Antón Oneca, Manuel Pedroso, etc. Es difícil encontrar un conjunto de profesionales tan competentes y respetados como los arriba citados (19). Trabajaron con un entusiasmo desbordante y a primeros del mes de julio entregaron al gobierno un «Anteproyecto de Constitución de la República Española» al que alguno de sus miembros formularon importantes votos particulares que también fueron remitidos. El texto constaba de 104 artículos y un breve

preámbulo. Don Niceto Alcalá Zamora no tiene reparo al afirmar que este texto superaba con mucho al elaborado por la Comisión Parlamentaria de Constitución, del que saldría el texto definitivo de 9 de diciembre de 1931 (20).

El Gobierno Provisional —debido a su heterogénea composición— no hace suyo este texto, por lo que al amparo del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931 resigna en éstas la creación de una Comisión Parlamentaria encargada de elaborar un Proyecto de Constitución que sería debatido en el seno de las mismas (21). El texto definitivo de la Constitución lleva fecha de 9 de diciembre. Durante su discusión se produjeron debates de gran altura que a veces recordaban los de las Constituyentes del 69. Fue promulgada por el presidente de las Cortes don Julián Besteiro en sede parlamentaria con el nombre de «Constitución de la República Española» y junto a la firma del Presidente aparecen las de los cuatro secretarios de la Mesa. Consta de 125 artículos, distribuidos en un Título Preliminar y nueve Títulos más. También dos disposiciones transitorias.

En opinión del profesor Tomás Villarroya esta Constitución «en su conjunto no era mejor ni peor que las anteriores que España había conocido o que otras que en aquella época estaban vigentes en Europa; pero algunos preceptos aislados ofrecían soluciones polémicas a problemas primordiales que afectaban a la convivencia política y continuaban nuestra nefasta tradición de llevar al texto constitucional criterios que eran reflejo de determinadas ideologías o de estados pasionales» (22).

### **RASGOS FUNDAMENTALES DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

Como he indicado anteriormente, la Constitución pretende recoger las ilusiones colectivas que el cambio de régimen ha suscitado en España. Se presenta pues como una especie de solución taumatúrgica para los problemas nacionales y además —y esto es en mi opinión lo más problemático— se identifica totalmente con la República. De tal manera que la suerte de una tenía que ser la de la otra. Ambas coincidirían en el aparente triunfo inicial y en el seguro fracaso final. La República y la Constitución eran la consecuencia de una dictadura agotada que había dado paso a una solución democrática. Algún autor ha llegado incluso a escribir que la Repú-

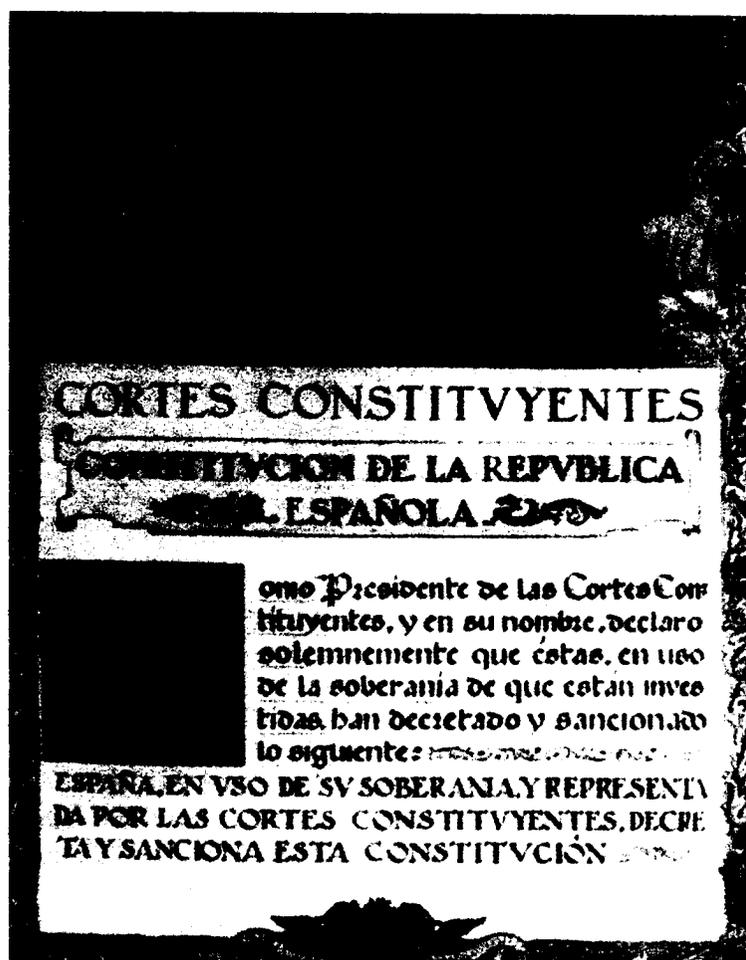
blica era «el último disfraz de la Restauración» (23). Frente a esta tesis, la República y la Constitución republicana eran la consecuencia de la «ola democratizadora» que recorría Europa a partir de la Gran Guerra y que había llegado a España en los años treinta. Pero hay tres notas que diferencian el caso español del centroeuropeo. En España la democracia no es la consecuencia de la imposición de los vencedores de una guerra, ha cambiado el tempo histórico-cultural y es completamente distinto el ámbito socioeconómico. La República vive inmersa en la oleada del totalitarismo que se extiende por el Viejo Continente y sufre desde el principio las consecuencias de la crisis del 29. De ahí la fragilidad que la acompañó desde el principio. Eran muchos los inconvenientes y la naciente República era demasiado débil para hacerles frente.

La Constitución del 31 pretendió ser el instrumento jurídico que hiciera realidad la ilusión popular por el nuevo régimen en el contexto de un Estado de Derecho del que en ocasiones parecían estar empachados los prohombres republicanos. Querían garantizar los Derechos del Hombre y desterrar de la realidad española los «derechos del hambre», parafraseando el famoso libro de Julio Senador.

Desde el punto de vista orgánico, la Constitución contempla un poder ejecutivo dualista, propio de un régimen parlamentario y unas Cortes unicamerales, lo que en buena técnica constitucional viene a chocar en parte con el modelo de Estado no centralizado que la Constitución establece. El ejecutivo es posiblemente donde se haga más patente el afán de los constituyentes por buscar una vía media entre un presidente débil como el francés de la III República y otro muy fuerte como el alemán de Weimar. Al final mezclaron ambos conceptos y el resultado fue una confusión de funestas consecuencias entre las competencias del presidente de la República y el jefe del Gobierno por un lado y por otro la relación de ambos —especialmente el primero— con la Cámara. La destitución en abril del 36 de Alcalá Zamora es un auténtico golpe de Estado, justificado en el propio texto constitucional y explicable por la mezcla del parlamentarismo clásico de las leyes francesas de 1875 con el parlamentarismo híbrido y casi cesarista del régimen de Weimar.

En cuanto al legislativo, se trata de un sistema unicameral cuyos miembros son todos ellos elegidos

por sufragio universal libre, directo y secreto. La universalidad del sufragio se extiende por primera vez en la historia española a las mujeres en una muy reñida votación por 160 votos a favor frente a 121. Con este reconocimiento, la República española se adelanta a muchas de las democracias entonces existentes. La Cámara tiene la potestad legislativa y además la posibilidad de presentar un voto de censura al gobierno (art. 61), el control político sobre el mismo como es propio de todo régimen parlamentario y la posibilidad de destituir al presidente de la República, si éste abusa del decreto de disolución.



En cuanto al poder judicial, reconoce el principio de unidad jurisdiccional (salvo la jurisdicción penal militar mantenida en el art. 95) y la independencia del mismo. Se reconoce el jurado y se introduce en nuestra patria como gran novedad la justicia constitucional. Se trata de un tribunal de justicia concentrada inspirado en el modelo kelseniano establecido en Weimar. También se reconoce el Tribunal de Cuentas de la República como «órgano fiscalizador de la gestión económica».

Primera página de la Constitución de 1931. Ésta se concibe desde el primer momento como la respuesta jurídico-política a los grandes problemas con los que se enfrentaba el nuevo régimen republicano.

En cuanto a los derechos y libertades fundamentales vienen regulados en el Título III de la Constitución y su violación es susceptible de amparo ante el Tribunal de Garantías a tenor de lo establecido en la letra b) del art. 121. A lo largo de más de 20 artículos, la Constitución pone en marcha el reconocimiento de los derechos y libertades, incluidos los de contenido social y económico que forman parte del concepto de Estado social de Derecho. Los constituyentes de 1931 conocen bien la obra de Lasalle y las últimas aportaciones del derecho constitucional y ello se deja ver en el texto. Por primera vez se supera el estricto concepto de Estado de Derecho para meterse de lleno en el terreno de Welfare State.

La suspensión de estos derechos fundamentales sólo podría llevarse a cabo durante tres meses, debiendo resolver sobre la conveniencia de la misma el Congreso de los Diputados o la Diputación Permanente. La prórroga de la suspensión exige acuerdo de la Cámara (art. 42). Lamentablemente esta declaración de garantías se vio afectada desde el primer momento por el clima de crispación en que se movió la República y por la promulgación de una norma legal preconstitucional que más tarde se constitucionaliza y se adiciona al texto como es la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931. La Ley concedía amplísimos poderes al ministro de la Gobernación para combatir la subversión y fue sustituida por la Ley de Orden Público de 29 de agosto de 1933.

Sin embargo, los dos temas estrella de las constituyentes fueron la nueva organización del Estado y las relaciones con la Iglesia. En ambos casos se cumplió una especie de regla de oro de la vida política española, en virtud de la cual el peso de los agentes es superior a las condiciones objetivas del sistema y acaban imponiéndose al propio sistema. El personalismo y el particularismo como los grandes males nacionales denunciados con fuerza por Ortega se hacen notar de forma especial en el tratamiento de algunos de los problemas fundamentales para la convivencia española presentes en 1931, y de modo especial en los antes mencionados. En este caso la responsabilidad de la solución final acordada tiene nombre y apellidos: Manuel Azaña. Veamos de su mano cuáles fueron las soluciones aportadas.

Por lo que al planteamiento territorial del Estado se refiere, Manuel Azaña recuerda una y otra vez

que hay que hacer realidad las promesas del Pacto de San Sebastián, porque «una de las cosas que tiene que hacer la República es resolver el problema de Cataluña y, si no lo resolvemos, la República habrá fracasado» (24).

La República quiere superar la vieja antinomia entre unitarismo y autonomismo y pretende armonizar, a través de los estatutos autonómicos, las corrientes centripetas y centrífugas de la historia patria. La solución no puede ser la uniformidad empobrecedora de todos los reinos de España como había pretendido Felipe V. La solución azañista está inspirada en el recio castellanismo que predica el alcaláino. En un memorable discurso del que no se sabe si admirar más el fondo que la forma, el verbo de Azaña nos lleva directamente a la fórmula técnica del Estado integral (25).

La teoría del Estado integral recogida por los constituyentes del 31 en el párrafo 3.º del artículo 1.º de la Constitución establece que «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones». Por primera vez en la accidentada historia constitucional de España se rompe abiertamente con el concepto de Estado unitario presente en todos los textos desde Cádiz a la Restauración canovista con el frustrado paréntesis del proyecto republicano federal de 17 de julio de 1873. Conviene destacar también que esta originalidad hispánica de 1931 habría de influir bastante en el constitucionalismo europeo a partir de 1945. Ejemplo claro de esta influencia es la Constitución italiana de 1947. Tampoco ha sido ajena esta problemática a la solución dada al problema territorial en la Constitución Española vigente (26).

Lamentablemente, en el caso español se aplica una teoría de Estado compuesto, bajo la fórmula de Estado integral sobre una distribución funcional del poder que presenta un legislativo unicameral. Lo correcto hubiera sido una segunda cámara que representara y sirviera de vehículo a los entes territoriales que se acogieran al párrafo 3.º del art. 1.º El ex presidente Alcalá Zamora en su obra sobre *Los defectos de la Constitución de 1931* señala como uno de los principales la ausencia de esta segunda cámara (27).

La teoría del Estado integral fue presentada en la cámara por el profesor Miguel de las Cuevas, como

una vía intermedia entre el concepto de Estado federal y el de Estado unitario. Hernández Lafuente ha puesto de relieve la influencia de Kelsen y Hugo Preus en la elaboración del concepto. Por su parte Jiménez de Asúa reconoce el influjo de Weimar en esta solución constitucional (28).

No está de más poner de relieve que la solución autonómica propuesta por Azaña y aceptada por los constituyentes del 31 tiene un carácter extraordinariamente restrictivo. Es excepcional en su aplicación y en principio sólo está pensada para Cataluña. La dinámica política generada por la guerra civil la hará extensible al País Vasco (29). Quizá ello pudiera justificar la ausencia de la segunda cámara a que antes me he referido.

El segundo punto a analizar es el de las relaciones Iglesia-Estado. Tratándose de España era algo más que las relaciones entre dos potestades soberanas. Lo que estaba en juego una vez más era el análisis de lo que se conoce, desde la Constitución de 1869, bajo la rúbrica del llamado «problema religioso». Hay una rara unanimidad entre los estudiosos del tema para considerar este «problema» como uno de los grandes obstáculos, si no el mayor, con el que tuvo que enfrentarse la República.

Una de las creencias colectivas imperantes era el binomio trono-altar. La caída de una de las partes del binomio —el trono— permitía avanzar la hipótesis de un resquebrajamiento de la otra parte. A su vez gran parte de la nueva clase política mantenía bastantes recelos frente al papel de la Iglesia. Puede afirmarse sin exageración que salvo el caso de Alcalá Zamora y Maura, el resto de los miembros del gobierno provisional y un altísimo porcentaje de los diputados constituyentes no comulgaban precisamente con las ideas religiosas hasta entonces tenidas por irrefutables.

Por si faltaba poco, la República nace con «olor a chamusquina», con los incendios de mayo, y va a intentar a nivel constitucional resolver el nudo gordiano de las relaciones Iglesia-Estado con la fórmula del art. 26 de la Constitución. De entrada la intervención del señor Azaña y su famoso «España ha dejado de ser católica», que suena como un latigazo en la conciencia de muchos españoles la noche del 13 de octubre de 1931, va a provocar la primera crisis política del naciente régimen. El discurso en

cuestión ha merecido los calificativos más encontrados, desde sectario e impertinente a sublime. Las citas de autoridad sobre el mismo son muchísimas. Pero todos coinciden en que la famosa expresión azañista fue la gran bomba política de las constituyentes. Su autor al día siguiente es el nuevo presidente del Gobierno Provisional y el ex presidente Alcalá Zamora, que levanta tras su dimisión la bandera revisionista, sería elevado a la Presidencia de la República, entre otras razones para evitar que abandonase el descontento de los católicos que se sentían agraviados. Nunca una frase había provocado tanta conmoción ni tan graves consecuencias políticas. Sirva como ejemplo la amenaza a gritos desde su escaño del canónigo y diputado vasco Pildain, cuando tras la votación afirmaba a voz en grito que «no nos queda otro camino que el de la guerra civil» (30). Puede afirmarse que a partir de la aprobación del art. 26, España queda dividida en dos mitades inconciliables.

#### **A MODO DE RESUMEN.**

Con la brevedad que exige el formato de un artículo que ya está resultando demasiado amplio, creo que sería interesante terminarlo con un análisis comparativo entre la Constitución cuyo setenta aniversario se cumple este año con el texto vigente en nuestra patria, que también en estas fechas alcanzará los primeros veintitrés años de vida (31).

Para empezar me referiré a su vigencia. La del 31 sólo estuvo vigente en condiciones de normalidad a veces discutible durante cinco años. Del 9 de diciembre de 1931 al 18 de julio de 1936. Es cierto que en la zona republicana se mantuvo formalmente hasta el final de la guerra. Pero ello no pasa de ser una ficción. Lo cierto es que incluso antes de la sublevación de julio ya había sido objeto de amenazas como la protagonizada por Sanjurjo el día 10 de agosto, que perseguía como uno de sus principales objetivos evitar la aprobación del Estatuto de Cataluña. Su fracaso aceleró la aprobación del Estatuto. En cambio, la Constitución de 1978 es ya, a pesar de su juventud, la de mayor duración en el tiempo de forma ininterrumpida tras el texto canovista de 1876.

Ambas coinciden en la inexistencia de un hecho revolucionario cruento que les sirva de punto de partida. Las dos son el resultado de una necesidad de cambio político sentido en el país y que se pretende encauzar jurídicamente.

El texto fue promulgado por Julián Besteiro, presidente de las Cortes, con el título de «Constitución de la República Española».



En cuanto a la forma de gobierno, la una es republicana y la actual es monárquica. Aquélla llega desde la monarquía a la que sustituye. Ésta es monárquica aunque propiciada en su origen por un régimen que era un reino desde 1947, aunque miraba hacia otro lado cuando se atacaba a la familia Borbón y lo que ella significaba. En ambas el profesor Hernández Gil destaca un dato curioso. En 1931 muchos monárquicos se hicieron republicanos. En 1978 y de modo especial en 1982 (añado por mi cuenta) muchos republicanos se hicieron monárquicos, aunque personalmente opino que más que monárquicos se hacen juancarlistas. Las dos democráticas y parlamentarias, aunque en ambos casos su procedencia inmediata fuera un régimen personal llámese primorriverista o franquista.

Por lo que a la extensión se refiere, más breve la republicana. Más extensa la monárquica, en la que se han incluido materias extraconstitucionales que engordan innecesariamente el texto.

En cuanto a su origen, la republicana de 1931 es el fruto de unas Cortes expresamente convocadas como constituyentes. La monárquica de 1978 es el punto final de un proceso político que se inicia

con la Ley 1/1977 de 4 de enero, Ley para la Reforma Política. Aunque no aparece formalmente su convocatoria constituyente, las cámaras surgidas tras la elecciones del 15 de junio de 1977 eran conscientes de la trascendencia histórica del momento que se vivía. También desde el punto de vista formal se puede considerar equivalente la Comisión Parlamentaria que elabora el proyecto de Constitución y la ponencia constitucional de siete miembros que elabora el anteproyecto de la vigente.

Ambas coinciden también en que al mismo tiempo que se debatía la Constitución había que hacer compatible la tarea constituyente con la cotidiana acción de gobierno.

Por último, y para terminar este esquema comparativo, poner de relieve el carácter generalizable que la Constitución actual ha dado al tema autonómico, diseñando un modelo de Estado que vive las incertidumbres de un modelo *sui generis* de autonomía que *de facto* es un Estado de federalismo avanzado. En cambio la Constitución de 1931 dio un tono muy restrictivo al tema de la distribución territorial del poder.

- (1) Es de suponer que este aniversario tan redondo provoque muchos e interesantes trabajos sobre el texto. Ya hoy disponemos de una bibliografía relativamente amplia tanto de la Constitución en sí como de la República a la que sirvió de norma fundamental y que también cumple setenta años, aunque, a fuer de sinceros, sorprende la escasa repercusión que ha tenido tal aniversario. Posiblemente sea debido a que ambos acontecimientos —República y Constitución— han dado lugar a una amplísima bibliografía que refleja posiblemente la mayor aportación de literatura científica del siglo XX español con la sola excepción de la guerra civil y posiblemente la llamada transición democrática.
- (2) A diferencia de la I República que es un paréntesis entre dos monarquías y también dos Constituciones monárquicas. La de 1869 y la de 1876.
- (3) En el artículo 6.º se establece que «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» y en el 7.º: «El Estado español acatará las normas universales del derecho internacional incorporándolas a su derecho positivo». Las citas del texto constitucional por la edición de J. DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, 1977, vol. I, p. 311.
- (4) A este bloque pertenecen las de Austria, Checoslovaquia, Yugoslavia, Polonia, Prusia, Baviera, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania e Irlanda. No incluyo la soviética de 1918 porque respondía a un modelo muy distinto del «constitucionalismo democrático» preconizado por Mirkin-Guetzevitch.
- (5) El término lo utiliza el profesor FERNÁNDEZ SEGADO en su obra *Las Constituciones Históricas Españolas*, Madrid, 1986, p. 536.
- (6) El tema es tanto más destacable si recordamos que la separación Iglesia-Estado o la solución al llamado problema catalán sirvió de justificación en los varios intentos de acabar con la República. La aprobación del Estatuto de Cataluña se consideró delito de lesa patria. Hoy día el llamado Estado de las Autonomías deja reducido el problema autonómico de la República, a la que ésta da respuesta en la tesis del llamado Estado integral, a un inocente juego de niños.
- (7) De ahí que se considerase conveniente aprobar la llamada Ley de Defensa de la República antes de la entrada en vigor de la Constitución (ley de 21 de octubre de 1931) y que luego se incorporase a la Constitución. Como escribe FERNÁNDEZ SEGADO: «La Ley de Defensa, como mayoritariamente se admite por los historiadores, tuvo su última ratio en la necesidad gubernamental de contar con un instrumento jurídico que legitimara sus actuaciones represivas frente a anarquistas, monárquicos y determinados sectores católicos», véase *op. cit.*, p. 457. El proyecto de ley sale del Consejo de Ministros del lunes día 19 de octubre. Llega a las Cortes el martes día 20 por la mañana. Se aprueba el mismo día por la tarde. Se publica el día 21 y entra en vigor el día 22. Es un caso único de celeridad legislativa.
- (8) M. RAMÍREZ, *Los grupos de presión en la II República Española*, prólogo de Murillo Ferrol, Madrid, 1977.
- (9) CAMBÓ, tomo II, 2.ª parte, p. 183.
- (10) Véase *La crisis de 1917*, Málaga, 1970.
- (11) La obra de don Niceto se publica por primera vez el año 1936, en el que salen dos ediciones (Imprenta R. Espinosa, Madrid, 1936). Posteriormente la editorial Civitas ha sacado una reedición en los años ochenta con comentarios del hijo del Presidente, profesor N. ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO. En esta reedición se incluye el proyecto de reforma constitucional que el Presidente preparó el año 1935. Recién promulgada la Constitución de 1931 aparecieron una serie de obras entre las que destacan la de N. PÉREZ SERRANO, letrado de la Comisión Constitucional (*La Constitución Española*, Madrid, 1932), la del presidente de dicha Comisión L. JIMÉNEZ DE ASÚA (*Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, 1932) y algo más tarde la del miembro de la misma, diputado A. ROYO VILLANOVA (*La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, 1934). Asimismo contiene información abundante y valiosa la obra del que fuera secretario primero de las Cortes Constituyentes, J. SIMEÓN VIDARTE, titulada *Las Cortes Constituyentes, 1931-1933*, Barcelona, 1976.
- (12) Es el caso del Partido Radical Socialista que surge el año 1929 o la Esquerra Republicana de Cataluña que se forma en 1931. Entre las fuerzas de derecha, el año 1929 aparece la Derecha Regional Valenciana y en 1930 el Partido Nacionalista Vasco supera su escisión y se reunifican. En todos ellos predomina desde el punto de vista sociológico una incipiente clase media, profesiones liberales, comerciantes, maestros, etc. De todas las nuevas formaciones políticas que van a aflorar a principio del año 30 destacaría por su futura influencia un grupo minúsculo, un partido de élite con terminología actual, llamado Acción Republicana, cuyas principales figuras fueron Giral y especialmente Manuel Azaña. Este partido, en el que se encuadran destacadas figuras de la vida política e intelectual española, jugaría un papel decisivo tanto en la gobernación de España como en la elaboración del texto constitucional.
- (13) Véase *Memorias*, tomo I, p. 109.
- (14) Llega incluso a personarse en la cárcel Modelo para ofrecer a alguno de los presos integrantes del Comité Revolucionario, que están en prisión tras el fracaso de la intentona de Jaca, una cartera en el gobierno cuyo encargo le ha confiado el rey Alfonso XIII. La situación no podía resultar más esperpéntica.
- (15) REP. *Nueva Época*, n.º 31-32, enero-abril, 1983, p. 48.
- (16) Por decreto de 8 de mayo se modifica la Ley Electoral vigente (La llamada Ley Maura de 8 de agosto de 1907). El citado decreto deja sin efecto el famoso artículo 29 de la ley, que establecía que en los distritos en que el número de candidatos no rebasara el de escaños en disputa se evitarían las elecciones y los candidatos serían proclamados automáticamente. Era una de las armas más poderosas del régimen caciquil y facilitó generosamente el desarrollo del cunerismo. De acuerdo con la convocatoria y para el caso de que alguna circunscripción exigiera la segunda vuelta electoral, ésta se celebraría el día 5 de julio.
- (17) Muchos quisieron ver en esta elección de fecha una clara señal de los rumbos jacobinos que adoptaba el nuevo régimen.
- (18) La referencia de Azaña en *Obras Completas*, tomo IV, p. 28 y ss. La composición de la Mesa de las Constituyentes fue la siguiente:  
 Presidente: D. Julián Besteiro Fernández.  
 Vicepresidentes: D. Francisco Barnes, D. Antonio Lara, D. José Martínez Velasco y D. Laureano Gómez Paratcha.  
 Secretarios: D. Juan Simeón Vidarte, D. Ramón María Aldasoro, D. Mariano Ansó y D. Cirilo del Río.

- Sobre la adscripción ideológica tras los resultados electorales no hay unanimidad. Lo que está claro es que la fuerza más votada fue el Partido Socialista (114), seguida de los Radicales (88), Radicales Socialistas (52). Fuente: *Álbum de las Constituyentes*, Madrid, 1932. La derecha no republicana en sus distintas familias y agrupaciones alcanzó 51 escaños, según el recuento de TUSELL y RUIZ MANJÓN. (Véase «Unas elecciones de transición», en *RDP*, n.º 12 y 13, 1981-1982).
- (19) Véase A. GARCÍA VALDECASAS, «La elaboración del texto constitucional» en *REP. Nueva Época*, n.º 31 y 32, enero-abril, 1983, p. 57 y ss. Escribe textualmente: «La Comisión Jurídica Asesora contenía, pues, nombres de primera fila en el campo de la competencia científica, de la capacidad profesional, de la experiencia política. Pero al mismo tiempo la Comisión comprendía una amplia gama de matices políticos, unidos todos en el propósito de coincidir en una obra común» (p. 59).
- (20) Un análisis detallado del anteproyecto en FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, p. 478 y ss.
- (21) La Comisión queda constituida por los siguientes diputados: Jiménez de Asúa (presidente), Araquistain, Trifón Gómez, Jerónimo Bugeda y Enrique de Francisco, en representación del Partido Socialista; Emiliano Iglesias (vicepresidente), Ricardo Samper, Clara Campoamor y Justo Villanueva, en representación del Partido Radical; Leopoldo García Alas, Juan Botella y Fernando Valera, del Partido Radical Socialista; Gabriel Alomar y Antonio Xirau, de Izquierda Catalana; Mariano Ruiz Funes, de Acción Republicana; Antonio Rodríguez, de la ORGA; Bernardino Valle (Federal); Juan Castrillo (Republicano-Progresista); Alfonso García Valdecasas (Agrupación de Intelectuales al Servicio de la República); García de Leizaola (Vasco navarro), y José María Gil Robles (Agrario). Actuaron de secretarios de la Comisión los señores Valera y García Valdecasas. En principio también formó parte de la misma el señor Franchy Roca, hasta que fue nombrado fiscal general de la República. A su vez el señor Leizaola sustituyó al señor Horn Areilza, quien renunció por motivos de salud. La Comisión empezó a trabajar a marchas forzadas el día 29 de julio y presentó el proyecto al Parlamento el día 18 de agosto. En el tiempo récord de veinte días. El día 27 de agosto se inicia el debate de totalidad con tres turnos a favor y tres en contra. Termina este debate el 9 de septiembre. Se abre al día siguiente la discusión por títulos, que se prolonga hasta el 1 de diciembre. El 8 de diciembre se incorpora a petición de Azaña como texto adicional la Ley de Defensa de la República. Es lo que el profesor Fernández Segado califica como «la paradoja del proceso constituyente» (*op. cit.*, p. 527). El día 9 de diciembre votación final con el voto a favor de 368 diputados de un total de 466 que integraban la cámara. En medio la famosa noche del 13 al 14 de octubre con la intervención de Azaña en defensa y modificación del art. 24 y la primera crisis del Gobierno Provisional con la dimisión de Alcalá Zamora y Miguel Maura. Se acuerda dejar en manos de Besteiro la solución de la crisis. Éste encarga a Manuel Azaña que constituya gobierno el mismo día 14 de octubre. Para una visión de conjunto puede verse, entre otros, J. PEÑA GONZÁLEZ, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, 1995, pp. 339 a 387.
- (22) *Breve historia del constitucionalismo español*, p. 123.
- (23) Véase E. AGUADO, *La República, último disfraz de la Restauración*, Madrid, 1972.
- (24) Contestación a Miguel Maura en las Cortes el día 22 de octubre de 1931. Azaña se encara con el problema de Cataluña desde su óptica de liberal burgués. Analiza el origen del Estado español del Renacimiento en una memorable intervención parlamentaria haciendo un análisis histórico que parte de la Edad Media y llega hasta la proclamación de la República.
- (25) Hablando de Castilla como soporte de la patria española dice en las Cortes: «...es demasiado grande, demasiado profundo el espíritu de una región como ésta para que quepa en una mente pequeña; cuando se ha peregrinado por los caminos de Castilla bordeados de ruinas, y se ha percibido y auscultado un silencio enorme, y se ha bebido en la limpidez del cielo un poco del alma de nuestra patria y de nuestros mayores, hay derecho a volverse hacia los hombres de la periferia española y decirles: de nosotros no tenéis nada que temer; a nosotros los castellanos nos basta nuestro destino, que es llevar sobre los hombros la universalidad del nombre de España. Y cuando se tiene ese destino claro, no hay orgullo que no esté satisfecho». Véase *Obras Completas*, tomo II, p. 284.
- (26) El planteamiento constitucional de todas estas cuestiones puede verse, entre otros, en J. PEÑA GONZÁLEZ, *La distribución territorial del poder*, Toledo, 1987, y en *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1989.
- (27) Desde el punto de vista técnico parece una exigencia la segunda cámara, ya que al distribuirse territorialmente el poder hace falta que en el orden de la distribución funcional haya una cámara que representara la República y otra a la que tuvieran acceso las partes integrantes del Estado integral. Véase PEÑA GONZÁLEZ, *La distribución funcional del poder*, Toledo, 1987.
- (28) JIMÉNEZ DE ASUA en su obra *Proceso histórico de la Constitución...*, p. 56. En cuanto a HERNÁNDEZ LAFUENTE véase su obra *Autonomía e Integración en la Segunda República*, Madrid, 1980. De modo especial, pp. 267-8. En esta obra, que fue la tesis doctoral del autor, se hace una disección muy precisa y técnica del concepto de Estado integral y su aplicación a la realidad española de 1931.
- (29) Prueba de este carácter restrictivo es que en plena normalidad republicana sólo se promulga el Estatuto de Nuria para Cataluña, firmado precisamente en San Sebastián el 15 de septiembre de 1932. El vasco fue aprobado por trámite de urgencia por las Cortes Republicanas el día 1.º de octubre de 1936 y publicado el día 6 del mismo mes, en plena guerra civil y cuando los *gudaris* vascos luchaban contra las tropas de Franco. El primer presidente de la Generalitat fue Luis Companys y el primer lehendakari Juan Antonio Aguirre y Lekube.
- (30) Recordado por J. SIMEÓN VIDARTE en su *Crónica de las Constituyentes*, p. 218.
- (31) Con motivo del cincuenta aniversario de la instauración de la II República Española, el antiguo Centro de Estudios Constitucionales, hoy Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, organizó un ciclo de conferencias sobre la misma. Abrió el ciclo D. Antonio Hernández Gil, que había sido presidente de las Cortes en el período constituyente y cuya firma aparece al pie de la Constitución junto a la del rey y la de los entonces presidentes del Congreso, Álvarez de Miranda, y del Senado, señor Fontán. El profesor Hernández Gil analizó en su intervención los procesos constituyentes que condujeron al texto de 1931 y 1978.