# 19

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931. REFLEXIONES SOBRE UNA CONSTITUCIÓN DE VANGUARDIA*

Quiero dar las gracias a los organizadores de estas Jornadas sobre «Niceto Alcalá-Zamora y su época» por haberme invitado a participar en ellas para hablar sobre la Constitución de 1931, precisamente aquí, en Priego de Córdoba, ciudad natal del que fuera Presidente de la II República.

En esta conferencia trataré de destacar el relevante lugar que ocupa la Constitución republicana en el marco de la historia constitucional española e incluso comparada. Para tal propósito, me referiré brevemente a su proceso de elaboración, expondré las notas esenciales de las Constituciones de entreguerras que sirvieron de modelo a los constituyentes de 1931 y me centraré en la forma en que estas notas se plasmaron en el código republicano así como en la ruptura que ello supuso con nuestro pasado constitucional, sobre todo con el moderado o conservador, hegemónico en nuestro siglo XIX. Concluiré con una valoración final del texto de 1931 y con un breve comentario sobre su influjo en la vigente ley fundamental de 1978.

## I. La Constitución de 1931 en su contexto histórico: la crisis del viejo Estado liberal y el nuevo constitucionalismo de entreguerras

### 1. *La elaboración de la Constitución de 1931: Posada y Jimenez de Asúa*

La Constitución de 1931, como ocurre con todas las Constituciones modernas, es obra de una Asamblea y, por tanto, de muchas personas, agrupadas en unos partidos, que eran ya entonces el sujeto principal de la vida

* Conferencia pronunciada el 22 de marzo de 1996 en la Casa de Cultura de Priego de Córdoba con motivo de las «Segundas Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época», dirigidas por José Manuel Cuenca. Se publicó al año siguiente en una edición a cargo del Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres y de la Diputación Provincial de Córdoba, Priego de Córdoba, 1997, pp. 149-169.

política. Ahora bien, ello no es óbice para reconocer que en la elaboración de este texto, como en la de cualquier otro, destacaron algunas personas en particular. Entre ellas, es preciso mencionar a dos: Adolfo González Posada y Luis Jiménez de Asúa. Veamos cúal fue su papel en la elaboración del código republicano.

El 6 de mayo, poco después de proclamarse la República, el Gobierno Provisional, que encabezaba Niceto Alcalá Zamora, creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, a la que se le encomendó la redacción de un anteproyecto de Constitución. Tal encargo fue llevado a cabo por una Sucomisión, presidida por Ángel Ossorio y Gallardo, pero cuyo más influyente miembro fue Posada, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Madrid y sin duda el más prestigioso constitucionalista español de la época, además de ser uno de los más ilustres representante de lo que se ha llamado «escuela de Oviedo», tan marcada por el krausismo y por los ideales de la Institución Libre de Enseñanza.

Ante las disensiones que este anteproyecto suscitó en el Gobierno, éste no pudo hacerlo suyo, como en principio había previsto, limitándose a trasladarlo a las Cortes, para que, junto a los numerosos votos particulares, sirviera de punto de partida a su obra constituyente. A tal efecto, las Cortes, el 28 de julio, nombraron una Comisión presidida por Jiménez de Asúa, prestigioso Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Madrid y conocido socialista. Esta Comisión redactó un nuevo proyecto, que en algunos asuntos relevantes, como el religioso o la organización del Parlamento, era sensiblemente distinto del que había elaborado antes la Comisión Jurídica Asesora. La filiación doctrinal e ideológica del nuevo proyecto se trasluce en el importantísimo discurso que Jiménez de Asúa leyó en el momento de presentarlo a las Cortes Constituyentes, el 27 de agosto.

Desde esta fecha hasta el 1 de diciembre las Cortes Constituyentes debatieron el proyecto constitucional, a veces con pasión inusitada, sobre todo cuando se discutieron los asuntos religiosos, regionales y sociales, y casi siempre con gran brillantez, pues no en vano en ellas se dieron cita los más brillantes intelectuales y políticos del país, como Ortega, Azaña y Araquistain, representantes del liberalismo radical o del socialismo democrático. Las dos ideologías que inspiraron básicamente a la Constitución republicana —una Constitución «de izquierdas», como reconoció Jiménez de Asúa en su mencionado discurso—, que finalmente fue aprobada el 9 de diciembre.

## 2. *Una nueva etapa de la historia constitucional*

Todos los protagonistas del proceso constitucional de 1931, desde Posada a Jiménez de Asúa, pasando por la mayoría de los constituyentes, coincidían en la necesidad de dar a España una Constitución a la altura de su

tiempo, para decirlo con una expresión orteguiana. Una Constitución que, rompiendo deliberadamente con el constitucionalismo español del siglo XIX, sobremanera con el moderado y conservador que representaba la Constitución canovista de 1876, tuviese como punto de referencia las Constituciones extranjeras más recientes, nacidas durante o tras el fin de la Primera Guerra Mundial. Unas constituciones que Posada se había encargado de dar a conocer, a veces con la ayuda de su joven discípulo Nicolás Pérez Serrano, con quien editó, en 1927, un libro titulado las «Constituciones de Europa y América», en las que se recogían y comentaban, entre otras muchas, la mexicana de 1917, la alemana de 1919 —la llamada Constitución de Weimar—, la austríaca de 1920 y la checoslovaca de ese mismo año, que fueron las Constituciones que sirvieron de modelo a los constituyentes de 1931, sobre todo la alemana y la austríaca, en cuyo alumbramiento habían desempeñado un descollante papel Hugo Preuss y Hans Kelsen, respectivamente. Dos juristas bien conocidos por sus colegas españoles, empapados de cultura germánica.

Ahora bien, ¿cuáles eran las características esenciales de las nuevas Constituciones de entreguerras y señaladamente de las cuatro que más influjo tuvieron sobre los republicanos españoles? Con mayor o menor claridad, en todas ellas se hacía patente una nueva manera de concebir la organización jurídica del Estado y las relaciones de éste con la sociedad. En rigor, podría decirse que anunciaban una nueva etapa de la historia constitucional de Occidente, abierta con el triunfo de la revolución soviética de 1917 y concluida al fin de la Segunda Guerra Mundial, aunque muchos de sus rasgos se mantengan en la actualidad. Esta etapa se caracteriza por una profunda crisis del Estado liberal que se había ido construyendo a lo largo del siglo XIX, así como de la teoría que a su abrigo se había ido articulando. Esta crisis, fruto de diversas y complejas causas económico-sociales y culturales, entre las que sólo quisiera señalar la irrupción de un potente movimiento obrero, se venía anunciando en las últimas décadas del siglo XIX, sobre todo en los países económicamente más industrializados, como la Gran Bretaña, Alemania y Francia, pero estalló después de la Gran Guerra, espoleada por el comunismo y por la reacción fascista.

A resultas de esta crisis, se modificó profundamente el contenido de las Constituciones ochocentistas, recuperándose algunos principios, racionalistas y protodemocráticos, que habían inspirado la Revolución francesa de 1789 y que, a su vez, habían servido de sustento doctrinal a la Constitución de Cádiz, como la restricción de los poderes regios y el unicameralismo. Unos principios que el constitucionalismo del siglo XIX, mucho más historicista y conservador, había dejado a un lado, salvo excepciones, como la Constitución francesa de 1848 y las españolas de 1812 y 1869, muy efímeras las tres y quizá las únicas vigentes en la pasada centuria que tuvieron en cuenta los constituyentes españoles de 1931. Unos constituyentes que qui-

sieron abrir sus sesiones un 14 de Julio, en homenaje a la gran Revolución del país vecino.

Las Constituciones de entreguerras antes citadas contenían un programa verdaderamente transformador del viejo Estado liberal, aunque sin destruir sus premisas básicas, a diferencia del fascismo y del bolchevismo. En primer lugar, en efecto, tales Constituciones afianzaban el Estado de derecho, reforzando la protección jurídica de los derechos fundamentales —cuyo ámbito se ampliaba considerablemente— y, en el caso de las Constituciones austríaca y checoslovaca de 1920, al articular una Justicia Constitucional según las pautas establecidas en la Constitución estadounidense de 1787, aunque pasadas por el tamiz kelseniano.

En segundo lugar, las nuevas Constituciones democratizaban el Estado de derecho al extender un principio tan vinculado a la democracia como el republicano, incluso a un país acendradamente monárquico como Alemania; al introducir institutos de la democracia directa, como la iniciativa legislativa popular y el referéndum; al proclamar el sufragio universal para hombres y mujeres; y, en fin, al reconocer diversos derechos políticos hasta entonces ignorados en muchos textos constitucionales, como el de asociación. Novedades estas dos últimas que modificaron sobremanera la lucha por el poder, convirtiendo a los partidos —ya no de notables, sino de masas— en eje de la participación política.

En tercer lugar, las nuevas Constituciones, señaladamente la mexicana de 1917 y la alemana de 1919, vertebraban un Estado social de derecho, que sólo las Constituciones francesas de 1793 y 1848 se habían atrevido antes a esbozar y que era la conquista más palpable de los sindicatos obreros y de los partidos socialistas, que tuvieron un papel clave en esta etapa del constitucionalismo, al lado de las formaciones representativas de la burguesía progresista.

A estas tres notas comunes, hay que añadir que algunas Constituciones de entreguerras replanteaban la organización territorial del poder desde unos esquemas federales, pero de un federalismo distinto del tradicional, concebido sobre todo con el objeto de racionalizar jurídicamente el poder público, como insistió Kelsen al trazar las bases de la Constitución austríaca, y en fortalecer la función integradora del Estado, en la que insistiría Smend en el contexto de la Alemania weimariana.

Por último, la mayor parte de las Constituciones de entreguerras se decantaban por un sistema parlamentario de gobierno, pero lo hacían de acuerdo con las pautas de lo que Mirkine-Guetzevicht llamaba «parlamentarismo racionalizado», a tenor del cual regulaban expresa y detalladamente los mecanismos de control parlamentario del ejecutivo (hasta entonces regulados en los reglamentos de las Cámaras o mediante convenciones y simples prácticas constitucionales), como la moción de censura. Un mecanismo, además, que se reguló en las nuevas Constituciones europeas tratan-

do de evitar la crónica inestabilidad gubernamental de los sistemas parlamentarios del ochocientos, como el de la III República francesa, un modelo de indudable influjo hasta la Primera Guerra Mundial.

## II. Las notas esenciales de la Constitución de 1931 y su ruptura con la historia constitucional española

Pues bien, como se tendrá oportunidad de ver a continuación, la Constitución de española de 1931 recogió los trazos esenciales del constitucionalismo de entreguerras al poner en planta un renovado Estado de derecho, compatible con la organización de una democracia social. Un Estado, además, que pretendía superar el viejo centralismo administrativo sin recurrir al federalismo tradicional y que, por último, llevaba a la Constitución las viejas prácticas parlamentarias. Veamos, en primer lugar, como se renovaba en el código republicano el viejo Estado liberal de derecho.

### 1. *La renovación del Estado de derecho: la justicia constitucional y la protección jurídica de los derechos fundamentales*

Desde la Constitución de Cádiz todas las Constituciones españolas habían consagrado un Estado de derecho, la vieja y recurrente meta liberal. Pero no cabe duda alguna de que en este decisivo asunto la Constitución de 1931 supuso un cambio trascendental en relación al constitucionalismo anterior, sobre todo en lo concerniente al principio de legalidad y a la garantía de los derechos constitucionales. Ante ambas cuestiones, la Constitución de 1931 dio un giro copernicano en nuestro constitucionalismo al reconocer la supremacía de la Constitución —no de la ley— en el conjunto de las fuentes del derecho. Una supremacía negada por el constitucionalismo conservador, pero también por el progresista.

Las constituciones inspiradas en el principio moderado y conservador de la soberanía compartida entre el rey y las Cortes, como las de 1845 y 1876, habían devaluado por completo el valor jurídico de la Constitución, reduciéndola a mero contrato político entre los dos sujetos co-soberanos, a quienes correspondía elaborarlo y reformarlo de la misma manera que una ley ordinaria. Desde estas premisas, sustentadas desde Jovellanos a Cánovas del Castillo, se consideraba que el documento constitucional era posterior e inferior a la «verdadera» Constitución: la histórica o tradicional. En los códigos constitucionales de 1812 y 1869, en cambio, la Constitución, identificada exclusivamente con el texto constitucional, se consideraba la expresión normativa de la nación, elaborada y reformada por sus representantes extraordinarios, de forma distinta, más solemne, que la elaboración y reforma de una simple ley ordinaria. Incluso en Cádiz se había llegado a

reconocer que la Constitución era una norma jurídica, pero en cualquier caso una norma jurídica que vinculaba al ejecutivo, no al Parlamento. Un órgano este último que podía aprobar una ley contraria a la Constitución sin que ello supusiese su nulidad.

La Constitución de 1931, en cambio, situó a la Constitución, y no a la ley, en la cúspide del ordenamiento y articuló por vez primera en España una auténtica jurisdicción constitucional (sólo esbozada en el proyecto de 1873), siguiendo lo establecido en el nuevo constitucionalismo europeo y, muy en particular, en la Constitución austriaca de 1920, así como en la norma fundamental aprobada en Checoslovaquia ese mismo año. A este respecto, el art. 121 de la Constitución atribuía al Tribunal de Garantías Constitucionales «jurisdicción en todo el territorio de la República» para conocer, entre otras cosas, «el recurso de inconstitucionalidad de las leyes», mientras su artículo 100 señalaba que «cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales». Quedaban así configurados tanto el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad como el indirecto o incidental, a partir de los cuales el Tribunal de Garantías actuaba como un «legislador negativo», según había caracterizado Hans Kelsen a este tipo de órganos.

De este modo, se reforzaba jurídicamente todo el texto constitucional frente a la ley y, por tanto, frente al Parlamento, y, por consiguiente, se llevaba hasta sus últimas consecuencias el *telos* primordial del Estado de derecho: la subordinación de todos los poderes públicos a normas jurídicas, incluido el Parlamento. Pero, muy en particular, se reforzaba el valor jurídico de todos los derechos reconocidos en la Constitución, tanto los civiles como los políticos y sociales, de los que tendré oportunidad de hablar más adelante. Los derechos constitucionales en su conjunto no eran ya, en efecto, como hasta entonces habían sido, unos derechos reconocidos por la ley, sino por la Constitución y, por tanto, frente al mismo legislador. Eran, en definitiva, unos derechos auténticamente fundamentales. Algunos de ellos, además (los reconocidos en los arts. 25 a 42), gozaban incluso de una garantía añadida, tomada del derecho mexicano: el «recurso de amparo», que se substanciaba ante el mismo Tribunal de Garantías Constitucionales, como señalaba el citado artículo 121.

## 2. *El principio democrático y sus manifestaciones*

La Constitución de 1931 profundizó, pues, de forma muy honda en el Estado de derecho, pero al hacerlo transformó este Estado en un Estado democrático. Con ello consiguió soldar dos conceptos que desde el siglo XVIII se habían considerado no sólo distintos, sino distantes e incluso antitéticos: el li-

beralismo y la democracia. Una antítesis que en España, como en el resto de Europa, tardó mucho en deshacerse, como se dirá a continuación.

El liberalismo español nacido en Cádiz, a pesar de su radicalismo y populismo, no había sido democrático. En el horizonte de la época, la democracia se identificaba con la democracia directa de la antigüedad, con el terror desencadenado por la Convención francesa y con el federalismo republicano de los Estados Unidos, un modelo este último tan lejano ideológica como geográficamente. El liberalismo doceañista se basó en la soberanía nacional, no en la popular, admitió la monarquía y, por tanto, una jefatura de Estado hereditaria, y aunque reconoció un sufragio electoral amplio, excluyó del electorado activo y pasivo a las mujeres, a las «castas» americanas y a los sirvientes domésticos. De acuerdo con la Constitución de 1812, las elecciones eran, además, indirectas. El pluralismo estaba muy limitado al preceptuar la Constitución la confesionalidad católica del Estado. La Constitución gaditana, por último, no reconocía los derechos de reunión y asociación.

El componente antidemocrático del liberalismo español aumentó después de la restauración del Estado constitucional, en 1833, y fue común a progresistas y moderados durante la vigencia de la monarquía isabelina. El intento de conjugar el liberalismo con la democracia cuajó en España en 1849 con la fundación del Partido Democrático Español, en el que confluyeron sectores procedentes de la izquierda progresista, descontentos con la transacción constitucional de 1837 y con la operación desamortizadora impulsada por Mendizábal, así como grupos de matiz republicano, federal y otros que defendían el programa del socialismo utópico de Fourier y Cabet. Las tesis democráticas, se expusieron por vez primera ante las Cortes Constituyentes de 1854-1856, pero no triunfaron hasta la revolución de 1868, plasmándose en la Constitución de 1869, primero, y en el proyecto constitucional de 1873, después, que consagraba una república federal. En ambos textos se acogieron los principios de soberanía popular, el sufragio universal para todos los varones mayores de edad, no para las mujeres, las libertades de asociación, de sindicación y de huelga.

La restauración de la monarquía en 1874 significó el retorno al liberalismo antidemocrático, encarnado ahora por Antonio Cánovas del Castillo. Un retorno que jurídicamente cristalizó en la Constitución de 1876, en vigor hasta el golpe de Estado que Primo de Rivera llevó a cabo en 1923. No obstante, la presión del movimiento republicano y socialista, del nacionalismo catalán, así como la crítica intelectual hacia el sistema político canovista, obligó a una cierta democratización de la monarquía constitucional. En 1887 se aprobó una nueva Ley de Asociaciones y en 1890 una Ley que reconocía el sufragio universal masculino, ambas normas auspiciadas por el Gobierno de Sagasta.

Gran parte de las reivindicaciones del movimiento democrático español

decimonónico, así como otras netamente socialistas, se plasmaron en la Constitucion de 1931, en la que se definía a España como una «República democrática de trabajadores de toda clase». Por supuesto, merced a esta Constitución la Jefatura del Estado dejaba de ser hereditaria, aunque el Presidente de la República se elegía por un sistema semiindirecto; el sufragio universal se amplió por vez primera a las mujeres; las Cortes, al igual que en la Constitución de Cádiz, volvieron a estructurarse de forma unicameral, suprimiéndose un Senado que hasta entonces había tenido una función conservadora, de apoyo a la Corona y de freno al Congreso de los Diputados, excepto en la Constitución de 1869 y en el Proyecto de 1873, en donde se pretendía configurar al Senado como una Cámara de representación territorial. En la Constitución de 1931 se intentó, en fin, conjugar la democracia representativa con la directa, recogiéndose a este efecto, por vez primera en nuestra historia constitucional, los institutos del referéndum y de la iniciativa legislativa popular, regulados en el artículo 66.

## 3. *El Estado social de derecho*

Pero además de democrático, el Estado configurado en la Constitución de 1931 era también social. Quizá en este punto más que en ningún otro, el texto republicano engarzaba con las tendencias constitucionales más vanguardistas de la época, encarnadas en la Constitución mexicana de 1917 y en la de Weimar, y se distanciaba netamente del constitucionalismo español y europeo del siglo XIX.

A este respecto es preciso recordar que todas las Constituciones del siglo XIX se hallaban muy alejada de los principios que conforman el Estado social o asistencial de nuestros días. Los liberales españoles, fuesen progresistas o moderados, habían concebido las relaciones entre el Estado y la sociedad desde la más pura óptica del liberalismo clásico, esto es, desde los postulados que habían defendido los fisiócratas franceses y los fundadores de la Economía Política, Adam Smith y David Ricardo. De este modo, los criterios individualistas fueron los únicos que se tuvieron en cuenta a la hora de regular constitucionalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad. Uno y otro se articulaban como dos instancias separadas. El Estado se configuraba como el supremo poder jurídico que debía limitarse a garantizar el libre desenvolvimiento de las energías individuales en el seno de la sociedad y de la organización económica. Por ello, en los textos del XIX no aparecen reconocidos por parte alguna los derechos que hoy llamamos económico-sociales y culturales, como el derecho a la asistencia sanitaria y a un conjunto de prestaciones económicas en caso de vejez e invalidez, o como el derecho a una educación básica pública y gratuita. Desde luego, algunos liberales del siglo pasado, sobremanera los doceañistas, sí

habían mostrado un gran interés por el fomento y extensión de la cultura así como por el desarrollo económico y técnico, pero desde una perspectiva propia del pensamiento de la Ilustración y no, desde luego, desde los supuestos del «welfare state» o Estado de bienestar de nuestros días.

Sólo los demócratas más proclives al socialismo pusieron en entredicho estos planteamientos desde la segunda mitad del siglo XIX, mostrándose partidarios de una intervención del Estado en la sociedad. A este respecto, sostuvieron la necesidad de establecer un sistema de instrucción pública y gratuita, la supresión del sistema impositivo indirecto y regresivo implantado por Mon en 1845, la sustitución del sistema de quintas por un servicio militar obligatorio y, en fin, el establecimiento de un servicio público de asistencia sanitaria. Reivindicaciones recogidas en el Manifiesto fundacional del Partido Demócrata Español, fechado en 1849, pero que ninguna de ellas llegaría a plasmarse en ninguna Constitución del siglo XIX, ni siquiera en la de 1869.

Es cierto que a principios del siglo XX (piénsese en Canalejas y en Dato), se intentó articular un Estado social de derecho a través de diversas medidas adoptadas por el Parlamento y la Administración (como la famosa Comisión de Reformas Sociales). Pero no lo es menos que las premisas básicas de este Estado no se plasmaron constitucionalmente hasta que se aprobó la Constitución de 1931. Un texto cuyo Capítulo II del Título III (con el rótulo «Familia, Economía y Cultura), consagraba una concepción intervencionista del Estado y reconocía un conjunto de derechos económico-sociales, en coherencia con los programas del liberalismo social y del socialismo democrático en los que se basó la filosofía política de los constituyentes republicanos, según queda dicho. Así, por ejemplo, el artículo 43 de la Constitución señalaba que « el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia». «Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño —proclamaba el art. 44— está subordinada a los intereses de la economía nacional». De acuerdo con esta Constitución, la propiedad privada podía «ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social» e incluso «ser socializada»; El Estado podía «intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigiere la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional» (art.44); «La República —sancionaba el art. 46— asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas...». Por su parte, el artículo 48 establecía que a la legislación republicana correspondería «facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza», que este precepto declaraba «gratuita y obligatoria» en su primer escalón, esto es, la «primaria».

## 4. *El Estado integral y las autonomías regionales*

La Constitución de 1931 fue el primer texto vigente de nuestra historia constitucional que, rompiendo con el centralismo iniciado por la dinastía borbónica a principios del siglo XVIII y mantenido por el liberalismo español desde principios del siglo XIX —sobre todo desde la reforma de Javier de Burgos, en 1833— permitió a las nacionalidades y regiones españolas obtener su Estatuto de Autonomía.

La Constitución de 1812 había organizado un Estado no ya unitario, sino uniforme. Los liberales doceañistas se habían limitado, en este aspecto, a reforzar las tendencias centrípetas que, siguiendo el patrón francés, había iniciado la Monarquía borbónica desde la entronización de Felipe V, a principios del siglo XVIII. La Constitución de Cádiz reconocía tan sólo una cierta autonomía a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, según la vieja tradición municipalista castellana, pero no concedía personalidad jurídica ni autogobierno a los antiguos reinos hispánicos ni tampoco —temeraria imprevisión— a los vastos y lejanos territorios de la América española.

La centralización del Estado constitucional se incrementó sobremanera con la llegada al poder del liberalismo moderado. Sus dirigentes admiraban los patrones franceses, como se pone de manifiesto en el Estatuto Real de 1834 y en las Constituciones de 1845 y 1876. En estos tres textos no tuvo cabida siquiera la autonomía municipal garantizada por la Constitución de Cádiz, concibiéndose la Administración Local como mero apéndice del poder ejecutivo. El liberalismo progresista, en cambio, siguió fiel a la autonomía municipal perfilada en Cádiz, que se recogió en los textos constitucionales de 1837 y 1869. Unos textos que, sin embargo, estaban muy lejos de reconocer la autonomía política de las nacionalidades y regiones de España. Sólo el Proyecto constitucional de 1873 —inspirado en un liberalismo democrático e incluso socializante— había intentado romper con el Estado unitario, poniendo en planta un Estado federal al estilo del de los Estados Unidos de América, pero no pasó de ser eso: un proyecto.

Sin desdeñar la experiencia de la Mancomunidad catalana, a principios del siglo XX, resulta indudable que el intento más serio de articular, en el marco del constitucionalismo, un Estado no uniforme correspondió a la Constitución de 1931. Una Constitución que en buena medida consiguió satisfacer —aunque por poco tiempo, es verdad— las viejas aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades españolas, articulando «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones», como decía su artículo 1°. Con el «Estado integral», concepto no demasiado claro, tomado de Hugo Preuss, los constituyentes quisieron huir tanto del «férreo» e «inútil» Estado unitario (según palabras que utilizó Jiménez de

Asúa en el mencionado discurso), como del federalismo pimargalliano, fórmulas ambas que consideraban caducas, creando un tercer tipo, que más tarde se llamaría Estado regional, en Italia, o Estado autonómico, en España. En virtud de este Estado integral —sobre el que no me voy a extender demasiado, pues sobre él ha hablado ya mi amigo y colega el profesor Fernández Segado— se permitía, no se obligaba, que aquella provincia o provincias limítrofes cuya voluntad autonómica quedase objetivamente demostrada tras la superación de determinados requisitos —la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral y el plebiscito favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral de la región— pudiesen hacerse cargo —sin que la Constitución especificase el alcance del autogobierno ni desde un punto de vista institucional ni financiero— de un conjunto de materias cuya competencia delimitaban los artículos 14, 15, 16 y 18, según un criterio cuatripartito: a) materias exclusivas del Estado, b) materias sobre las que éste legislaba y cuya legislación las regiones autónomas podrían ejecutar, c) materias exclusivas de estas últimas, y d) las restantes materias, que se reputaban del Estado, aunque éste pudiese transferirlas a las regiones mediante ley.

Como es bien sabido, sólo Cataluña, País Vasco y Galicia llegaron a aprobar sus Estatutos de Autonomía, siendo la primera la única que antes de la fatídica fecha del 18 de Julio de 1936 pudo poner en planta sus instituciones autonómicas: Parlamento, Presidente de la Generalidad y Consejo Ejecutivo.

## 5. *Dos palabras sobre la forma de gobierno y la racionalización del parlamentarismo*

La última característica de la Constitución de 1931, plenamente acorde con los esquemas del «parlamentarismo racionalizado» de entreguerras y abiertamente rupturista respecto de nuestro constitucionalismo histórico, consistía en regular de forma detallada el sistema parlamentario de gobierno, muy particularmente los mecanismos destinados a exigir por parte de las Cortes la responsabilidad gubernamental.

Hasta entonces, el sistema parlamentario de gobierno, desechado por la Constitución de Cádiz y propiciado por el Estatuto Real y los textos constitucionales ulteriores, se había ido dejando al albur de las convenciones y prácticas políticas o, si acaso, a lo dispuesto en los reglamentos parlamentarios. Sólo el artículo 53 de la Constitución de 1869 había constitucionalidad un mecanismo tan consustancial a esta forma de gobierno como la moción de censura, pero lo había hecho de una forma lacónica en extremo.

La Constitucion de 1931, en cambio, partiendo de la compatibilidad

entre el cargo de ministro y la condición de diputado (art. 63), establecía expresamente las bases del sistema parlamentario de Gobierno. Este texto regulaba de forma diferenciada, por primera vez en nuestra historia, la responsabilidad penal (art. 92) y la responsabilidad política (arts. 84 y 91) de los miembros del Gobierno ante las Cortes. Una responsabilidad esta última que podía ser individual o solidaria, según respondiesen ante el Congreso de la propia gestión ministerial o de la política del Gobierno (art. 91).

El texto de 1931 regulaba, asimismo, de forma expresa e incluso minuciosa, el voto de censura, que podía proponerse contra el Gobierno o contra alguno de sus ministros. El art. 64 requería, a este respecto, la firma de cincuenta diputados para proponer el voto de censura, que éste fuese motivado, que entre la presentación del voto de censura y el comienzo de su discusión mediasen cinco días y, en fin, que para aprobarlo fuese necesaria la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes. Una regulación que —completada por el extenso art. 119 del reglamento parlamentario de 1934— pretendía, al igual que otras europeas de la época, propiciar un uso prudente y responsable de este poderoso instrumento de control parlamentario.

En la práctica, no obstante, de poco sirvieron estas cautelas. Es preciso tener en cuenta, en efecto, que el art. 75 de la Constitución —cuyo contenido dio lugar a muy dispares interpretaciones doctrinales— señalaba que el Presidente de la República debía separar a los ministros si las Cortes les negaban de modo explícito su confianza. Se trataba, pues, de un «voto de desconfianza», que en la práctica sustituyó —y anuló— la moción de censura prevista en el ya comentado art. 64. Así, en efecto, el 3 de Octubre de 1933, Alcalá-Zamora se vio obligado a destituir al Primer ministro Lerroux como consecuencia de un «voto de desconfianza» interpuesto por las Cortes a tenor del art. 75, y no mediante un voto de censura previsto en el art. 64. Se trató, en todo caso, de la única caída gubernamental por medios parlamentarios.

Las demás crisis ministeriales se produjeron por discrepancias entre el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, cuyas competencias no delimitaba muy correctamente la Constitución —como ocurría con la facultad de disolver las Cortes—, o bien por disensiones internas de los partidos que formaron las sucesivas coaliciones ministeriales. Unas disensiones que venían propiciadas en no pequeña medida por la extrema atomización del sistema de partidos imperante durante la II República.

## III. La Constitución de 1931 y la vigente Constitución de 1978

La Constitución de 1931, pues, marca un verdadero hito en nuestra historia constitucional. Con ella, España se inserta en la nueva oleada consti-

tucional que se inicia tras la Primera Guerra Mundial y rompe con el constitucionalismo decimonónico, sobre todo con el moderado y conservador. El tratar de mostrarlo era el objetivo principal de mi conferencia. Espero haberlo cumplido.

Ahora bien, para valorar cabalmene el significado de la la Constitución de 1931 en el marco de la historia constitucional, es preciso añadir que fue la única nacida en España que tuvo notable resonancia en el constitucionalismo comparado, si exceptuamos, claro está, la de 1812, cuyo influjo externo fue ciertamente mucho mayor todavía. El eco de la Constitución republicana española, particularmente en su tratamiento de las autonomías regionales, se percibe sobre todo en la Constitución italiana de 1947, pero en general fue un texto influyente en el constitucionalismo europeo posterior a la II Guerra Mundial y, por supuesto, en la vigente Constitución española.

En realidad, la Constitución republicana de 1931 fue la única Constitución española que los constituyentes de 1978 tuvieron en cuenta. Al fin y al cabo, también era la más próxima en el tiempo, si se descartan, claro está, las leyes fundamentales del franquismo, que, al basarse en la negación de la democracia liberal, se sitúan en las antípodas tanto de la Constitución de 1931 como de la vigente Constitución de 1978. Si se exceptúa la distinta configuración de la Jefatura del Estado, estas dos últimas Constituciones se inspiran en unos mismos principios. En línea con los dispuesto por la Constitución de 1931, en efecto, la Constitución Española de 1978 pone en planta un « Estado social y democrático de Derecho «(art.1,1), basado en la supremacía de la Constitución (art. 9,1). Una supremacía que el Tribunal Constitucional garantiza. De otro lado, la Constitución de 1978, sin perjuicio de fundamentarse «en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2°).

Ciertamente, la concreción de estos principios no es la misma en uno y otro texto y creo sinceramente que el del 78 supera al del 31, tanto desde un punto de vista técnico-jurídico como político. Desde el primer punto de vista, quisiera destacar tan sólo la mejor configuración actual del Tribunal Constitucional, sobre todo en lo que concierne a los criterios seguidos para su composición, mucho más políticos que técnicos entonces, a diferencia de lo que ocurre ahora. La concepción del Estado autonómico es, asimismo, más depurada en la actual Constitución que en el código republicano, aunque el vigente título VIII no sea precisamente ejemplar. La regulación del sistema parlamentario de gobierno es, por último, más clara y coherente en el texto constitucional del 78 que en el del 1931.

En lo que concierne al segundo punto de vista, el político, baste ahora destacar que la Constitución de 1978 fue fruto de un consenso mucho más amplio que la Constitución de 1931. No me refiero sólo al consenso entre

las diversas fuerzas políticas representadas en las Cortes Constituyentes, sin duda más anchuroso en el 78 que en el 31, sino sobre todo al consenso social. A este respecto, mientras la Constitución del 31 se hizo de espaldas o en contra de una buena parte de la sociedad española —una sociedad, por cierto, muy distinta de la actual—, la del 78 consiguió reunir en su torno a la mayoría de los españoles, ansiosos de lograr, por fin, una convivencia pacífica y democrática, capaz de restañar las heridas abiertas por la Guerra Civil y por los largos años de Dictadura.

La mayor capacidad integradora de la Constitución de 1978 respecto de la de 1931 se pone de manifiesto sobre todo en el siempre vidrioso asunto de la cuestión religiosa. La Constitucion de 1978 consagra, desde luego, un Estado aconfesional, pero de ella ha desaparecido el sectarismo anticlerical en el que había incurrido la Constitución de 1931, cuya más patente manifestación fue su tristemente famoso artículo 26, mediante el cual se constreñía gravemente la libertad religiosa. Un artículo que contribuyó de forma decisiva a que muchos católicos españoles, incluso aquellos que inicialmente habían apoyado el advenimiento de la República, diesen la espalda al nuevo régimen, como en su momento denunciaron Niceto Alcalá-Zamora y Miguel Maura, ilustres representantes de una necesarísima derecha liberal republicana, quienes se vieron obligados a dimitir del Gobierno Provisional como consecuencia de la aprobación de tan funesto artículo, aunque Don Niceto fuese nombrado poco después Presidente de la República.

En cualquier caso, es preciso reconocer que el indudable avance técnico y político que la vigente Constitución española representa respecto de la de 1931, se debe en no pequeña medida al hecho de que los constituyentes de 1978 conocían muy bien la Constitución republicana y, desde luego, tenían el firme propósito de no incurrir en sus defectos, algunos de los cuales puso de relieve en un conocido libro Niceto Alcalá-Zamora, con cuyo recuerdo comencé esta conferencia y con cuyo recuerdo quiero finalizarla, no sin antes agradecerles a todos ustedes la atención que me han prestado. Muchas gracias.

## Comentario bibliográfico

El Anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora y el Proyecto de Constitución aprobado por las Cortes Constituyentes, puede verse en Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España,* Editora Nacional, II, Madrid, 1969, pp. 139-198. En las pp. 203-213 de este libro se encuentra el discurso de Jimenez de Asúa presentando el proyecto de Constitución. El texto definitivo se halla en las pp. 215-250.

Los textos de las Constituciones mexicana de 1917, alemana de 1919,

austríaca de 1920 y checoslovaca del mismo año, pueden vese en el mencionado libro de Adolfo G. Posada y Nicolás Pérez Serrano, *Constituciones de Europa y América,* Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, 2 vol. Los tres primeros textos pueden verse también en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.), *Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada,* CEPC, Madrid, 1998.

Un análisis del constitucionalismo de entreguerras en B. Mirkine Guetzevitch, *Prologo a Las Nuevas Constituciones del Mundo,* edit. España, Madrid, 1931. Del influjo de este constitucionalismo en la Constitución de 1931 se ha ocupado recientemente Javier Corcuera Atienza en *El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931,* en «Historia Contemporánea», n.° 6, 1991, pp. 15-45. Resulta también de interés el artículo de M.ª Pilar Villabona, «La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931», *REP,* n.os 31-32 (monográfico sobre la II República Española), pp. 199-208; De la influencia de Hans Kelsen en el modelo de justicia constitucional plasmado en el código republicano, se ocupa José Luis Cascajo Castro en «Kelsen y la Constitución de 1931», *REP,* n.° 1, 1978, pp. 243-255.

El engarce de la Constitución de 1931 con el constitucionalismo progresista español y su ruptura con el conservador es subrayado por Adolfo Posada en *La nouvelle Constititution Espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne: evolution, textes, commentaires,* Recueil Sirey, Paris, 1932. Sobre esta cuestión resulta imprescindible el manual de Luis Sánchez Agesta, *Historia del Constitucionalismo Español,* 4ª edición, CEC, Madrid, 1984. Pueden resultar también de interés las observaciones que hago en *Derecho Constitucional. Cuestionario Comentado, I* (en colaboración con F. Bastida y J.L. Requejo), Ariel, Barcelona, 1992, pp. 175-228, en donde me he inspirado para redactar los epígrafes 2 y 3 del apartado II de este trabajo. Sobre el epígrafe 1 de este mismo apartado, me extiendo en *Sobre la rigidez constitucional,* publicado junto con otro trabajo de A. Pace, en el libro *La rigidez de las Constituciones escritas,* CEC, Madrid, 1995.

Dentro de los clásicos estudios sobre la Constitución de 1931 escritos por autores que vivieron aquella época y que incluso tuvieron un indudable protagonismo en ella, destaca el ya citado libro de Posada *(La Nouvelle Constitution Espagnole),* el mencionado de Niceto Alcalá- Zamora y Torres, *Los defectos de la Constitución Española de 1931 y tres años de experiencia constitucional,* Civitas, Madrid, 1981; así como los de Luis Jimenez de Asua, *La Constitución Política de la democracia española,* Ercilla, Santiago de Chile, 1942; Nicolás Pérez- Serrano, *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios,* Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932; Antonio Royo Villanova, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas,* Imprenta Castellana, Valladolid, 1934. Una visión general y actual de la Constitución de 1931 se encuen-

tra en el libro de Joan Oliver Araujo, *El Sistema Político de la Constitución Española de 1931,* Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991.

Dentro de los rasgos o características esenciales de la Constitución de 1931 que aquí se han señalado, es particulamente extensa la bibliografía dedicada a estudiar la organización y funcionamiento de la justicia constitucional, entre la que destaca el libro de Rosa M.ª Ruiz Lapeña, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española,* Bosch, Barcelona, 1982; así como, desde una perspectiva comparada, el de Pedro Cruz Villalón *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939),* CEC, Madrid, 1987. La innovación que supuso la Constitución de 1931 en la protección de los derechos fundamentales, es subrayada por Francisco Tomás y Valiente en su artículo *Los Derechos Fundamentales en la Historia del Constitucionalismo Español,* recogido en su libro *Códigos y Constituciones (1808-1978),* Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 153-173, especialmente 171-173.

En lo que concierne al Estado integral y las autonomías regionales, sobre las que existe también una abundante bibliografía, es preciso mencionar el libro de Santiago Varela Díaz, *El Problema regional en la II República Española,* Unión Editorial, Madrid, 1976; así como el trabajo de Francisco Tomás y Valiente, *El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada,* en J.L. García Delgado (ed) *La II República Española. El Primer Bienio,* Siglo XXI, Madrid, 1987.

Del contraste entre la regulación del control parlamentario en nuestro constitucionalismo del siglo XIX y la «racionalización del parlamentarismo» en la Constitución de 1931 y, en general, en la II República, me ocupo en mi trabajo *El control parlamentario del Gobierno en la historia Constitucional española,* incluido en el presente volumen, en donde cito abundante bibliografía sobre el particular. El término «parlamentarismo racionalizado» lo empleó por primera vez B. Mirkine en su libro *Les Nouvelles Tendances du Droit Constituionnel,* París, 1932.

Sobre el interés que despertó la Constitución de 1931 en el constitucionalismo europeo dan fe los trabajos que, poco después de entrar en vigor, le dedicaron destacados especialistas de la época, como B. Mirkine-Guetzevitch, autor de «La nouvelle constitution espagnole», que vio la luz en la *Revue Parlamentaire,* enero de 1932, pp. 127-132; y Franco Pierandrei, *La Costituzione spagnola del 9 de dicembre de 1931 e l'evoluzione costituzionale della Spagna,* que se publicó, primero, como introducción al volumen *La Costituzione spagnola del 9 de dicembre de 1931,* Florencia, 1946, y que después se recogió en sus *Scritti di Diritto Costituzionale,* Giappichelli editore, Turín, 1964, vol. III, pp. 303 y ss. En la doctrina italiana llamó especialmente la atención la fórmula del Estado integral y el desarrollo de la autonomía catalana, asuntos de los que muy tempranamente se ocupó Gaspare Ambrosini en *Autonomia Regionale e Federalismo,* Edizione italiani,

Roma, 1933, pp. 55-92. Este mismo autor tendría muy en cuenta el modelo español en el informe sobre la autonomía regional que, como diputado, presentó a la Asamblea Constituyente de 1947, encargada de elaborar la vigente Constitución italiana. Este informe, junto al estudio antes citado sobre el Estado integral y la autonomía catalana, se publicó más tarde en *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana,* Zanichelli editrice, Bolonia, 1957, pp. 16-45.

En fin, sobre el influjo de la Constitución de 1931 en la española de 1978 yo mismo me ocupo en «La Constitución de 1978 en la historia constitucional española», que se recoge a continuación en el presente volumen.