



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

## Dos Momentos Constituyentes (1931 y 1977)

José PEÑA GONZÁLEZ  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad San Pablo-CEU*

Estamos ante dos momentos constituyentes distantes en el tiempo y hasta cierto punto distintos en la forma, aunque no tan diferentes como podría pensarse en una primera y rápida toma de posición. La reflexión sobre ambos momentos históricos en el devenir nacional de España arroja una serie de discrepancias entre los dos que se compensan con las coincidencias de uno y otro.

Para empezar ambos se sitúan dentro de la corriente rupturista, desde el punto de vista jurídico constitucional, si bien es cierto que en 1931 la ruptura es abierta y explícita mientras que en 1977 estamos ante una ruptura disfrazada de reforma que utiliza la Ley para la Reforma Política, Ley 1/1977 de 4 de enero como la instrumentación jurídica necesaria para hacer posible la ruptura que la Constitución representa. De ahí que no resulte exagerada la tajante afirmación de Don Antonio Hernández Gil, primer y único Presidente de las Cortes antes de la entrada en vigor de la Constitución vigente, cuando afirma que la cláusula derogatoria de la Constitución del 78 es el elemento de ruptura que marca el paso de una legalidad a otra nueva y distinta.

El punto de partida en 1931 es un sistema democrático falseado que ha dejado vacía de contenido los principios de la Constitución Canovista del 76. El sistema se ha visto suplantado, como tantas otras veces en la tradición constitucional española, por los vicios del sufragio, el establecimiento del caciquismo y el poder absoluto de la oligarquía, hasta el punto que para Joaquín Costa, en su famoso Informe sobre Oligarquía y Caciquismo, éstos fueran la auténtica constitución de España. En cambio en el caso de 1977 estamos ante el intento de llegar a un sistema democrático desde un régimen autoritario. Ambos momentos coinciden en el objetivo último, el restablecimiento del sistema democrático, pero su punto de partida no es el mismo. La Segunda República Española ha podido ser interpretada por algún historiador como «el último disfraz de la Restauración» aludiendo con ello a la permanencia de algunos de los vicios más graves que se habían ido incrustando en el cuerpo sociopolítico de España a lo largo de la dilatada vigencia de la Constitución del 76. Desde esta

perspectiva se ha podido hablar de una constitución «frágil», por parte de los profesores CONTRERAS y MONTERO. La Constitución vigente supone un giro copernicano respecto a lo anterior.

Desde el punto de vista social la diferencia entre ambos momentos constitucionales es muy acentuada. En 1931 hay graves problemas estructurales, lo que no sucede en 1977. La llegada de la República levantó lógicamente una serie de expectativas a las que por desgracia los agentes sociales y políticos no supieron dar la respuesta adecuada. Así lo señala muy agudamente ARANGUREN en el prólogo a la obra de Jean BECARAUD o MURILLO FERROL cuando introduce la obra de Manuel RAMÍREZ sobre los Grupos de Presión en la Segunda República. La sociedad de 1931 es muy «crítica», utilizando la terminología orteguiana, en cambio la de 1977 es mas «orgánica», es decir hay menos tensiones desde el punto de vista socioeconómico aunque haya las mismas ansias de libertades políticas de una sociedad que escucha a diario por los medios de comunicación que España es la décima potencia industrial del mundo. Por elemental coherencia la sociedad española pide una adecuación en el campo político a la magnífica situación que los medios oficiales pregonan a diario en el campo industrial y económico. El dato es importante porque los grandes temas del 31 —la llamada cuestión agraria, la cuestión religiosa y la cuestión militar— no van a ser los temas estrella en el debate constituyente del 77.

Desde el punto de vista constitucional las diferencias son aún mayores. La Constitución de 1978, poco o nada tiene que ver con las Leyes Fundamentales y en cuanto a los usos y costumbres que restablece en el ámbito de la política se encuentra a años luz de los que se habían instaurado durante el franquismo. Ambos textos —1931 y 1978— coinciden en la necesidad de «cambio» que en ambos casos percibe y manifiesta la opinión pública. Se da el caso curioso que la ciudadanía en muchas ocasiones fue por delante de la clase política que tenía que llevar a cabo dichos cambios, en algunas materias incluso con carácter revolucionario.

En los dos momentos históricos está presente la sensación de *crisis* entendida en el más amplio sentido del término. Mas en 1931 que en 1977. En el primer caso la crisis es amplísima en sus causas y efectos. Está muy cercana en el tiempo el revulsivo de 1929. Es a un tiempo social, política, económica, y lo que es más importante hay una crisis de conciencia. Además es una crisis que se ha ido larvando muy lentamente hasta el punto que puede situarse su origen en el año crucial de 1917, tal y como analizó el profesor Lacomba. En esta fecha se produce la quiebra del estado constitucional y se llega a provocar una fracción dentro del llamado «bloque de poder». Esto no sucede después. En 1977 la crisis es fundamentalmente política, aunque tampoco resultara ajena la situación económica generada a principios de la década de los setenta por el tema del petróleo. GARCÍA DELGADO ha puesto de relieve en un reciente trabajo las coincidencias en la llamada «agenda de modernización» entre la política económica de la república y la del franquismo. Pero a pesar de ello el concepto del *cambio*, en ambos momentos resulta diferente. El cambio de la república tenía

necesariamente mayores resonancias sociales. Aspiraba a la introducción en España de alguno de los postulados del estado social que ya funcionaba en algunos países europeos e incluso en algunos países hermanos de Hispanoamérica. Tal es el caso de la Constitución Mexicana, aunque lamentablemente los mexicanos no hayan aplicado en el terreno práctico los postulados de carácter social incluidos en su texto constitucional. Es una más de las muchas constituciones semánticas existentes, aplicándole el calificativo establecido en su día por el profesor LOEWENSTEIN. La Constitución española intento dar una orientación social, hasta entonces inédita, al régimen jurídico de los derechos constitucionales y primar la vertiente social de la propiedad y la cultura. Lamentablemente su zarandeada existencia le impidió llevar a buen término esta nueva orientación típica del estado social de derecho. En cambio, en el año 1977, parte de las conquistas del Welfare State se habían incorporado al régimen franquista. De ahí que si la República tendría que llegar al modelo de estado social, los constituyentes del 77 se vieran impelidos a hacer realidad las exigencias del Estado Democrático de Derecho. Frente al nuevo enfoque de los derechos y libertades que postularon los hombres del 31, los del 77 tenían que plasmar en la Constitución las exigencias de mayores y más limpios cauces de participación, así como la constitucionalización del pluralismo entendido de la forma más amplia posible. Sólo de este modo se podría profundizar en la democracia a la que se aspiraba. En cambio en este terreno hay una diferencia fundamental. Los hombres del 31 hablaron más de República que de Democracia. Quizá porque para muchos de ellos —véase el caso de Manuel Azaña— ambos términos significaban una y la misma cosa. —Habían identificado una determinada forma de gobierno —la república— con la expresión de la mayoría política de los españoles. El tema encuentra su explicación en la circunstancia histórica temporal y espacial en que se redacta la Constitución. Aunque desde el punto de vista científico ya era moneda de circulación corriente la tendencia racionalizadora del derecho que impulsaba desde Francia Mirkine GUEZEVITCH, todavía en España la distinción Monarquía-República superaba los meros planteamientos de la teoría general de las formas de gobierno, para reflejar opciones de vida y de convivencia política no sólo distintas sino contrapuestas. En cambio en la Constitución del 78 se hizo más hincapié en el término democracia. Sólo así se entiende la renuncia de los partidos de izquierda de su vieja tradición republicana y la aceptación de la monarquía como forma política del estado. Las tajantes declaraciones al respecto de Santiago Carrillo en nombre del grupo parlamentario comunista, o la toma de postura, con algún detalle puramente testimonial en contra, del PSOE, son una prueba no suficientemente reconocida y apreciada por la opinión pública española. Lo curioso es que en ambos casos no hay revolución desde el punto de vista material, aunque en ambos supuestos haya una revolución «formal» que implica sólo y exclusivamente el cambio en la legalidad vigente. Si el texto de 1931 supone la derogación de la Constitución de 1876 que ha estado vigente con mayores o menores falsificaciones hasta 1923, la Constitución de 1978 pone punto final al

proceso abierto con el Fuero del Trabajo en 1938 y que ha servido de apoyo constitucional al régimen de Franco, desde su instalación en la vida política española en julio del 36 hasta la promulgación de la Constitución vigente. Son cuarenta y siete años en el primer supuesto y cuarenta y dos en el segundo.

Curiosamente el régimen de Franco que acaba *manu militari* con la II República Española no se molestó en derogar formalmente la Constitución del 31, dándose la paradoja de ser declarados nulos y derogados los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Euzkadi y manteniéndose —formalmente, sin derogación expresa— el texto constitucional que los hizo posible.

Ambos momentos constituyentes presentan también como punto de coincidencia la incorporación de fuerzas sociales y políticas que hasta entonces estaban a extramuros del sistema vigente. Piénsese en la incorporación de partidos nuevos como el Radicalsocialista o Acción Republicana, amén de los partidos de corte regionalista en las Constituyentes del 31, y para el caso de 1977, prácticamente todos los partidos históricos que habían estado prohibidos bajo el régimen de Franco amén de las nuevas organizaciones políticas que han ido apareciendo en los últimos años del Régimen y que darán lugar a la conocida expresión de la «sopa de letras» con que era periodísticamente conocida esta situación y que la opinión pública española, dando ejemplo de un sentido común muy superior en ocasiones a los propios líderes políticos, dejó reducidos a sus justos límites tras las elecciones de 1977. Naturalmente en ambos casos aparecieron figuras destacadas y que hicieron gala de una gran capacidad de liderazgo. Tal es el caso de Azaña o Gil Robles en el 31 o Suárez y Felipe González en el 77.

Otra circunstancia en la que se ha hecho muy poco hincapié es la carencia de legitimidad democrática, entendida en el uso convencional de la expresión, en los dos gobiernos que iniciaron el cambio político. El Comité Revolucionario sale de la cárcel Modelo y del exilio y se constituye en Gobierno Provisional que pone en marcha el proceso, pero que hasta tanto se celebren las elecciones legislativas que ellos mismos convocan, no van a tener la legitimidad racional o democrática utilizando la terminología weberiana. Algo parecido sucede con el Gobierno Suárez. En este caso no salen de la cárcel sino en algunos casos de poltronas ministeriales llegando a la nueva situación sin solución de continuidad. Habrá que esperar a los resultados del 15 de junio para que los componentes del mismo estén investidos de tal criterio legitimador. Ello no es óbice para que en uno y otro caso, quizá más claro en el caso del Comité Revolucionario de 1931, sus integrantes contaran con toda la autoridad moral que da el atreverse a liderar el cambio político esperado por la opinión y ponerse al frente de la manifestación y abiertamente en contra de los sectores retardatarios que pretendían continuar como si en España no hubiera pasado nada. Es decir ignorando la marcha hacia el exilio de Alfonso XIII o la muerte de Franco. Quizá para un constitucionalista y en este tema concreto, asalte la tentación de aplicar el concepto de Dictadura en el sentido schmittiano de la expresión para explicarse esta singularidad de un proceso constituyente de evidente intencionalidad democrática desde el primer momento.

Conectado con lo anterior conviene matizar que en 1931 se produce un auténtico vacío de poder. Las clases políticas de la monarquía han desertado y el estado está absolutamente desarmado. TUÑÓN DE LARA destaca el hecho de que en el Palacio de Comunicaciones— centro neurálgico de cualquier estado moderno y desde donde se transmiten las órdenes a todo el país—, se ha izado la bandera republicana sin conocimiento de los ministros del último gobierno del Rey Alfonso. En cambio el año 1975 y tras la muerte de Franco todos los resortes del poder estaban en manos de la clase política del Régimen. En ningún momento se produce vacío de poder. En 1975 era improbable e imposible repetir la visita de Sánchez Guerra a la Cárcel Modelo el 16 de febrero del 31 para ofrecer carteras ministeriales en un gobierno del Rey Alfonso a los miembros del Comité Republicano que estaban en prisión tras el intento fallido de Jaca. En 1975 todo estaba perfectamente controlado y lo más importante del caso es que la izquierda lo sabía. Y con la izquierda también la derecha reformista. De ahí que en un ejercicio de admirable pragmatismo político, parte de esa derecha decidiera abandonar el sistema político al que habían servido y del que se habían servido hasta la víspera y se pasaran con armas y alabes al nuevo modelo que se vislumbraba en el apreciando. Ésa fue su fuerza inicial. El dato es perfectamente visible en la composición del Parlamento. En 1931 sólo seis personas que han ocupado puestos en el régimen anterior repiten escaño. Y conviene señalar que 5 de ellos se han declarado durante el reinado de Alfonso XIII enemigos del mismo. Sólo Romanones conquistaría su escaño en las Cortes Republicanas desde su posición monárquica. En cambio un elevado número de «procuradores» franquistas ocuparon su escaño de «diputado» de la nueva situación, generalmente en las filas de la UCD. Éste es el caso de la mayoría de las principales figuras del llamado sector «azul» de la coalición comandada por Suárez.

En esta línea de continuidad se dio el caso, aconsejado por la más elemental prudencia política que el propio Rey se viera obligado a mantener como presidente del primer gobierno de la Monarquía a Don Carlos Arias que a su vez fue el último presidente del franquismo. Y naturalmente con alguna excepción, éste constituyó el nuevo gobierno a su imagen y semejanza.

En ambos casos el *cambio* fue pacífico, aunque con mayor entusiasmo callejero en 1931 que en 1978. En ambos momentos hubo un amplio acuerdo por parte de todos para evitar problemas. Es lo que TUÑÓN llama «el consenso mágico» del 31 y el consenso no menos operativo que presidió la transición política española al menos hasta 1979.

Otro dato a destacar es la diferencia entre el papel jugado por los intelectuales en uno y otro caso. Decisivo y fundamental en la llegada de la República. Azorín reclama expresamente en la *Revista Crisol* la paternidad para los intelectuales del nuevo régimen. Tres grandes figuras de la inteligencias, Ortega, Marañón y Pérez de Ayala han creado la Agrupación de Intelectuales al Servicio de la República. Bajo estas siglas se presentan a las elecciones constituyentes y obtienen escaño la mayoría de ellos. En 1978 el tema es distinto, co-

mo distinta es la sociedad en que se desarrolla. El papel del intelectual cuenta muy poco en la España del postfranquismo. Hay, en mi opinión, varias razones que lo explican. En primer lugar la ausencia de una conciencia generacional. En 1931 desembocan los miembros de cuatro generaciones egregias. La de los herederos de 1868, los hombres de la Institución Libre de Enseñanza; la de 1898— Los Unamuno, Baroja, Azorín, Maeztu—; la de 1914, con los nombres señeros de Ortega, Marañón, Azaña, Araquistain, Americo Castro, Sánchez Albornoz, y por último la del 27 —Alberti, García Lorca—. Esta conciencia generacional no se da en el último tercio del siglo XX. Hay intelectuales, es decir cultivadores de la inteligencia, generalmente conectados con los claustros universitarios, pero sin sentido de pertenencia a una determinada generación. Los partidos políticos cuentan poco con ellos, y aquellos que se lanzan por su cuenta a la arena política cuentan con poco respaldo social, a diferencia de lo que sucedió en 1931. Se da el caso curioso que su presencia en el momento de la redacción de la Constitución, presencia mínima ciertamente, fue posible gracias a la posibilidad contemplada en la Ley para la Reforma política en cuya virtud el rey podía designar a una quinta parte del Senado entre personalidades destacadas en la cultura, el pensamiento, la economía, las artes y la milicia. Éste es el caso de Julián Marías o Camilo José Cela por no citar sino dos ejemplos, integrados en el Grupo de los llamados Senadores Reales.

En cuanto al *iter* constituyente hay que destacar la rapidez con que se redactó la Constitución Republicana. Las elecciones constituyentes se celebraron el día 28 de junio y el 14 de julio —en homenaje a la Revolución Francesa— se abrieron las Cortes. En cinco meses se redactó, discutió y aprobó la Constitución de la II República. En el caso de la Constitución vigente, las elecciones se celebraron —sin la declaración explícita de constituyentes— el día 15 de junio de 1977. Hubo que esperar al 29 de diciembre de 1978 para la promulgación de la Constitución. Fueron 18 meses de intenso debate parlamentario. En ambos casos hay que destacar que junto a los trabajos constituyentes, los gobiernos tuvieron que ejercer su labor de tales y además en condiciones y circunstancias no siempre fáciles. Valga ello como reconocimiento a la labor desarrollada en momentos difíciles en que no sólo había que ir viviendo el día a día del cambio sino también plasmarlo en un texto constitucional. Durante ambos procesos constituyentes, las fuerzas opuestas al mismo hicieron gala de una frontal oposición y llevaron a cabo actos de extrema gravedad que buscaban la desestabilización de la nueva situación.

En ambas ocasiones se estableció por Decreto la normativa electoral a utilizar. El 8 de mayo de 1931, el Gobierno Provisional adapta la Ley Maura, suprimiendo el famoso artículo 29, y estableciendo por primera vez circunscripciones provinciales en lugar de los distritos anteriores que permitían el control del cacique del lugar. El 18 de marzo de 1977 se marcan las condiciones para las elecciones del 15 de junio, también por Decreto, y se mantiene la provincia como circunscripción. En ambas ocasiones la normativa electoral va a facilitar la creación de grandes coaliciones electorales.

Por lo que se refiere a la estructura de los textos, ambos son códigos articulados divididos en títulos. En el caso de 1931 son 10 títulos y 125 artículos, amén de dos disposiciones transitorias. La de 1978 es más extensa. Consta de 10 títulos, con un total de 169 artículos, 4 adicionales, 9 transitorias, 1 derogatoria y 1 final. En cuanto a su vigencia la de 1931 estuvo teóricamente en vigor hasta el final de la guerra civil en la zona controlada por la República, aunque de facto a partir del 18 de julio de 1936, dejó de tener vigencia en las zonas ocupadas por el ejército de Franco. La actual lleva más de 23 años de vigencia ininterrumpida, lo que la convierte en una de las constituciones más longevas de nuestra convulsa historia constitucional.

Finalmente señalar que en ambos textos se intentó resolver los dos problemas básicos del derecho constitucional. Me refiero a la organización del Estado y al tema de la forma de gobierno. Respecto al primero ambos optaron por una fórmula descentralizadora del poder desde el punto de vista territorial. En 1931 se mueven con el pie forzado de los acuerdos del Pacto de San Sebastián y la exigencias autonómicas de Cataluña. Ello provocó la formulación del llamado «Estado Integral», fórmula política a medio camino entre el federalismo y el unitarismo, como la definió Jiménez de Asúa, que haría posible en condiciones normales la autonomía de Cataluña con el Estatuto de Nuria y más tarde en plena guerra civil la concesión del Estatuto de Guernica a Euzkadi. Era un estado descentralizado, de soberanía única que hace suyas las tesis mantenidas por KELSEN y Hugo PREUS y que como ha señalado el profesor HERNÁNDEZ LAFUENTE se formula con un carácter muy restrictivo. Este modelo de Estado Integral habría de influir en el constitucionalismo europeo de la postguerra, de modo especial en la configuración del Estado Regional en la Constitución Italiana de 1947. Por lo que respecta a la Constitución vigente, el modelo descentralizador aparece en el polémico y discutido artículo 2.º y se desarrolla en el título VIII. A diferencia del anterior tiene un carácter extensivo y hoy está aplicado a todo el territorio nacional. No es exagerado señalar que España hoy es uno de los países más descentralizados del mundo, a pesar de no ser formalmente un estado federal. El llamado Estado de las Autonomías que consagra la Constitución vigente es sin lugar a dudas uno de los rasgos más originales del constitucionalismo hispánico.

Junto al tema de la forma de estado, la otra gran cuestión es la forma de gobierno, entendiendo por tal, como enseña el maestro PÉREZ SERRANO «el modo como se halla organizada la suprema magistratura de un país». En este terreno las dos constituciones discrepan absolutamente. La de 1931 establece por segunda vez en España la forma republicana de gobierno. Ya se contaba con el precedente de la I República, incrustada como un paréntesis breve en el tiempo entre dos monarquías. Pero la República de 1931 no podía concebirse sólo como la ausencia de la Monarquía. Era y pretendía ser bastante más. Incluía un mundo de valores y principios, en muchos casos impregnados de fuerte contenido utópico que se podían resumir en el llamado «ideal republicano». Este ideal se condensaba en el llamado «espíritu republicano» que trascen-

día el tema de la forma de gobierno e incluso de la misma realidad política, y pretendía reflejar todo un sistema de vida. AZAÑA decía que «la República es la más terminante y rigurosa expresión de realismo español de nuestros días... No es un mal menor, en vista de la imposibilidad de una dinastía, sino el único medio de nacionalizar la política y el gobierno de España, con un valor substancial y propio, no para suplir una ausencia... No es un cambio en la persona del Jefe del Estado, sino una renovación de las costumbres y de los modos políticos y de gobierno del país». Fue una república muy sentida por los ciudadanos, como si de pronto al conjuro de su nombre se pudieran resolver todos los problemas seculares que arrastraba el país. Era un concepto de república en cierto modo mesiánico. La palabra por sí sola significaba en 1931 tanto como la «federal» había significado en la Revolución Gloriosa. Como entonces, fue el gran mito político del momento, sueño contra el que se levantaron, a los pocos días de su proclamación, incluso algunos de los sectores sociales que habían ayudado a traerla y que acabo en una terrible frustración para muchos republicanos, siendo finalmente eliminada por la fuerza a manos de sus enemigos de siempre.

En 1978 el tema es distinto. Aquí se trataba de dar respuesta política a una cuestión que ya había sido prejuzgada en el pasado. España era un reino —sin Rey— desde el año 1947 con la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado. Veintidós años más tarde —el 22 de julio de 1969— Franco decide hacer uso de las competencias que esta ley le otorga y nombra su sucesor a título de Rey al entonces Príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, con la reserva expresa, establecida en la propia norma habilitante de revocar el nombramiento. A la muerte de Franco el Príncipe es aclamado por las Cortes Franquistas y proclamado Rey con el nombre de Juan Carlos I. En este momento —22 de noviembre— el nuevo Rey es el sucesor de Franco, impuesto por éste y que hereda gran parte de los poderes del Fundador del régimen, aunque no todos. Es necesario tener este dato en cuenta para comprender el papel jugado por el actual monarca. No se olvide que en 1975 sólo tiene la «legitimidad de la victoria», y el respaldo de los grupos instalados en el poder. El papel a jugar por parte del Rey será poner en marcha un sistema de autolimitación que le transforme del monarca del 18 de julio en el titular de una monarquía parlamentaria y democrática, tal como reza el apartado 3.º del artículo 1.º de nuestra Constitución. La forma política del estado será el resultado «de una imposición política surgida de las características atípicas de nuestro proceso constituyente, de su singular naturaleza, protagonizado y aceptado por la constelación de fuerzas políticas y otros factores reales de poder que cooperaron en la refundación del estado español», como ha escrito Lucas VERDÚ. El gran mérito del rey es hacer transitable el camino de una Monarquía «impuesta» a una Monarquía aceptada y aceptable. Pasar de la Monarquía a la Corona y actuar apoyándose en la *autoritas* que acompaña a todo ejercicio de autolimitación de *potestas*. Incurriendo en el carácter personalista tan presente en la vida política española, se puede decir hoy que si Azaña ha sido para muchos la personificación de la República

del 31, el actual Rey de España puede ser considerado la personificación de la Corona, en el sentido desarrollado en el Título II de la Constitución vigente. Si República era sinónimo de democracia en la constitución del 31, la Monarquía es el máximo órgano representativo del país y símbolo político de la unidad del estado. La Monarquía tiene que hacer posible esa «nacionalización» de la política que le asigna la Constitución y por la que se inclinaba el Jefe del Estado republicano, Don Manuel Azaña.

Madrid, 28 de enero de 2002