

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931 EN LA
HISTORIA CONSTITUCIONAL COMPARADA
Javier Corcuera Atienza

I.-Introducción.

La Constitución de 1876 moría en abril de 1931 "sin haber merecido el honor de un comentario" [1] . Es más que probable que tal ausencia reflejara mejor que ninguna otra cosa el hecho de que su vigencia fue siempre un tanto adjetiva. Joaquín Varela recuerda que es mínima su relevancia tanto para el ordenamiento jurídico como para regular la propia realidad política, como mínimo había sido la de sus predecesoras [2] . Carente del carácter normativo que faltó en nuestras constituciones del siglo XIX, también faltó a la Constitución de la Restauración la mínima capacidad de convertirse en elemento de integración política (entre otras razones, porque la clase gobernante de la época nunca pretendió tal integración).

Es verdad, como se señaló en algunos comentarios a la Constitución de 1931 [3] , que el carácter abierto de la de 1876 hubiera permitido que el Parlamento adoptara las medidas que entendiera idóneas para resolver problemas nuevos no previstos por el constituyente. No fueron las insuficiencias del texto lo que impidió la evolución: fue la incapacidad del sistema político lo que llevó a la sustitución de ambos, sistema y texto constitucional, en 1931.

Carlos de Cabo ha puesto de manifiesto que, en el constitucionalismo de post-guerra, el debate Monarquía- República no era una mera discusión sobre la forma de gobierno sino que implicaba una diferencia sobre el régimen político [4] : el problema no era cómo articular formalmente los poderes del Estado, sino cómo permitir una reordenación de los poderes sociales en unas sociedades que quieren arrumbar definitivamente el Antiguo Régimen.

La incapacidad del sistema político de la Restauración para solucionar los problemas de la sociedad española se habían manifestado ya en 1917, fecha que constituye para Tuñón de Lara el punto de no retorno y la manifestación de la crisis estructural del modelo [5] . La huelga general de aquel año manifiesta la importancia del llamado "problema obrero"; la Asamblea de Parlamentarios y el protagonismo de Cambó en su convocatoria expresaban la trascendencia que ha adoptado la cuestión regional (también vasca, pero más específicamente catalana) y, sobre todo, el agotamiento de un sistema, incapaz de encauzar la representación y de atender a las necesidades de amplios sectores políticos, que comienzan, ya entonces, a pensar en Cortes Constituyentes y en República.

Si hubo que esperar todavía catorce años para certificar el fallecimiento del sistema, ello se debió al último intento de salvarlo realizado por la Dictadura de Primo de Rivera, intento llamado al fracaso desde su nacimiento, y que acabó cegando cualquier posibilidad de evolución en un sentido democrático. La retirada del dictador en 1930 supone ya el anuncio cierto del final del régimen y, cuando las fuerzas políticas españolas de carácter democrático se plantean en aquellos momentos la organización constitucional del Estado, ni se les ocurre mantener la vigencia de una Constitución que había sido abandonada por sus propios creadores y beneficiarios.

El planteamiento constitucional de las fuerzas políticas emergentes en 1931 estaba necesariamente vinculado con las tesis del derecho público de su época. El debate constitucional de los años de la postguerra expresaba un tipo de reflexión jurídico-constitucional sin parangón en la historia europea: hay en él algo de búsqueda de

fundamentación de un nuevo Estado democrático y algo que le acerca al momento fundacional del Estado constitucional en 1787 ó 1789. Hay, otra vez, un momento de optimismo (de la razón y de la voluntad) que cree posible establecer un nuevo contrato social en que la Constitución garantizara los derechos, ahora también sociales, y el Estado trabajara efectivamente para posibilitar la igualdad real (o, al menos, para evitar la creciente desigualdad). Es el momento en que se pretende, como señala Carlos de Cabo, "convertir la problemática política en problemática jurídica, las cuestiones políticas en cuestiones técnicas" [6] y se emprende una racionalización del parlamentarismo, del federalismo y, en definitiva, de todos los aspectos regulados por la Constitución. Es el mundo de Weimar, "un punto de referencia doctrinal y práctico insoslayable para el Derecho Constitucional Europeo Continental" [7] y "microcosmos cultural del Derecho Constitucional Occidental Europeo que todavía nos inspira" [8] . Es un mundo en que el debate político es debate constitucional, y el constitucional es uno de los ámbitos en que se expresa aquel debate político.

Pero tales debates se producen en países que acceden a una democracia de la que nunca habían disfrutado o que, por diversas razones históricas, habían perdido o no habían podido ver consolidada. Ello se traducirá en la utilización de la Constitución como elemento de racionalización de la vida del Estado, y como medio para asegurar democracia y Estado de Derecho a través de instituciones que se acogen expresamente en la Norma Fundamental.

En ese ambiente participaron también los que habían de ser constituyentes en la España de 1931. Frente a las influencias históricamente recibidas [9] , el influjo predominante en los constitucionalistas españoles de los años 20-30 es el procedente de la doctrina alemana, como ha sido frecuentemente advertido [10] : buena parte de ellos ha estudiado en Alemania, y quienes no lo hicieron, habían seguido y conocían sus debates y propuestas.

No fueron, obviamente, los teóricos los únicos elementos que condicionaron la tarea de los constituyentes de 1931. En el constitucionalismo comparado existían fórmulas que permitían ayudar al tratamiento de la mayor parte de los problemas que se planteaban a los constituyentes, pero alguno de ellos tenía en España características específicas (bien derivadas de aspectos materiales o de razones de oportunidad o urgencia política) que afectaron de modo especial el proceso constituyente. Al margen de otras cuestiones que comentaremos en su momento, ha de hacerse notar aquí la trascendencia del llamado "problema catalán" tanto en el momento preconstituyente (Pacto de San Sebastián) como en el constituyente, y tener en cuenta la tensión que de él se derivó en el proceso de redacción de la Constitución.

El Pacto de San Sebastián había permitido sentar las bases del Gobierno Provisional de la República y de la Constitución republicana. En su virtud, los reunidos se comprometían a "dar solución jurídica al problema catalán", a partir de un Estatuto de autonomía propuesto y plebiscitado por los catalanes que había de ser aprobado por las Cortes [11] .

Otros acontecimientos posteriores a la caída de la Monarquía dieron especial significado a aquel acuerdo: el Gobierno Provisional de la República fue capaz de amortiguar los efectos de la temprana proclamación de la República catalana antes de su proclamación oficial en Madrid, pero la aprobación del proyecto de Estatuto catalán antes que las

Cortes hubieran definido el modelo de descentralización política regional para el Estado afectó de modo significativo a la actividad de las Constituyentes. A la urgencia de dotarse cuanto antes de un texto constitucional que permitiera acabar con la situación general de transitoriedad se añadía la urgencia de resolver el "problema catalán", lo que aumentó la tensión, limitando aún más la tranquilidad del debate en momento de tanta trascendencia.

Pero, aunque quepa pensar que un más relajado debate hubiera podido perfilar mejor la redacción constitucional, las opciones del constituyente hubieran seguido moviéndose en un ámbito muy parecido al que, de hecho, adoptaron, que era el propio de la cultura política de la época, extraordinariamente influida por el constitucionalismo derivado de Weimar.

II.- Características del constitucionalismo de entreguerras. Su reflejo en la Constitución de la II República española. Principios básicos.

He estudiado en otro lugar las características del constitucionalismo posterior a la primera guerra mundial [12] , trabajo cuya sistemática sigo ahora para analizar la relación de nuestra Constitución de 1931 con las de su época.

Al estudiar el constitucionalismo de postguerra, Mirkin Guetzewitch subrayó la trascendencia de su carácter de racionalizador de la vida político-institucional. En el sistema parlamentario inglés, que había venido funcionando implícita o explícitamente como modelo del parlamentarismo continental, el Parlamento carece de cualquier obstáculo constitucional que se oponga a su voluntad. Es verdad que en el continente existían Constituciones escritas, pero ni siempre éstas disponían de mecanismos de reforma dotados de rigidez, ni las definiciones constitucionales disponían de desarrollos tan precisos que recortaran significativamente la libertad del Parlamento.

En el nuevo parlamentarismo, la Constitución perfilaba de modo más detallado el funcionamiento de las instituciones estatales, al tiempo que formalizaba diversos mecanismos que permitían poner de manifiesto y garantizar los aspectos centrales, políticos y jurídicos, de la vida del Estado. Entre los nuevos principios constitucionales, se fortalece el carácter normativo de la Constitución, expresión del pacto social que da lugar al Estado, y que ha de ser norma superior a las restantes del ordenamiento y, por otro lado, se subraya la democracia que se deriva de la afirmación de la soberanía popular.

2.1. Normatividad de la Constitución: Reforma y control de constitucionalidad de las leyes

No es necesario insistir en la importancia que tienen en el constitucionalismo de postguerra los instrumentos que intentan garantizar la normatividad de la Constitución. España era en 1931 (como Alemania en 1918 y, en definitiva, como todos los países que acceden a la democracia tras la Primera Guerra Mundial) un país cuya tradición

constitucional había tenido notabilísimas insuficiencias, tanto en lo tocante a la garantía de los derechos como en lo relativo al funcionamiento de la Separación de Poderes. Por eso se intenta fijar en la Constitución lo que no estaba en los usos constitucionales, y garantizar aquél texto con fuerza normativa superior gracias a la rigidez y a la introducción de un procedimiento que garantizara su supremacía sobre todos los poderes del Estado, también sobre el Parlamento. Así explica Jiménez de Asúa, en su discurso preliminar, la novedad del constitucionalismo de su época, que le lleva a regular cuestiones ajenas a lo que hasta entonces había sido una Constitución, lo que convierte a su parte dogmática en una "parte substantiva", "porque han de ser llevados ahí todos aquellos derechos, aspiraciones y proyectos que los pueblos ansían, colocándolos en la carta constitucional para darla así, no la legalidad corriente, que está a merced de las veleidades de un Parlamento, sino la superlegalidad de una Constitución" [13] .

En lo tocante a la reforma, el constituyente de 1931 explicita su carácter de instrumento de defensa de la Constitución, al incluir su regulación en el título IX, junto con las garantías. Como han señalado Contreras y Montero, la comprensión de la reforma constitucional como un instrumento de garantía de la Constitución respondía a los postulados de Adolfo Posada, entonces cualificado miembro de la Comisión Jurídica Asesora, que acoge frecuentemente en su obra este planteamiento [14] . Las Cortes, que apenas definieron límites para la reforma [15] , pretendían no sólo conseguir aquel objetivo general de defensa de la Constitución, sino protegerla especialmente en sus primeros años de vida, para evitar la indefinida prolongación del proceso constituyente. Por eso se definen dos sistemas, gravándose especialmente el procedimiento de reforma que pretendiera hacerse durante los primeros cinco años de vigencia del texto. Tanto uno como otro mecanismo se inspiran en las constituciones históricas españolas que, cuando regulan la reforma (1812 y 1869, además de la "nonata" de 1856 y del proyecto constitucional de la I República), distinguen entre la aprobación del principio de la reforma y la de la reforma concreta, que ha de realizarse por unas Cortes distintas a las que decidieron iniciar el proceso [16] .

La exigencia de disolución mereció frecuentes críticas, porque los diputados que decidían iniciar la reforma admitía al mismo tiempo dejar de ser diputados, y "es humano, demasiado humano, el instinto de conservación, y no vale exigir heroísmo colectivos; por lo cual cabe desde ahora predecir que las iniciativas de reforma no se tramitarán hasta las postrimerías de cada Parlamento, o correrán el grave riesgo de sucumbir si se plantean en época anterior" [17] .

Desde una perspectiva más estrictamente jurídica, el procedimiento planteaba el problema de los límites en los que habían de moverse las segundas Cortes: si debían meramente ratificar o no lo aprobado por las precedentes o si, definidos por éstas los artículos sobre cuya reforma había de tratarse, podían aquellas establecer libremente la nueva redacción. Ésta fue la postura tempranamente mantenida por Posada [18] , y es la generalmente admitida, aunque no fuera sino porque, como resignadamente hizo notar Pérez Serrano, "¿quién será capaz de frenar a unas Cortes Constituyentes?. Ni ¿qué recurso eficaz cabe contra sus acuerdos, inapelables y soberanos, como lo son los de la Nación misma que las designara?" [19]

Alguna sorpresa despertó la regulación de la iniciativa en materia de reforma, que se deja en las solas manos del Gobierno y de una cuarta parte de los miembros de las

Cortes, y se niega al electorado (pese a que en el Anteproyecto se recogiera esta posibilidad, que podría ser ejercida por el 25% de los ciudadanos con derecho a voto) [20] . Por lo demás, el procedimiento sigue los pasos del histórico que hemos comentado: las Cortes que aprueben qué artículos han de suprimirse, modificarse o adicionarse lo harán por mayoría de dos terceras partes de los diputados, durante los cinco primeros años de vigencia de la Constitución, o de la mayoría absoluta en lo sucesivo, disolviéndose a continuación. La nueva cámara, "en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta, y actuará luego como Cortes ordinarias".

El sistema de doble aprobación se separaba del establecido en Weimar (que además de mayoría cualificada en las dos cámaras preveía la posibilidad de que la iniciativa popular intentara introducir reformas por vía plebiscitaria, en cuyo caso se requería la aprobación de la mayoría del censo) y suponía de hecho, dada la fragilidad del sistema de partidos y la inestabilidad política, un procedimiento especialmente rígido.

Otro de los medios para garantizar la normatividad de la Constitución es el establecimiento de un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes. El constitucionalismo continental europeo admite desde su nacimiento la posibilidad de que existan leyes contrarias a la Constitución, y define a los jueces como encargados de aplicar la ley, pero nunca de contrastar su adecuación a aquélla. Así, como ha señalado Bartolomé Clavero, "en época de Constituciones la Codificación permite el derecho sin Derecho, la constitución sin Constitución" [21] , pues ésta carece de vías para garantizar su normatividad ante un Poder Legislativo que puede ignorarla, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, donde el juez puede inaplicar las leyes que entienda contrarias a la Norma Fundamental.

Aunque existen aproximaciones previas [22] , será a partir de la primera postguerra mundial cuando comience a cambiar esa situación, en el marco del proceso de racionalización del poder emprendido por el nuevo constitucionalismo [23] , y como medio para frenar el parlamentarismo extremo basado en unas Asambleas que se consideran omnipotentes [24] : las Constituciones de Irlanda (art. 16), Rumanía (a. 103) y Grecia (a. 5) adoptan el sistema americano y, aunque el tema se debate en Weimar, será la de Austria la Constitución que inaugura un sistema de control de constitucionalidad concentrado [25] , luego acogido en la Constitución checoslovaca.

La Constitución de Weimar no regula el control de constitucionalidad. Su artículo 19 prevé, sin embargo, la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Justicia del Reich resolviera, a instancia de una parte, "los litigios constitucionales que se promueven en el interior de un Land en donde no exista ningún tribunal competente para dirimirlos, así como los litigios de carácter no privado entre Länder distintos o entre el Reich y un Land". El subsiguiente examen de las leyes de los Länder en aplicación del principio de prevalencia del Derecho federal permitió la puesta en marcha de un sistema de control concentrado de constitucionalidad, con eficacia erga omnes, de las leyes de los Länder. Como ha señalado Cruz Villalón [26] , ello tendrá enorme trascendencia en la formación del sistema europeo de justicia constitucional.

El sistema austríaco, ideado por Kelsen, se basa en la creación de un organismo especial y único de control que funciona a requerimiento de las instituciones del Estado [27] . Este Tribunal actúa como órgano de naturaleza jurisdiccional, siendo su función la de

"legislador negativo" que anula, en todo o en parte, las leyes que considere contrarias a la Constitución y que irá asumiendo progresivamente nuevas competencias, como tribunal federal de conflictos y en el campo de la garantía de los Derechos Fundamentales.

Estas ideas inspirarán la regulación del Tribunal de Garantías Constitucionales realizada por el constituyente español de 1931 que recibió, además, otras influencias [28] . Su diseño planteó discusiones, tanto en el debate constitucional [29] como posteriormente [30] y dio lugar a un texto con "suficientes elementos de originalidad como para considerarlo relativamente propio" [31] , pero que ha recibido valoraciones no siempre positivas relativas tanto a sus competencias como a su composición.

Por lo que toca a las competencias, la Constitución establece un amplio y heterogéneo listado que incluye junto a las actuaciones más propias de un órgano de esa naturaleza, otras más discutibles. Entre las primeras se encuentra el recurso de inconstitucionalidad de leyes (art. 121.a), el recurso del artículo 100, que equivale a la actual cuestión de inconstitucionalidad, el de amparo de garantías individuales (121.b), y los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones autónomas (121.d). Algún mayor problema reviste su intervención para valorar la necesidad de que el Estado dicte bases armonizadoras de la legislación regional (art. 19) y, sobre todo, las recogidas en los tres últimos apartados del artículo 121 [32] , que se resienten de la confusión entre el Tribunal de Garantías y un Senado, cuya sombra acompañó con frecuencia al debate sobre la conveniencia del Tribunal de Garantías [33]

Los riesgos de politización que se derivaban de alguna de las citadas competencias se multiplicaban dados el elevado número de miembros del Tribunal y el criterio establecido para designarlos, que permite que más de la mitad de sus miembros no tengan formación jurídica [34] . En consecuencia, dicho sea en palabras de Tomás y Valiente, "se comprenderá que el Tribunal no gozara en su breve y agitada vida de gran prestigio" [35] .

2.2. Principio democrático

Los aspectos democráticos propios del constitucionalismo de postguerra se manifiestan en las cláusulas relativas a la titularidad de la soberanía y en el reconocimiento, normalmente constitucional, del sufragio universal, que adquiere verdaderamente tal carácter con la extensión del derecho de las mujeres a votar y ser votadas (proceso discontinuo en el que no siempre desaparecen todas las discriminaciones entre hombre y mujer, tanto en la regulación del sufragio activo como en la del pasivo) [36] .

El constituyente español sigue en la materia los planteamientos de la época aunque, en ocasiones, las referidas características de la vida política española explican particularidades merecedoras de algún comentario. Al citarse en el Preámbulo al titular de la soberanía, no se menciona a la Nación española, sino a "España, (que) en uso de su soberanía, y representada por las Cortes, decreta y sanciona esta Constitución". Con ello se abandonaba la fórmula clásica en nuestro constitucionalismo progresista, lo que no dejó de merecer protestas por parte de diversos sectores críticos de una redacción que atribuyeron a influencia o capacidad de presión de los catalanistas [37] .

El debate tenía trascendencia en la medida en que expresaba un desacuerdo sobre la forma de Estado que atravesó toda la vida de la Constituyente y habría de tener penosos resultados. En cualquier caso, y a los efectos que ahora nos importan, la Constitución se basa en la soberanía popular y así lo expresa en su artículo 1º al afirmar, tras decir que "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y de justicia", que "los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo": el pueblo de España, y no la Nación española, es el titular de la soberanía.

Por lo que toca al sufragio, el artículo 36 CE 31 establece que "Los ciudadanos de uno y de otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes", con lo que confirmaba y ampliaba alguna de las modificaciones ya establecidas en el Decreto regulador de las elecciones constituyentes [38] . Idéntica elección por sufragio universal, igual, directo y secreto se establece para la elección de los Ayuntamientos, cuyos alcaldes serán elegidos directamente por aquéllos o por el pueblo (art. 9 CE 31), acabando con la posibilidad de los nombramientos de Alcalde por Real Orden hasta entonces vigente.

La Constitución republicana nada dice del sistema electoral, cuya regulación se deja a la Ley [39] , que no adoptó la proporcionalidad (pese a los primeros planteamientos del constitucionalismo de la época [40]), sino que reforzó el sistema mayoritario al definir circunscripciones plurinominales [41] , en que los electores podían votar a una mayoría cualificada de los diputados a elegir por su circunscripción, exigiéndose determinados porcentajes de votos para ser elegido en primera vuelta. Se trataba de fortalecer la posición del Gobierno, buscando que pudiera estar suficientemente apoyado por una mayoría parlamentaria.

Los institutos de democracia directa tienen una especial trascendencia en el constitucionalismo de postguerra [42] . Mirkin-Guetzevitch, considera que su acogida constitucional constituye una nueva manifestación de racionalización del poder: en parte, el referéndum sustituye al derecho de disolución de las cámaras, del que se priva al jefe del Estado, al tiempo que es defendido como medio para aplicar los principios democráticos y contrapesar los eventuales excesos del parlamento [43] . También en esta materia es fundamental la aportación de la Constitución de Weimar, que regula un riquísimo elenco de situaciones en las que se recurre al referéndum [44] y su eco, aunque mitigado, llega a nuestra Constitución de 1931. La constatación de los riesgos que podían derivarse de tal institución en momentos de tanta inestabilidad política pudieron aconsejar no incluir ninguna mención al mismo en el proyecto de la Comisión Jurídica Asesora [45] . Fue la Comisión quien lo incorporó, aunque con alcance muy inferior al que tuvo en Weimar.

En su artículo 66, la Constitución de 1931 establece que, cuando lo solicite el 15% del cuerpo electoral, "el Pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes". Su ámbito se restringe, y no podrá afectar a la Constitución ni a sus leyes complementarias, a las leyes de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, a los Estatutos regionales ni a las leyes tributarias. También se prevé referéndum para plebiscitar el texto de los Estatutos de Autonomía, antes de su debate y aprobación por las Cortes.

Acoge también la Constitución otras instituciones conectadas con la democracia directa, como la iniciativa legislativa popular (que ha de ser apoyada por el 15% de los

electores), la acción popular ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, ante quien puede acudir "toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada" [46] , o la posibilidad de revocación o recall del Presidente, inspirada en el artículo 43 de la Constitución de Weimar, a la que nos referiremos más adelante. Se refleja así el carácter subordinado que tienen las instituciones de democracia directa en la Constitución de 1931, basada primordialmente en la centralidad del Parlamento, y en la primacía del principio representativo (lo que se ve reforzado por el hecho de que, como recuerda Bartolomé Clavero, no llegó a aprobarse esa ley que había de regular el referéndum y la iniciativa popular) [47] .

2.3. Derecho interno y Derecho internacional

El trauma de la primera guerra mundial provoca la búsqueda de instrumentos jurídicos y políticos que permitieran encauzar los conflictos internacionales. Se emprendía así un nuevo intento de conseguir que las relaciones entre Estados salieran del estado de naturaleza y estuvieran sometidas a Derecho. Ese es el marco en que se pone en marcha la Sociedad de Naciones, garante –entre otras funciones- del cumplimiento de los tratados internacionales de paz, en los que se contemplaba el respeto a las minorías nacionales en los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de los viejos Imperios. Y ese es el marco en que se potencia la efectividad en el orden interno de aquel Derecho Internacional.

En el ámbito teórico la primacía del Derecho Internacional fue mantenida por Kelsen [48] y se reflejó en el artículo 4 de la Constitución de Weimar [49] , que se repite con algunas variantes en las de Austria y Estonia, y que tiene su correlato en el artículo 7 de la Constitución española de 1931: "El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo" [50] (íntimamente conectado con el artículo anterior, en virtud del cual "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional", sin precedente en el derecho comparado [51]). Todo ello, como señaló Posada, permite plantearse una renovación del Derecho constitucional, "integrándolo, e intensificando su valor jurídico, y dándole un alcance y una significación universales, como régimen de garantías de los derechos personales" de los hombres y de los pueblos [52] .

En este específico terreno de los Derechos Fundamentales ha de recordarse la constitucionalización que realiza el texto republicano (art. 43 CE 31) de la "Declaración de Ginebra o tabla de los derechos del niño" [53] que, aunque se mueve más en el ámbito de las declaraciones que en el de la definición de auténticos derechos subjetivos, tiene una trascendencia indudable. También es interesante la original postura del constituyente al prohibir al Estado "suscribir ningún Convenio o Tratado internacional que tenga por objeto la extradición de delincuentes político-sociales" (art. 30 CE 31). El artículo carece de antecedentes en el derecho comparado (de hecho, algún diputado consideró que su aprobación separaba a España de la corriente de homogeneización existente en la época sobre este tipo de tratados [54]) e influyó directamente en el último apartado del artículo 10 de la Constitución italiana de 1947 y en el 13.3 de la vigente Constitución española.

2.4. Igualdad y superación de los residuos del Antiguo Régimen

Como ha señalado Arno Mayer [55] el término de la Primera Guerra Mundial es, en buena medida, el final del Antiguo Régimen. Con el mundo que nace en 1918 desaparece una determinada visión del Estado, de las relaciones políticas existentes en su seno, y se emprende la eliminación de los residuos señoriales subsistentes. En consecuencia, se tiende a definir la separación entre el Estado y las Iglesias y eliminar o reducir los privilegios de éstas, como se eliminan o reducen los de la aristocracia y el ejército, y se señalan tareas al Estado para acabar con aquellas estructuras señoriales (lo que implica, sobre todo, abordar el problema de la reforma agraria y la garantía de recursos suficientes para el campesinado [56]). Se trata, en definitiva, de una nueva faceta de la racionalización del Estado: "el ideal del Estado de Derecho es el máximum de la racionalización. A medida que la vida entera del Estado está absorbida por el Derecho, y se desprende de todos los elementos extraños al mismo –cuestión de razas, de nacionalidades, dinastías, etc.- este Estado se aproxima al ideal de Estado de Derecho" [57] .

Los procesos no son iguales, porque tampoco son iguales los problemas ni el carácter de las fuerzas políticas que dirigen los procesos constituyentes en los distintos países (baste recordar que el artículo 1º de la Constitución de Grecia de 1927 comienza señalando que "La religión dominante en Grecia es la de la Iglesia ortodoxa oriental de Cristo" y concluye afirmando que "Continúa inalterable el texto de las Sagradas Escrituras. Se prohíbe en absoluto su traducción a otra lengua sin la previa autorización de la Iglesia" [58]).

La Constitución de Weimar dedica a la religión un capítulo del título relativo a Derechos y deberes fundamentales del ciudadano alemán, (arts. 135 a 141) donde, entre otros extremos, reconoce la libertad de creencia y de conciencia y afirma que no existe religión de Estado, al tiempo que garantiza a las asociaciones religiosas la propiedad y demás derechos que necesiten para el cumplimiento de sus fines de culto, enseñanza y beneficencia. El constituyente español de 1931 parte del mismo postulado: "El Estado español no tiene religión oficial" (art. 3). La religión no podrá ser fundamento de privilegio jurídico (art. 25) y se garantizan "la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión" (art. 27). El artículo 26 de la Constitución, (el primero después de la cláusula de prohibición de discriminación que abre el título relativo a "Derechos y deberes de los españoles") regula con algún detalle la posición de las asociaciones religiosas, y lo hace con elementos más cercanos a la, en este aspecto, extremosa Constitución de México [59] que al equilibrio con que se tratan estas cuestiones en Weimar, (lo que sólo sirvió para deslegitimar a la República ante muy significativos sectores de la opinión católica que, desde el mismo proceso constituyente, impulsaron la demanda de un proceso de reforma constitucional, contribuyendo a minar la estabilidad del régimen) [60] . La incapacidad de los constituyentes de "sobrevolar la cuestión de la relación con la Iglesia católica para abordar los derechos de libertad en materia de religión", y la actitud hostil adoptada hacia la Iglesia determinó, dice Tomás y Valiente, "si no el fracaso de la República, sí el aumento de sus dificultades" [61] .

Pese a que en el debate en Comisión se acabara rechazando la propuesta de que se disolvieran todas las órdenes religiosas y se nacionalizaran sus bienes [62] , el artículo 26 finalmente aprobado prohíbe a las administraciones públicas mantener, favorecer o auxiliar económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas; disuelve la Compañía de Jesús, nacionalizando sus bienes, así como aquellas otras órdenes "que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado"; declara a todas las órdenes religiosas incapaces para adquirir o conservar más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos, y les prohíbe "ejercer la industria, el comercio o la enseñanza". Las órdenes religiosas están sometidas a todas las leyes tributarias del país, han de rendir cuenta anualmente al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación, y sus bienes podrán ser nacionalizados.

Por lo que afecta a las otras cuestiones citadas, se seguía el ejemplo de Weimar: la Constitución señala que "el Estado no reconoce distinciones ni títulos nobiliarios" (art. 25), limita la jurisdicción militar al ámbito castrense y abole "todos los Tribunales de honor, tanto civiles como militares" (art. 66) [63] . En el momento en se producen los primeros reconocimientos generales de la objeción al servicio de armas, (inicialmente por motivos de conciencia personal y, en este mismo período, progresivamente desvinculados de la protección de la libertad religiosa [64]), el constituyente español de 1931 no la reconoce expresamente, pero abre la puerta a tal posibilidad, al señalar en el artículo 37 que "el Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes".

También podemos incluir en este apartado, por lo que evocan al Antiguo Régimen, las hasta entonces subsistentes discriminaciones por razón de nacimiento, que son derogadas constitucionalmente. La afirmación constitucional de que la naturaleza, la filiación o el sexo no podrán ser fundamento de privilegio jurídico (art. 25), se concreta en el artículo 43 con disposiciones relativas a la igualdad de los hijos con independencia de su legitimidad o ilegitimidad y del estado civil de los padres [65] , además de preverse la investigación de la paternidad (disposiciones recogidas con más contundencia que en Weimar, que sirve de inspiración a algunas afirmaciones de este artículo 43, aunque no prevea otras, como la investigación de la paternidad).

III.- Derechos individuales y Derechos sociales. El Estado interventor.

Esta nueva consideración de la persona se manifiesta en una diferente regulación de sus derechos. Se mantiene el significado de las viejas declaraciones, y se amplía el elenco de derechos atendiendo a nuevos problemas y acogiendo nuevas aspiraciones. "Desde la Constitución mejicana de 1917, la Constitución rusa de 1918 y la Constitución alemana de 1919, se engrandece el territorio de los derechos del hombre de una manera extraordinaria, y van a parar ahí no sólo los derechos individuales, sino los derechos de las entidades colectivas: sindicatos, familia, etc.". Junto a ello, se busca garantizarlos: "lo que pretendemos es que no sean declamaciones, sino verdaderas declaraciones, y por ello no basta con ensanchar los derechos, sino que les damos garantías seguras: de una parte, la regulación concreta y normativa; de otra, los recursos, de amparo y las jurisdicciones propias para poderlos hacer eficaces" [66] .

La declaración de derechos sigue las pautas de las más avanzadas de la época, particularmente de la mejicana y de la alemana. Aborda, en consecuencia, las grandes cuestiones que afectan a las "libertades clásicas" y a lo entonces llamado "problemas modernos" [67] , acogiendo de modo especial a determinadas cuestiones que tienen particular importancia en aquella España que sueña con eliminar viejas estructuras de injusticia y de falta de libertades. De hecho, los temas que suscitaron más polémica en la discusión parlamentaria del título III, relativo a "Derechos y Deberes de los españoles", planteaban debate en toda Europa: definición constitucional de la propiedad y posibilidad de expropiación sin indemnización, igualdad de la mujer y sufragio femenino, definición de la familia y divorcio, posición de la Iglesia y derechos de las órdenes religiosas, articulación territorial del Estado y, en éste ámbito de los derechos, el reflejo en la educación del uso de los idiomas regionales [68] .

En tales cuestiones hubo, como es obvio, respuestas originales a problemas que tenían especial trascendencia en España: hemos comentado la relativa sorpresa que produce la ubicación -y el contenido- del artículo regulador de las asociaciones religiosas (o, parcialmente relacionado con ello, la constitucionalización de la prohibición de separación por motivos religiosos en los cementerios, que pasan a estar sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil).

También existió particularidad en el tratamiento constitucional de los nuevos derechos, que el constituyente de 1931 introdujo en un capítulo II titulado "Familia, Economía y Cultura". En los tres supuestos, la Constitución realiza una solemne declaración previa afirmando los títulos del Estado en tales ámbitos [69] , define los contenidos que considera convenientes y asume una tarea activa en cada uno de ellos, para garantizar su realización [70] .

Fundamentalmente basada en Weimar, la regulación constitucional de la familia, a la que ya hemos hecho mención, concreta determinadas cuestiones de importancia en la sociedad española de 1931 (y que, hubieron de volver a ser afrontadas por el constituyente de 1978): afirmación de la igualdad entre los cónyuges y de la igualdad entre los hijos, nacieran o no dentro del matrimonio, y prohibición de consignar declaración alguna sobre legitimidad o ilegitimidad de los matrimonios o sobre el estado civil de los padres; definición de las obligaciones de los padres y de los derechos de los niños; posibilidad de investigación de la paternidad; reconocimiento constitucional de la posibilidad de divorcio por mutuo disenso o a petición de cualquier cónyuge que alegue causa justa.

Más escueto es el tratamiento constitucional de la economía, que en Weimar merece un capítulo de quince artículos. Los principios del sistema republicano español son, sin embargo, básicamente iguales a aquéllos, y coherentes con la afirmación con la que se inicia el artículo primero de la Constitución: "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia" [71] .

Algunos derechos vinculados con la constitución económica son acogidos en el capítulo de los derechos individuales (libre elección de profesión, libertad de industria y comercio "salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes" -art.33-, derecho de sindicación -art. 39), y en el mismo capítulo se regulan, igualmente, las bases de la posición de los funcionarios (arts. 40 y

41). Falta un reconocimiento positivo de la propiedad y una definición constitucional que subordine su contenido a las leyes, como existía en Weimar [72] , se incluía en el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora [73] , y existe en nuestra Constitución de 1978, pero se produce una idéntica subordinación de la propiedad a "los intereses de la economía nacional" o a la "utilidad social", lo que permite una expropiación que, incluso, podrá hacerse sin indemnización cuando una ley aprobada por mayoría absoluta de las Cortes lo admitiera (exigencia de mayoría absoluta que no recoge el art. 153 de la Constitución de Weimar).

El debate sobre esta materia es de gran riqueza [74] y su resultado expresa, en definitiva, la aceptación generalizada del principio de que "la propiedad obliga" [75] o, quizá mejor, que "la propiedad ya no es el derecho subjetivo del propietario, es la función social del detentador de la riqueza" [76] . La redacción final supone una significativa modificación del proyecto de la Comisión Parlamentaria, de contenidos mucho más socializantes [77] , pero concluye en la constitucionalización de los instrumentos de intervención del Estado en la economía previstos en Weimar: posibilidad de socializar la propiedad (si las Cortes lo acuerdan por ley aprobada con mayoría absoluta) o de nacionalizar los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común, cuando la necesidad social lo exija, y capacidad del Estado para "intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional".

La Constitución española de 1931 no entró en la definición de muchas materias presentes en la de Weimar, y remite a la ley la regulación de las numerosas cuestiones que vincula con "las condiciones necesarias de una existencia digna" que "la República asegurará a todo trabajador" (art. 46) [78] . Se detallan algunos aspectos específicos de los campesinos, así como a los pescadores (artículo 47), pero sin concretar instrumentos de participación, como los Consejos Obreros de empresa, circunscripción, Consejo Supremo del Trabajo o Consejo Supremo de Economía, previstos en la Constitución alemana.

El apartado relativo a cultura sienta las bases para la protección por el Estado de "toda la riqueza artística e histórica del país" (art. 45), y define las líneas básicas del derecho a la educación: sistema de escuela unificada, enseñanza primaria gratuita y obligatoria, puesta a disposición de los españoles económicamente necesitados de medios para acceder a todos los grados de enseñanza, "a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación", enseñanza laica que "hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana" (artículo 48). Como ha señalado Pérez Ayala, la polarización de la sociedad española en materia religiosa, impidió que el debate constituyente se centrara en los aspectos que "pueden ser considerados como los propiamente sociales del derecho de educación, tales como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza o la garantía del acceso a los grados superiores del sistema educativo [79] ", cuestiones que acaban incluyéndose en el texto constitucional sin apenas discusión, mientras la polémica sobre el carácter laico de la enseñanza centra el debate constitucional en materia de educación [80] .

Otro tema, también relacionado con el derecho a la educación, aunque ajeno a su núcleo, provocó tensa polémica. El capítulo relativo a "Familia, Economía y Cultura" acaba con dos artículos en virtud de los cuales la expedición de títulos académicos y

profesionales corresponde al Estado, (art. 49) pero las Regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas (art. 50). El debate sobre esta última cuestión fue, posiblemente, uno de los más intensos de la constituyente. Bajo la sutileza de las contrapropuestas se planteaba, sobre todo, la posibilidad, no cerrada por el texto constitucional, de que las Regiones autónomas con competencias estatutarias en materia de educación pudieran marginar la enseñanza en y del castellano, o reducirla a niveles mínimos, y que, particularmente, tal marginación se realizara en la Universidad, toda vez que la Constitución obliga a usar el castellano "también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las Regiones autónomas", pero no en la universitaria. Aunque la Constitución preveía que el Estado pudiera mantener en las Regiones "instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República" fue intensa y prolongada la oposición a este artículo 50 CE 31. [81]

Definidos con amplitud los derechos, garantizados los individuales a través de mecanismos jurídicos entre los que se incluye la importante novedad del amparo constitucional, se atribuye al Estado la tarea de velar por las categorías de ciudadanos que pueden tener necesidades especiales. En la medida en que "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional" (art. 44 CE 31) la Constitución habilita al Estado para intervenir en la economía, el trabajo o la cultura, y define los instrumentos que podrá utilizar para ello.

No cabe terminar este apartado relativo a los Derechos sin mencionar la regulación constitucional de la suspensión de Derechos, ámbito en el que, nuevamente, se manifiesta el carácter garantista de la Constitución de 1931. El artículo 42 define un procedimiento de suspensión que se inscribe dentro de lo que Fernández Segado llama "sistema de declaración por el Ejecutivo con ratificación o control posterior del Legislativo" [82] : la Constitución enumera taxativamente los derechos que pueden ser suspendidos, califica el presupuesto habilitante de su suspensión (que lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad), deja en manos del Gobierno la declaración, pero las Cortes habrán de resolver sobre dicha suspensión. Si estuvieran cerradas, el Gobierno deberá convocarlas en el plazo máximo de ocho días, quedando convocadas automáticamente al noveno día, si aquél no lo hiciera. No pueden ser disueltas "antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías" y, si ya lo estuvieran, sus funciones serán asumidas por la Diputación Permanente. La suspensión, que no podrá exceder de treinta días, necesitará acuerdo previo de las Cortes (o de la Diputación Permanente) para prorrogarse.

El sistema, más cuidadoso que el de Weimar [83] , planteó, sin embargo, problemas, por la vigencia constitucional que la disposición transitoria segunda de la Constitución otorgó a la Ley de Defensa de la República, "mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente". La incompatibilidad de ésta ley y el contenido de la Constitución mereció justificadas críticas a esta adicional, en vigor hasta la aprobación de la Ley de Orden Público de 28 de junio de 1933. Me limito aquí a dejar constancia de ello, remitiéndome, por lo demás, al excelente trabajo de Francisco Fernández Segado sobre esta materia [84]

IV.- La organización de los poderes del Estado

4.1. Introducción: constitucionalismo de postguerra y parlamentarismo racionalizado

Las Constituciones nacidas en la primera postguerra se inspiran en su mayoría en el sistema parlamentario, basado en el principio de que el Gobierno ha de caer si pierde la confianza del Parlamento. El parlamentarismo "clásico" se define como un sistema de equilibrio entre los dos poderes, expresado en la posibilidad del Parlamento de exigir responsabilidad al Gobierno y en el derecho de disolución de aquél que tiene el Ejecutivo: el conflicto entre ambos poderes es resuelto por el electorado cuando, convocado por el Jefe de Estado, a quien corresponde el derecho de disolución, elige un nuevo Parlamento.

El nuevo tratamiento constitucional del principio del parlamentarismo incorpora algunas novedades: se introducen instrumentos de democracia directa (aspecto ya comentado, lo que permite obviarlo ahora); se subraya la primacía del Poder legislativo reduciendo las competencias del Jefe de Estado, y se introduce en la Constitución el procedimiento del parlamentarismo [85].

Diversas medidas pretenden fortalecer la primacía del poder legislativo: la Cámara Alta pierde competencias y en ocasiones desaparece [86], se institucionaliza un órgano parlamentario permanente [87], y se redefine la posición del Presidente de la República recortando sus competencias frente al Parlamento [88], a quien se encomienda en algunos casos la designación del Gobierno [89]. Este carácter subordinado del Presidente, que llevó a Redslob a hablar de "parlamentarismo apócrifo" [90], no fue, sin embargo un fenómeno universal, como manifiesta la Constitución de Weimar [91]. Tampoco cabe olvidar que aquellas medidas tendentes a potenciar la posición del Parlamento son compatibles con otras que refuerzan al Ejecutivo, que asume competencias especiales en materia de suspensión de garantías o dictado de ordenanzas de seguridad [92], y puede dictar normas con fuerza de ley por delegación del Legislativo además de aprobar, con determinados controles, legislación de urgencia con fuerza de Ley [93] o "reglamentos de necesidad" [94].

Estas medidas se acogen, normalmente, de forma explícita en las Constituciones. La pretensión de someter la vida política al derecho lleva a lo que se ha denominado "parlamentarismo racionalizado" [95], intento de previsión constitucional de las complejas reglas que rigen las relaciones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Las Constituciones definen explícitamente las formas de dependencia del Gobierno con respecto al Parlamento mediante una precisa disciplina de procedimientos originariamente dejados a la práctica y a la costumbre [96], reglamentando los votos de confianza para dar garantías al Ejecutivo frente a eventuales utilizaciones irresponsables de la desconfianza por parte del Legislativo [97].

En estos parámetros se mueve la Constitución Española de 1931. Siguiendo las pautas del constitucionalismo de la época, el texto de 1931 intenta garantizar la centralidad del Parlamento, optando por unas Cortes unicamerales y recuperando la Diputación permanente de las mismas; facilita una más ágil actuación del Ejecutivo, que puede recibir una delegación legislativa, y al que habilita para dictar legislación de urgencia; regula los mecanismos clásicos del parlamentarismo en las relaciones entre Gobierno y

Parlamento, y emprende una no fácil definición de la posición del Presidente de la República al que se intenta configurar como un Pouvoir neutre entre aquéllos.

4.2. Definición constitucional de los poderes del Estado en la Constitución de 1931: Las Cortes

El debate sobre el carácter monocameral o bicameral del Parlamento dividió a la doctrina y a los constituyentes españoles como a sus homólogos europeos. En una época en que el argumento democrático apoyaba la existencia de una sola cámara que expresara la única voluntad general [98] , y en un país donde no existe una estructura federal que pudiera justificar un Senado de este carácter, no extraña la opción final del constituyente por las Cortes unicamerales.

Sin embargo, la figura del Senado aparece tempranamente en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, vinculada con los diversos instrumentos de representación más o menos corporativa presentes en Weimar (Consejos Obreros y Consejo Económico del Reich) y, particularmente, en Austria, donde la reforma constitucional de 7 de diciembre de 1929 sustituyó el Consejo Federal (Bundesrat) por el Consejo de los Países y Profesiones (Länder und Ständerat), dividido en sendos Consejos con la composición aludida por su nombre, el segundo de los cuales, cuyos miembros y principio de organización se regularían por una ley constitucional federal, está integrado por representantes de agrupaciones profesionales [99] .

Tales planteamientos son recogidos en la doctrina española particularmente por Posada [100] . Su influjo es manifiesto en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, donde se prevé una segunda cámara "que representa los intereses sociales organizados" [101] . Pero el Senado desaparecería en la tramitación posterior.

No hubo demasiadas reticencias ante la redacción constitucional en esta materia. Sin embargo, la dinámica parlamentaria abierta ya en la constituyente acabó despertando críticas a un Congreso con "tendencia a la plenitud del poder, nacido de que el Gobierno está sometido a la Cámara y hasta tiene jurisdicción que alcanza al Presidente de la República" [102] . La inestabilidad y tensiones generadas por la práctica parlamentaria de un legislativo fragmentado y radicalizado llevaron a plantear la conveniencia de frenarlo mediante una segunda Cámara. El proyecto de reforma constitucional presentado en 1935 exagera los males del monocameralismo y ve en el Senado una especie de bálsamo de Fierabrás susceptible de solucionarlos y de suplantar, incluso, al Tribunal de Garantías Constitucionales, cuya función de control de constitucional podría asumir. [103] Pero, como es obvio, los males de la República no procedieron de un incorrecto diseño constitucional del Parlamento sino, sobre todo, de un sistema de partidos que "se acercó mucho a la situación de pluralismo atomizado". La excesiva fragmentación, que se prolongó hasta los últimos días de la República [104] expresaba y provocaba una situación de imposible consenso en la que nada puede hacer la mejor Constitución [105] .

La regulación constitucional de las Cortes, por otra parte, no se separa sustancialmente del constitucionalismo democrático de su época. Se trata de un legislativo fuerte, capaz de exigir responsabilidad política al Presidente de la República y al Gobierno, y dotado

de instrumentos para evitar la inacción de éstos en la convocatoria de sesiones o de elecciones: la Cámara se reúne sin necesidad de convocatoria en las fechas previstas en la Constitución (art. 58) y, aun cuando estuvieran disueltas, vuelven a constituirse si el Presidente no cumple, dentro del plazo, su obligación de convocar nuevas elecciones. Siguiendo la pautas de las Constituciones alemana, austríaca o checoslovaca, se insta la Diputación Permanente para suplir al Congreso cuando no estuviera reunido [106]. La regulación constitucional de tal Comisión, "compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas" (art. 62), expresa, también, los signos de los tiempos y supone la primera constitucionalización (¿sólo implícita?) de los partidos políticos en nuestro constitucionalismo. Por otra parte, y equilibrando el peso del Gobierno en materia presupuestaria, los Presupuestos del Estado, elaborados por las Cortes, no requerirán la promulgación del Jefe del Estado.

La Cámara dispone de iniciativa legislativa, aunque ésta se ejerce "principalmente" (art. 90 CE 31) por el Gobierno [107]. Una vez aprobado el texto por el Congreso, el Presidente de la República lo promulgará, pudiendo solicitar, mediante mensaje motivado, una nueva deliberación de la Cámara (siempre que ésta no hubiera declarado urgente la ley por mayoría de dos tercios de los votos emitidos). Las Cortes podrán levantar este veto suspensivo por idéntica mayoría de dos tercios. Como hemos señalado, también podría el pueblo, mediante referéndum abrogativo, rechazar una ley aprobada por las Cortes.

La Constitución prevé la delegación legislativa, pudiendo el Congreso autorizar al Gobierno "para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo", quien señalará las bases que ha de respetar la legislación delegada, que en ningún caso podrá servir para autorizar aumento de gastos (artículo 61 CE 31). La regulación suponía, como ha señalado Víruga Foruria, permitía reducir los abusos en la concesión del "sistema de las autorizaciones" propio del parlamentarismo precedente [108]. La legislación de urgencia en situaciones de excepcionalidad es atribuida al Presidente quien, "cuando no se halle reunido el Congreso (...), a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República" (artículo 80 CE 31). Los requisitos exigidos para dictar estos Decretos-Leyes, cuya vigencia estaría limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia, los configuran como una medida "excepcional" y "que no puede prodigarse" [109], distinta de la que ha tenido posteriormente en nuestra Constitución de 1978.

4.3.El Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y el Gobierno

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, valga la mención del carácter dual que todavía mantiene, particularmente en Weimar, con un Presidente de la República que es cabeza del Ejecutivo al tiempo que Jefe de Estado [110].

La racionalización del parlamentarismo en los Estados republicanos tenía que resolver el no sencillo problema de definir las tareas respectivas del Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno. Si en las monarquías parlamentarias ello estaba básicamente resuelto gracias al vaciamiento de los poderes del Rey, no era fácil, en las Repúblicas, compatibilizar las funciones de un Presidente elegido por procedimientos democráticos (directos o no) y un Jefe de Gobierno que dirige la política y responde ante el Parlamento.

El único ejemplo existente hasta entonces, el de la III República francesa, difícilmente podía servir de modelo. En Francia, como recuerda Vígala Foruria, la exigencia de responsabilidad del Gobierno se actuaba a través de la presentación de un *ordre du jour* motivé que no requería número mínimo para su presentación ni mayoría especial para su aprobación, de lo que se derivó una extrema inestabilidad gubernamental [111] "

El constituyente de Weimar es el primero en intentar una regulación que permita aquella relación estable, y lo hace definiendo un Presidente del Reich, cuya posición "se basa en el elemento monárquico utilizado en una moderna Constitución del Estado de Derecho para construir un equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo" [112] . El Presidente asume el papel de representante de todo el Pueblo gracias a un sistema de elección que le otorga "la confianza de todo el Pueblo, no comunicada a través de un Parlamento dividido en partidos, sino concurriendo directamente en su persona" [113] . Junto a él, se constitucionaliza al Gobierno, integrado por los Ministros y por el Canciller del Reich, que fija las líneas generales de la política y asume la responsabilidad de la misma ante el Reichstag.

Las funciones respectivas no siempre están claramente delimitadas, y no podían estarlo. Al margen del diseño constitucional de las relaciones entre Presidente, Canciller y Legislativo, el modelo parlamentario depende de otras variables ajenas al texto constitucional: la estabilidad del sistema de partidos y el tiempo, que permite definir en la práctica cómo son las relaciones entre aquéllos. Pero las democracias que entonces nacían, también la española de 1931, no dispusieron de una ni de otro.

En lo formal, la Constitución de 1931 sigue la inspiración de Weimar. A diferencia de la de 1876, que hablaba en el título correspondiente "del Rey y los Ministros", ignorando la figura del Presidente del Consejo, el texto de la II República es el primero de nuestra historia que constitucionaliza el Gobierno, distinguiendo en su seno a un Presidente y a los Ministros e incluyendo también un Presidente de la República cuya precisa definición hubiera requerido, como en el caso de Weimar, una vigencia más prolongada de la Constitución.

Para convertir al Presidente en "el hombre 'objetivo', entidad neutral y sin partido", "titular de un poder neutral, de un *pouvoir neutre*, instancia mediadora, *pouvoir modérateur*; árbitro que no decide, sino que concilia a las partes (...)" [114] los constituyentes españoles de 1931, prefieren reducir su poder evitando la elección popular. Pero rechazan igualmente el otro extremo, una Presidencia, como la francesa de la III República, elegida por el Parlamento y sin capacidad política para oponerse a éste: dado el carácter unicameral de las Cortes, ello hubiera tenido el riesgo de que el presidente naciera mediatizado y careciera de autonomía durante su mandato. Por ello, "puestos a escoger un procedimiento, y temiendo al sistema plebiscitario, se recurrió a una mixtura" [115] , a la que se llegó después de un haber rechazado la elección

parlamentaria propuesta por la Comisión Jurídica Asesora y la elección por sufragio universal acogida en el proyecto [116]

Fueron varias las ideas presentadas sobre sistemas de elección por unas Cortes ampliadas y, tras desechar añadir al Congreso a representantes elegidos por los ayuntamientos [117] o por las Asambleas Regionales [118], se opta finalmente por una elección realizada conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados elegidos por el pueblo. El mecanismo permite confirmar al Presidente de la República como Jefe del Estado y como institución que "personifica a la Nación" (art. 67 CE 1931), y tendrá ecos en la Constitución italiana de 1947, que también señala que el Presidente "representa la unidad nacional" (artículo 87) y es elegido por un procedimiento que, si se separa significativamente del republicano español, lo utilizó probablemente como elemento de contraste [119].

La definición constitucional del Presidente de la República le atribuye competencias de enorme trascendencia [120]. Sus atribuciones "son las que permiten crear una institución fuerte (a la americana) o débil (a la francesa)", pero el procedimiento de elección y la subsiguiente carencia de la legitimación democrática que le hubiera conferido la elección popular directa, así como el establecimiento los mecanismos del sistema parlamentario y, en particular, la exigencia constitucional del refrendo, definen una magistratura "más bien débil y que no podrá hacer frente a las Cortes", al margen de la mayor capacidad de maniobra que pudiera tener un Presidente "hábil y enérgico" [121].

Por lo que afecta a los mecanismos del sistema parlamentario, es claro que la capacidad del Presidente de la República para designar libremente al del Gobierno está condicionada por la responsabilidad política de éste y de los ministros ante el Congreso. La competencia presidencial de disolución se ve, por otra parte, limitada por la Constitución: ha de ser realizada mediante decreto motivado y, para evitar los excesos cometidos durante la Monarquía, no puede ejercerse más de dos veces en cada mandato presidencial (además, la primera actuación de las nuevas Cortes tras la segunda disolución será analizar aquél decreto, derivándose de su voto desfavorable adoptado por mayoría absoluta la destitución del Presidente).

No es ésta la única vía para exigir responsabilidad política al Presidente, que podrá ser destituido, a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Congreso, si así lo decide la mayoría absoluta de la asamblea formada por las Cortes ampliadas con los compromisarios elegidos en la forma prevista para la elección de Presidente (art. 82 CE 1931). El mecanismo repite el procedimiento establecido en el artículo 43 de la Constitución de Weimar (con la lógica diferencia derivada del distinto modo de elegir presidente en una y otra Constitución: en el caso alemán, la decisión última corresponde al pueblo mediante plebiscito, a propuesta de los dos tercios de miembros del Reichstag).

Junto a ello, la Constitución acoge un impeachment para exigir la responsabilidad penal del Presidente, "criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales". A diferencia del texto de Weimar, que se limitaba a señalar que "el Presidente del Reich no puede ser perseguido criminalmente sin el consentimiento del Reichstag" (art. 43), el artículo 85 CE 1931 regula las bases de un procedimiento que comienza a iniciativa del Congreso (por mayoría de tres quintos)

ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. La sola admisión de la acusación por parte de éste implicará la destitución del Presidente, procediéndose una nueva elección mientras la causa sigue sus trámites. (La no admisión acarreará la disolución del Congreso) [122] .

La explícita introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política, sea en el particular caso de una segunda disolución anticipada del Congreso o en el más general del recall, contrastan de modo notable con la exigencia constitucional de refrendo, en cuya virtud "serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro" (artículo 84 CE 1931).

La posibilidad de exigir responsabilidad política a un Presidente de cuyos actos responde el ministro que los refrenda pudiera quizá explicarse en Weimar, dados el temprano entusiasmo por los instrumentos de democracia directa y, sobre todo, por los mayores riesgos de concentración de poder en un mandatario elegido por sufragio universal, pero no es fácil de entender en España. Parece como si el constituyente no tuviera claro cuál había de ser el papel del refrendo en un sistema republicano, donde la legitimación democrática del Presidente parecería habilitarle para adoptar decisiones propias, de las que pudiera derivarse responsabilidad.

De hecho, no faltaron debates sobre el sentido del refrendo tanto en las Cortes, constituyentes y ordinarias, como en la doctrina. Por lo que respecta a ésta, valga la cita de Pérez Serrano, para quien la exigencia de refrendo no parecía necesaria en un sistema republicano en que puede residenciarse al Jefe de Estado cuando delinque. Pese a la inequívoca redacción del artículo 84, nuestro autor se preguntaba por la posible existencia de excepciones a la regla general del refrendo, entre las que pudieran estar, sobre todo, la interposición del veto presidencial, pero también la disolución de Cortes y el nombramiento y disolución del Gobierno [123] . El tiempo confirmó que no se trataba de preguntas retóricas, pues las dos primeras cuestiones se plantearon en la práctica.

Por lo que afecta a la necesidad de refrendar el veto presidencial, la duda se planteó ya en la constituyente [124] , y tuvo especial trascendencia en el debate sobre la Ley de Amnistía, en 1934. Alcalá-Zamora pretendió devolverla al Congreso, pero ningún ministro quiso refrendar la devolución, lo que obligó al Presidente a promulgarla, aunque acompañando al texto con un largo escrito en que exponía sus críticas y diferencias con la ley [125] . En la discusión parlamentaria sobre el tema, hubo acuerdo en que el veto presidencial necesitaba refrendo ministerial pero, como ha dicho Tomás Villarroja, parecía considerarse "que tal exigencia era un defecto de la Constitución que quizá convendría corregir" [126] . De hecho, el Proyecto de reforma constitucional de julio de 1935 así lo intentó, porque "el veto debe entenderse que es independiente del refrendo, que no debe exigirse en el caso de atribuciones privativas del Presidente de la República" [127] .

Idéntica fue la actitud de los autores del proyecto de reforma en materia de disolución de las Cortes, donde consideraban "excesivamente restringida esta facultad presidencial, con daño posible de la voluntad popular" [128] . Al margen de estos deseos de ampliar aquellas atribuciones privativas excluidas de refrendo [129] , ha de subrayarse la paradoja de que la eventual responsabilidad derivada de la disolución no se transmite al

ministro refrendante, sino que se exige al Presidente de la República. Tras un largo debate sobre si la disolución de las Cortes Constituyentes había de ser computada como una primera disolución o si había de considerarse consecuencia natural de la finalización de sus tareas, el tema adquirió enorme trascendencia de resultados del voto de las Cortes de la legislatura de 1936 contra el Presidente por la disolución de las precedentes, que se consideró su segunda disolución, lo que implicó el cese de Alcalá Zamora [130] .

El título VI de la Constitución de 1931 se refiere al Gobierno, integrado por un Presidente del Consejo y por los Ministros. El primero dirige y representa la política general del Gobierno, y es nombrado libremente por el Presidente de la República a quien propone el nombramiento de los segundos. Entre sus funciones se halla la de iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria y la de deliberar sobre todos los asuntos de interés público (art. 90).

Especial trascendencia tiene su iniciativa legislativa en materia presupuestaria, que le es encomendada en exclusividad por el constituyente (art. 107) privando así de competencias en la materia al Presidente de la República quien, como hemos dicho, tampoco interviene en la promulgación de los Presupuestos Generales del Estado, que serían ejecutivos por el solo voto de las Cortes (art. 110). La posición del Gobierno en el proceso de elaboración de los Presupuestos se fortalece gracias a determinados mecanismos que, presentes en algunos reglamentos parlamentarios extranjeros y, desde 1918 en el del Congreso español, son constitucionalizados por primera vez en 1931, como nueva muestra de racionalización de la vida del Estado [131]

Pero, como hemos señalado, el ámbito en que más luce aquella racionalización es el relativo a los controles entre legislativo y ejecutivo y, particularmente, a los mecanismos a través de los cuales el Parlamento expresa la desconfianza hacia el Gobierno.

Dando por supuesto lo ya dicho sobre la responsabilidad del Presidente, y recordando la existencia de un procedimiento especial para sustanciar la responsabilidad del Presidente del Consejo y de los Ministros, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y las leyes [132] , vayamos al comentario de los mecanismos para exigir la responsabilidad política.

La Constitución republicana recoge la exigencia de que el Gobierno ha de contar con la confianza de las Cortes. "Los miembros del Consejo responden ante el Congreso, solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial" (art. 91) y el Presidente de la República deberá separar "necesariamente" al del Gobierno y a los Ministros "en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza" (art. 75). Pero la Constitución no regula la confianza [133] , y el único mecanismo para exigir la responsabilidad es la moción de censura, que puede presentarse por cincuenta Diputados contra el Gobierno o alguno de sus Ministros, por escrito y de forma motivada, y se considerará aprobada cuando voten a favor la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura requerirá las mismas garantías (art. 64) [134] .

¿Cabe identificar la negación explícita de confianza mencionada del artículo 75 con la censura del 64?. ¿Ha de entenderse aquélla como una forma indirecta de ejercer ésta, por lo que requiere iguales mayorías? ¿Por qué establecer una distinción que permite pensar que pueden soslayarse los requisitos de la censura por la mera manifestación, por mayoría simple, de la desconfianza y con los mismos efectos que aquélla?. Parece que el buen sentido obliga a identificar desconfianza y censura, exigiendo en ambos caso las mayorías del artículo 64, pero ello no fue siempre claro para la doctrina [135] y llevó, en una torticera utilización de las mayorías realizada con la connivencia del Presidente del Congreso, a votar, en octubre de 1933 una moción de desconfianza sin los requisitos establecidos para la de censura, lo que tenía, como señala Vír gala, un carácter claramente inconstitucional [136] .

La "racionalización" incoada en Weimar y asumida por el constituyente español de 1931 no llegó a introducir mecanismos que, como la regulación constitucional del voto de investidura o de la cuestión de la confianza, hubieran solucionado no pocos problemas. Fue la experiencia de las insuficiencias de este parlamentarismo de entreguerras lo que llevó a introducir en la Ley Fundamental de Bonn estos instrumentos que, como ha señalado Bar Cendón, "era bastante difícil que llegase a establecer el constitucionalismo de la época, que ya había dado un gran paso adelante con la regulación formal de la moción de censura" [137] .

V.- La organización territorial del Estado:

5.1. La racionalización del federalismo y el Estado Integral

La atención a los problemas locales era, para Adolfo Posada, la segunda característica más notable del constitucionalismo de la época, junto con la importancia de las modificaciones procedentes del espíritu o sentido sindicalista [138] , y será uno de los ámbitos en que se manifiesta de modo más fructífero el intento de racionalización del Estado, marginando cuestiones más o menos directamente políticas (debates históricos sobre quién es el titular de la soberanía, si el Estado Federal o los Estados Miembros), para centrarse en la regulación de sus relaciones mutuas.

La necesidad del constituyente de Weimar de revisar la atípica estructura territorial del II Reich [139] , obliga a una nueva reflexión sobre el federalismo. A diferencia de aquel sistema, basado en un particularismo de los Estados que descansa en el principio monárquico, se establece una estructura uniforme de la que desaparecen los viejos rasgos contractualistas propios de la antigua Federación [140] . La Constitución de Weimar se afirma como obra del pueblo alemán, y no de los Estados, que adoptan "el título modesto de País" [141] . El federalismo se vincula con la satisfacción de las aspiraciones culturales y económicas del pueblo (art. 18), y la primacía del Reich se manifiesta en la definición de sus competencias (arts. 6 ss), en la prevalencia del Derecho de la Federación sobre el de los Länder (a. 13), y en la propia definición del territorio de éstos o en la eventual formación de nuevos, que el art. 18 encomienda, con determinadas salvedades, a ley del Reich.

Se trata de un modelo diferente al considerado federalismo "clásico", lo que hace hablar a algunos autores de un nuevo "Estado Federal sin fundamento federal" [142] . Es un sistema que pretende, básicamente, emprender la racionalización del régimen federativo, convertido en principio de organización social, dejando de ser principio político inspirado en consideraciones dinásticas o históricas fuera del Derecho [143] .

Este intento de transformación de la política en Derecho tiene su lógico perfeccionamiento en los planteamientos de Kelsen [144] y en la Constitución austríaca, que es obra suya. El federalismo que en ella se diseña deja de justificarse en argumentos políticos o históricos, y se constituye como "un sistema lógico y armónico de gran autonomía y prudente descentralización" planteado, no desde el punto de vista de la protección de intereses políticos o nacionales, sino como intento de regulación objetiva de la defensa jurídica de los intereses local y central [145] .

¿Hasta qué punto inciden estos planteamientos en la obra de los constituyentes españoles de 1931?

No fueron sólo técnicos los argumentos que llevaron a la descentralización política en la España republicana. Las propuestas de regionalización se habían planteado desde los años centrales de la segunda década del siglo, y habían dado algunos tímidos frutos, como la creación de la Mancomunidad catalana. Como señaló Posada, el regional era uno de los temas pendientes que hubieran debido llevar a la reforma de la Constitución de 1876 [146] y, desde luego, fue una de las cuestiones centrales que hubieron de abordarse tras el fracaso del sistema de la Restauración.

La importancia de lo local, y la revisión del federalismo son fenómenos ajenos a la problemática vinculada con el principio de las nacionalidades o el derecho de autodeterminación, que habían inspirado la creación de los Estados nacidos en 1918. Pero la trascendencia política de aquella convulsión del mapa de Europa (y la problemática de las minorías nacionales provocada, en buena medida por el modo de realizarse aquel proceso), afectaron en varios países a los planteamientos nacionalistas en zonas con más o menos explícitas aspiraciones a constituirse en Estados. Ello se dio, desde luego, en España.

El "problema catalán", de cuya incidencia en el Pacto de San Sebastián hemos hablado, se agravó cuando el mismo 14 de abril de 1931, horas antes de proclamarse la República en Madrid, Maciá proclamó el "Estat Catalá". Ello generó una crisis, saldada tres días después con un acuerdo de los Gobiernos español y catalán en cuya virtud éste abandona la idea de la República Catalana y adopta la denominación de Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Al tiempo, se pone en marcha la elaboración del Estatuto mediante un proceso, paralelo al constituyente, que comenzaría con la adopción por la Asamblea de Ayuntamientos catalanes de una propuesta luego sometida a plebiscito en Cataluña, antes de remitirse a las Cortes para su aprobación [147] . El 14 de julio de 1931, fecha en que estaba prevista la inauguración de las Cortes Constituyentes en Madrid, la Diputació Provisional de la Generalitat de Catalunya, asamblea elegida por los Ayuntamientos catalanes, aprueba en Barcelona un proyecto de Estatuto inspirado en principios incompatibles con los que inspirarían la Constitución [148] , que sería plebiscitado el día 2 de agosto y remitido a las Cortes a mediados de aquel mes, a la espera que éstas emprendieran el debate del proyecto constitucional que en aquellas fechas presentó la Comisión.

La aprobación del proyecto de Estatuto antes de que las Cortes debatieran la organización autonómica condicionó aquel debate, tanto en el contenido cuanto en la premura con que tuvo que realizarse la discusión parlamentaria. Su "celeridad dañosa" [149] hizo protestar a D. Miguel de Unamuno, quejoso de que "se sometiera a la Cámara a sesiones de fatiga que casi lo eran de tormento" y de que se intentara "sacar la Constitución con fórceps" [150] .

Por lo que afecta al contenido, los acuerdos alcanzados en el Pacto de San Sebastián convirtieron a éste en obligada y continua referencia, hasta el punto de que "parecía ser el auténtico momento constituyente, en ejecución del cual había de actuar la Asamblea reunida ahora en el Palacio del Congreso [151] ". Pero, al margen de que el constituyente fuera consciente de que debía resolver el "problema catalán", era manifiesto que se trataba de abordar una cuestión más compleja, la definición del modelo de articulación territorial del Estado [152] .

A la hora de emprender tal tarea, no faltaron partidarios de que fuera el legislador ordinario, sin ninguna predeterminación constitucional, quien, en cada caso, estatuyera en función de las necesidades [153] o que, si algo decía la Constitución, no definiera las competencias del Estado, pues "un Estado (...) de self-government, como por ejemplo en Inglaterra, no debe limitar de antemano su competencia, que siempre puede ser compatible con su reconocimiento de la personalidad -histórica o actual- de las regiones en que se diferencia la Nación" [154] .

Tales propuestas eran, sin embargo, contradictorias con una Constitución normativa que pretendía racionalizar la vida del Estado definiendo las decisiones básicas sobre la organización del Estado.

La cuestión siguiente era si tal Constitución debía de acoger o no explícitamente el principio federativo [155] , tempranamente rechazado por un constituyente que opta por el "autonomismo regional, en que se define a la Región como una realidad histórica" frente al "federalismo abstracto". [156] Las razones que abonan el rechazo del federalismo son así expresadas por Jiménez de Asúa: "Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar, porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sírvanos de ejemplo el caso de Alemania (...). No hablamos de un Estado federal, porque federar es reunir. Se han federado aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron reunirse en colectividad. (...) No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis" [157] . Las razones, sin embargo, son más complejas (o más simples, si se quiere): fuera por el fracaso de 1873 o por otras razones, en España el federalismo no había tenido apenas peso entre las fuerzas republicanas a lo largo de la Restauración, ni lo tenía en 1931, y tampoco eran significativas las demandas de descentralización fuera de Cataluña y el País Vasco, además, quizá, de Galicia.

En consecuencia, la República no es definida como Estado federal, ni regional ni unitario, sino como "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones".

La utilización de dicho término despertó inicialmente alguna perplejidad y críticas [158] . La explicación que de él da Jiménez de Asúa tampoco es especialmente clarificadora [159] aunque, cuando atribuye "las doctrinas del Estado integral" a Preuss, de quien dice que intentó "llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aunque no lo ha logrado por entero" nos está dando las claves de su significado. Como era claro ya para los primeros comentaristas de la Constitución [160] , el término nos lleva al constitucionalismo alemán de la época y, particularmente, a Smend y su tesis del Estado como resultado de un proceso de integración, como unidad "global y dinámica" en continua renovación, de procesos de integración personal, funcional y real o material.

Ha sido un trabajo de Tomás y Valiente [161] , al que me remito para el comentario de las diversas interpretaciones que sobre el término se han hecho, quien con más claridad e inteligencia lo ha puesto de manifiesto: "En los discursos de Jiménez de Asúa, Sánchez Albornoz y Luis Araquistáin se nos habla de distintas formas de integración como modos de superación de otras tantas oposiciones. Frente a la dialéctica entre las clases, su integración dentro de una República de Estados de trabajadores de toda clase. Frente a la dialéctica del todo (España) con alguna (Cataluña) o algunas partes, la integración en la "gran España" de las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía (artículo 8), cada una "con la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso" (...) Tales integraciones han de realizarse en la República, esto es, en el Estado. De todo ello se infiere que no es tontería ni disparate ni voz sin sentido hablar de un Estado integrador, mejor que integral (término gramaticalmente poco feliz) o de El Estado como integración (...)" [162] . De un Estado que, como señala Bartolomé Clavero, integra territorios, clases, organismos sociales y corporaciones particularmente a través del Senado previsto en el Anteproyecto, "pero ésto se ha perdido en la Constitución definitiva, no sólo tal cámara sino también en su mayor parte el corporativismo, y Estado integral se ha quedado para significar en exclusiva una integración regional" [163] .

5.2. La regulación constitucional de la autonomía regional: la elaboración del Estatuto.

El Estado integral se propone, pues, como alternativa al federal: no pretende una generalizada descentralización sino solucionar los problemas específicos que en este terreno se planteaban, comenzando con el catalán. El constituyente de 1931 no establece mapa de las Regiones autónomas, como lo hizo el proyecto de 1873, porque tampoco está seguro de que la regionalización llegara a ser total. Por ello se prevé explícitamente la posibilidad de que pudiera haber provincias "directamente vinculada(s) al poder central". La Constitución se limita a establecer cómo acceder a la autonomía, sin predeterminedar los sujetos: "fija el cómo, pero no el quién" [164] . Se establece un sistema abierto gracias al cual "al cabo de algunos años veremos cuál es el definitiva la orientación del Estado español, porque la Constitución abre la puerta al porvenir en vez de reconocer lo presente" [165] .

Pueden acceder a la autonomía "una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes" que "acordaran organizarse en Región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español" (artículo 11). La aclaración (aparentemente innecesaria) de que "la condición de

límitrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí", nos indica, sensu contrario, que no es posible la inclusión de territorios insulares y no insulares en una misma Región. Se trataba así de impedir la eventual creación de una gran Región autónoma de los "Países Catalanes", lo que hubiera desequilibrado extraordinariamente el mapa regional, arriesgando crear un Estado dentro del Estado. Idéntica finalidad tiene el artículo 13, que prohíbe la Federación de Regiones autónomas: además que vetar una redefinición federal del Estado mediante pacto realizado por las regiones, se pretende, sobre todo, cerrar la posibilidad a la creación de aquella Gran Cataluña.

Pese a la referencia a unas provincias que deciden la creación de una Región autónoma, la Constitución no establece el procedimiento para adoptar tal acuerdo. O, mejor, establece un procedimiento en el que la iniciativa no corresponde a las provincias, ni siquiera a los Ayuntamientos de cada provincia, sino al conjunto de los Ayuntamientos de las provincias que aspiran a constituirse en Región autónoma, la mayoría de los cuales o, al menos, aquéllos cuyos Municipios comprendieran las dos terceras partes del censo electoral de la Región, han de realizar la propuesta. El proyecto de Estatuto habría de ser aceptado por las dos terceras partes del censo de los electores de la Región, no pudiéndose renovar la propuesta de autonomía hasta pasados cinco años en el caso en que no se alcanzara aquella mayoría.

El procedimiento parecía reflejar el deseo del constituyente de facilitar la autonomía de Cataluña, donde era clara y homogénea la voluntad autonómica, sin prever los problemas que hubieran podido seguirse en el supuesto de una regionalización general del Estado. El sistema podía permitir la inclusión en una Región autónoma de provincia o provincias no deseosas de incluirse en ella, lo que no parece coherente con la posibilidad abierta por el artículo 22 de que las provincias pudieran abandonar la Región autónoma si así lo propone la mayoría de sus Ayuntamientos y lo aceptan las dos terceras partes de sus electores. Para intentar evitar los traumas derivados de tal separación, hubiera sido más lógico exigir aquellas (u otras) mayorías de Ayuntamientos y de electores en el ámbito provincial, como propuso la minoría agraria en una enmienda rechazada sin debate [166].

Pese a la limitada experiencia en esta materia se suscitaron, sin embargo, problemas relacionados con ella: al votar los Ayuntamientos vasco-navarros la iniciativa del proyecto de 1932, que incluía a Navarra junto con las tres Provincias Vascongadas, los Ayuntamientos presentes aceptaron el requisito planteado por los navarros de que los votos de esta provincia se computaran separadamente. Fueron más los votos negativos, por lo que Navarra se separó del proceso autonómico vasco. Aprobado el siguiente proyecto en 1933 con mayoría de los Ayuntamientos de cada una de las tres Provincias Vascongadas, y refrendado por los dos tercios de los electores de la Región (aunque no de Alava), la mayoría de los Ayuntamientos alaveses intentó separar a su provincia del proceso [167], aunque el triunfo de los sublevados en la guerra civil impide saber qué efectos hubiera podido tener tal oposición [168].

Por lo que respecta a la participación de las Cortes en la redacción del Estatuto, el artículo 12 acaba con un párrafo que despertó alguna perplejidad. Parece desprenderse de su primer inciso que la intervención de la Cámara estaría inspirada por el principio de intervención mínima, pudiendo modificar el texto plebiscitado sólo cuando no se ajustara a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional. El último inciso, sin embargo, añade que se efectuará

"todo ello sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16", que establecían los ámbitos en que el Estado tiene capacidad para legislar (pudiendo las Regiones asumir la ejecución) y aquél en que las Regiones pueden asumir competencias legislativas exclusivas. No es fácil saber qué añade la mención expresa a unos artículos de la Constitución inmediatamente después de haber recordado el necesario sometimiento de los Estatutos a toda ella, y tampoco parece desprenderse de dicho inciso lo que se entendió su interpretación auténtica, "que la mencionada referencia aseguraba la facultad del Parlamento para revisar a fondo, y no de modo meramente formulario, los Estatutos sometidos a su aprobación" [169] . Sigue pareciendo que esta intervención estaría justificada cuando se plantearan dudas sobre la compatibilidad del Estatuto con la Constitución o con las leyes orgánicas, y sólo en tal caso.

En la práctica, la intervención de las Cortes fue notable. En el caso catalán, por la divergencia entre el texto y la Constitución y, en el vasco, por la extraordinaria premura con que hubo de discutirse, iniciada ya la guerra, para asegurar la lealtad a la República de los nacionalistas vascos, que la habían subordinado a la aprobación del Estatuto. Ello aconsejó inspirarse más en el texto catalán que en el proyecto plebiscitado, cuyo debate hubiera exigido demasiado tiempo.

El procedimiento, en cualquier caso, es original y abierto y de ello, como ha señalado López Basaguren se derivará su carácter en "gran medida indeterminado e incompleto" [170] . Permite la participación de los territorios que aspiran a acceder a la autonomía en un grado notable, y "no se cerraba el paso a los Estatutos ya preparados", aunque "tampoco se les consagraba de antemano" [171] .

5.3. El contenido de la autonomía.

El reparto de competencias en la Constitución de 1931 se basa en el establecimiento de un listado de las materias en que el Estado tiene competencia exclusiva legislativa y de ejecución directa (art. 14) o únicamente legislativa (art. 15). Las restantes pueden ser asumidas por las Regiones si sus Estatutos las incluyen y, si no, siguen correspondiendo al Estado, que puede "distribuir o transmitir" por ley facultades correspondientes a ellas.

Inspirado en Weimar, el artículo 20 de la Constitución de 1931 establece que la ejecución de las leyes de la República se realizará en las Regiones por sus autoridades respectivas, salvo indicación en contra establecida en la ley, y sin perjuicio de los reglamentos que dicte el Gobierno de la República para la ejecución de sus leyes.

La regulación de la normativa de armonización también sigue los pasos de la Constitución alemana, en cuyos artículos 9, 10 y 11 se definen determinadas materias en las que el Estado puede legislar o dictar principios para conseguir una homogeneización necesaria, o para alcanzar determinados fines que la propia Constitución establece. Frente a la restricción material establecida en Weimar, el constituyente español permite al Estado fijar por ley, en cualquier campo, las bases a que habrían de ajustarse las disposiciones legislativas de las Regiones cuando lo exija la armonía entre los intereses locales y los generales de la República. Pero dicha mayor amplitud se restringe por el establecimiento de requisitos extraordinariamente gravosos que dificultaban sobremanera la creación de tales leyes armonizadoras: su necesidad habrá de ser

apreciada previamente por el Tribunal de Garantías, y su aprobación requerirá el voto de las dos terceras partes de los Diputados que integren el Congreso.

El constituyente español recoge, igualmente, de Weimar la regulación del principio de prevalencia, que se atribuye al Derecho del Estado "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos". (art. 21). Su sentido es, sin embargo, diferente: en Alemania, los Länder pueden legislar mientras no haga el Reich uso de su derecho a hacerlo, y la regla de prevalencia resuelve los conflictos cuando ambas instancias regulen la misma materia; en España no existe este ámbito de competencias concurrentes, y las Regiones tienen definido, por Estatuto o por Ley, su campo de intervención, que no pueden sobrepasar ni siquiera en el caso de inactividad legislativa de la República [172] .

El comentario de la materia competencial obliga a una mención, necesariamente breve, de las lenguas propias de las Regiones. El artículo 4 de la Constitución encomienda su regulación a las leyes del Estado, estableciendo igualmente que "salvo lo que se establezca en leyes especiales" (ha de entenderse que dictadas por el Estado, o respetando las bases de las dictadas por él) "a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional". Con algún mayor detalle, el artículo 50, al que nos hemos referido, establece que las Regiones podrán organizar la enseñanza de la lengua propia de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Obsérvese, en todo caso, que la regulación de la Constitución republicana en esta materia se separa del propio del constitucionalismo de la época, que aborda el problema (como todavía lo hace la Constitución italiana de 1947) desde la óptica de la protección de las minorías lingüísticas [173] . Para el constituyente de 1931, como para el de 1978, el problema no es de mayorías o minorías, sino del derecho a la utilización de lenguas españolas distintas del castellano.

Poco más dice la Constitución en materia regional. No se establece "el cuadro de las categorías definitorias de los entes políticos constituidos o constituibles" [174] , limitándose a señalar que el Estatuto, "una vez aprobado (...) será la ley básica de la organización político-administrativa de la Región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico". Ha de entenderse que aquella organización ha de ser coherente con los principios democráticos derivados de la propia Constitución, y su actividad normativa, como recuerda explícitamente el artículo 17, no podrá establecer "diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles" (art. 17)..

El Estatuto será, pues, una Ley del Estado, aunque no puede olvidarse que la trascendencia de su participación en el proceso de aprobación y, sobre todo, la capacidad de las Regiones para obstaculizar las reformas estatutarias no deseadas (véanse el artículo 18 del Estatuto catalán y el art. 14 del vasco) le definen de hecho como una norma en cuya aprobación concurren dos voluntades, la del Estado y la de la Región. El otro "Estatuto interior", aprobado por el Parlamento Catalán por ley de 25 de mayo de 1933, sí nació por la sola voluntad de las instituciones catalanas. Pero tal "Estatut interior", perfectamente respetuoso con la legalidad constitucional y estatutaria, se limitaba a desarrollar y complementar el de 1932. Es verdad que la elección del mismo nombre dejaba entrever la voluntad de afirmar una cierta idea de la soberanía de Cataluña, pero esta es otra historia que nos recuerda la importancia de lo ideológico en este mundo de naciones, autonomías y soberanías [175] .

5.4. Participación en las instituciones del Estado y resolución de conflictos.

Es una característica básica del federalismo "clásico" el establecimiento de vías de participación de los Estados Miembros en los procesos de toma de decisión del Estado Federal, normalmente en el legislativo a través de una segunda cámara. Tal Senado federal ve disminuir sus competencias en el federalismo "racionalizado" de la época, comenzando por Weimar, donde la reforma del Consejo Federal [176] permite el desplazamiento de los derechos de los Estados y acaba con la preeminencia de Prusia. El mismo proceso se da en la Constitución austríaca, que realiza un aún mayor difuminado de las funciones del Consejo Federal.

Por lo que a la República española se refiere, hemos comentado la inicial previsión de un Senado de inspiración corporativa, uno de cuyos grupos representaría a Municipios y Regiones, y conocemos el abandono de esta propuesta y la definitiva asunción de un legislativo unicameral. Las virtudes democráticas de éste se consideran ventaja mayor que las que pudieran derivarse de un Senado en que tuvieran representación unas Regiones cuya generalizada constitución era más que problemática.

Tampoco sigue el constituyente español las tendencias de los Estados federales al regular la reforma de la Constitución Federal. Separándose de ellos, no se concede a las Regiones españolas iniciativa en materia de reforma constitucional, ni se les da participación en la aprobación de ésta.

El argumento regional sí será acogido, sin embargo, en otra de las instituciones propias de los Estados federales de su época, que el constituyente español sí adopta: un tribunal federal que resolviera los conflictos entre Estado y Regiones a través de un procedimiento jurisdiccional.

El Tribunal de Garantías Constitucionales sí estaría integrado, entre otras categorías de magistrados, por "un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la Ley". Esta ley reguladora del Tribunal de Garantías, de 14 de junio de 1933, establecerá un procedimiento cuya novedad radica en conceder representación también a las Regiones no autónomas, que enumera y define [177]. El carácter político seguido en la elección de estos quince representantes regionales, unido al igual carácter que pudieran tener los tres (incluido el Presidente) elegidos por las Cortes y al escaso número, ocho, de los que se podía presumir por su modo de elección la posesión de conocimientos jurídicos, lo configuraba, paradójicamente, como una cámara de composición más cercana al Bundestag que a un Tribunal Constitucional.

Sin embargo, sus competencias pretendían definirlo en el terreno de éste, y no en el de una segunda cámara (algo que nunca intentó ni pudo ser): le corresponde conocer de los conflictos de competencia legislativa "y cuantos otros surjan entre el Estado y las Regiones autónomas, y los de éstas entre sí" (art. 121, c), además de tener que informar de modo favorable, como hemos visto, la aprobación por las Cortes de la legislación armonizadora. Su actividad en este ámbito, sin embargo, adoleció de la misma politización que empañó su jurisprudencia.

VI.- La influencia posterior de la Constitución de 1931

6.1. La Constitución de 1931 y la de 1978

Se ha hablado con frecuencia de la existencia de grupos generacionales entre las Constituciones, grupos también sometidos a la moda de su tiempo [178] y que expresan la "simbiosis política" [179] producida entre textos que pretenden buscar soluciones nacionales para problemas normalmente comunes a otros países. A la hora de afrontar sus problemas específicos, los constituyentes de cada país recurren a las fórmulas existentes en el constitucionalismo del momento aunque, en casos, la historia propia o ajena aporta claves para solucionar cuestiones del presente. Hay también tradiciones constitucionales nacionales que explican determinadas regulaciones, si bien su importancia depende de la real existencia de una prolongada vida constitucional con textos realmente normativos (lo que, hasta nuestros días, no se había dado en España).

Pretendo señalar con ésto que muchas de las influencias que pudieran presumirse entre nuestra actual Constitución y la Republicana son sólo aparentes. Del mismo modo que no hay más relación que la onomástica entre la Diputación Permanente de 1931 y la de 1812, también se deben más al influjo del constitucionalismo contemporáneo que al republicano buena parte de los paralelismos entre la de 1978 y la de 1931.

Nuestro constituyente utilizó como referencia el texto republicano, y ello se nota en la redacción de no pocos artículos. Pero en la mayoría de los casos, el contenido de tales artículos hubiera sido muy parecido al que hoy tiene aunque no hubiera existido aquél precedente: su razón de ser está en las características del constitucionalismo actual y no en el texto de 1931, (que no pocas veces está inspirado en Weimar o en algún texto contemporáneo). Otra cosa es la resolución de una cuestión, como la autonómica, que seguía teniendo en 1978 características muy semejantes a las de 1931 y en la que, por otra parte, no era fácil recurrir al derecho comparado: en ese caso el influjo de la Constitución de la II República fue determinante..

Veamos, pues, brevemente, y sin ánimo exhaustivo, alguna de las semejanzas existentes entre nuestra Constitución y la republicana, siguiendo el orden de contenidos de la actual.

Título Preliminar: Es perceptible la inspiración de algunas formulaciones del artículo 1º CE 78, tan cercanas a otras del primer artículo de la Constitución de 1931 [180] . La influencia de ésta se manifiesta también en la constitucionalización de la bandera o de la capitalidad del Estado, que se realizan por vez primera en nuestra historia constitucional en 1931 y se mantienen hoy. [181] Ha de señalarse, finalmente, que la actual mención constitucional a las lenguas oficiales repite prácticamente el artículo 4 de la CE1931, salvo cuestiones de detalle.

Derechos y libertades: Uno de los textos de referencia utilizado en materia de Derechos por nuestro constituyente es, sin duda, la Constitución de 1931. En ambos casos se trata

de Constituciones que nacen después de largos periodos sin libertades, y ambas intentan ser, también, un manual que enseñe a los ciudadanos lo que son sus derechos y lo que es la libertad. Por eso la extensa regulación de 1931 es elemento de inspiración y suministra no pocas citas. La previsión de la doble nacionalidad recoge de modo textual alguna de las frases de 1931, y también se inspira en ella la vigente prohibición de extraditar a acusados de delitos políticos. En materia de definición de los Derechos Fundamentales, ambas Constituciones reflejan las tesis más avanzadas del constitucionalismo de sus épocas, y la evolución de los planteamientos entre una y otra [182] . Lo mismo podemos decir sobre los derechos sociales (que, como hemos señalado, se recogen en la Constitución republicana con una radicalidad –posibilidad de socializar y de expropiar sin indemnización- que no tiene la nuestra). Buena parte de los actuales principios rectores de la política social y económica repiten compromisos en multitud de ámbitos (prestaciones sociales, protección del patrimonio histórico, cultural y artístico y otros cuya explicación alargaría innecesariamente estas páginas). Hemos mencionado, por otra parte, la trascendencia que tuvo, en una y en otra, la investigación de la paternidad y la eliminación de las discriminaciones por razón de la filiación.

En lo tocante a garantías, ha de mencionarse el influjo directo que tuvo la regulación republicana del amparo constitucional en nuestra Constitución. Como ha señalado Alzaga, el texto de la Ponencia se basaba en el 121, b) de aquélla, siendo reformado (y, digamos con Alzaga, mejorado) en la Comisión del Congreso [183] .

Poderes del Estado. Se trata de una materia en la que, al margen del distinto tipo de Jefatura de Estado, se dan las semejanzas y diferencias que responden a las existentes entre el parlamentarismo de 1931 y el de 1978. Hay instituciones comunes (diputación permanente, legislación delegada, moción de censura...), pero no se recogen en 1978 porque estuvieran en la Constitución de 1931. Los excesos parlamentarios de 1931, derivados de la insuficiente racionalización y del vigente sistema de partidos, poco tienen que ver con el constitucionalismo de un Estado Social en que la primacía del Gobierno es indiscutida, y en que los partidos tienen una significación muy distinta a la que tenían en los años treinta.

Son aplicables en el ámbito de la Justicia las consideraciones que acabo de hacer: sigue siendo la Constitución de 1931 uno de los puntos de referencia, lo que explica redacciones a veces semejantes, y se regulan cuestiones comunes a veces en el mismo sentido, pero las cosas hubieran sido sustancialmente iguales sin aquella referencia. La restricción de la jurisdicción militar a los delitos militares, la institución del jurado, la prohibición de los indultos generales o la de los tribunales de honor no necesitaban el precedente republicano para su constitucionalización, aunque es evidente el diálogo que mantuvieron nuestros constituyentes (que afrontaban en estas materias problemas semejantes a los de 1931) con aquel texto, y que se refleja casi más en las diferencias que en las semejanzas [184] .

Economía: Poco podemos añadir a lo ya señalado, como no sea recordar la práctica coincidencia entre el actual artículo 128.1 y el 44.1 de la CE 31 en virtud del cual "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes".

Organización territorial del Estado y régimen autonómico. El problema de la autonomía era, también en 1977-78, una cuestión planteada con especial urgencia en sólo algunas zonas (especialmente en el País Vasco, pues se pensaba entonces que ETA desaparecería cuando se reconociera a Euskadi un amplio autogobierno). Existe, sin embargo, una diferencia significativa entre el último período constituyente y el republicano: en 1977 actúan, con mayor o menor predicamento, partidos nacionalistas o regionalistas en casi todas los lugares, y los grandes partidos nacionales propugnan la regionalización. La puesta en marcha de los regímenes preautonómicos en catorce regiones [185] (y la previsión constitucional de que se disolvieran si no ejercían en el plazo de tres años la iniciativa autonómica) [186] permitía inferir que el modelo autonómico que se ponía en marcha se extendería, en plazo no excesivo, a todo el territorio nacional (recuérdese que en 1931 también se recurrió a la preautonomía, pero sólo en Cataluña).

De esa situación van a derivarse las semejanzas y las sensibles diferencias entre la regulación constitucional de la autonomía realizada en 1931 y 1978. Entre las semejanzas, vinculadas con las indeterminaciones existentes en ambos momentos, valga citar: la inexistencia de mapa y de calendario; el establecimiento de un proceso abierto para acceder a la autonomía que deja la iniciativa en manos de las provincias; la aprobación del Estatuto como ley del Estado a través de un procedimiento en que tiene mayor o menor participación el territorio que aspira a la autonomía; un sistema de atribución de competencias que permite a la Región o Comunidad Autónoma asumirlas en el marco de un listado definido en la Constitución, entendiéndose que corresponden al Estado las no incluidas en el Estatuto; la posibilidad de que el Estado amplíe las competencias de las Regiones y dicte leyes de armonización; la afirmación de la cláusula de prevalencia a favor del Derecho del Estado... Y una común indefinición o mala definición de los principios rectores de la organización política regional (reducidos en 1978 al escaso artículo 152.1) o de la posición de las Regiones o Comunidades con respecto a los poderes del Estado: aunque la Constitución de 1978 defina al Senado como cámara de representación territorial, y pese a que prevea la iniciativa autonómica en materia de reforma constitucional, ni lo uno ni lo otro tienen entidad real [187] .

Tribunal Constitucional: Señala Tomás y Valiente, tras referir los defectos del Tribunal de Garantías Constitucionales que, dichos defectos (a los que hemos hecho mención antes) permiten entender que los Constituyentes españoles de 1978 "no pudieran tomarlo, ni lo tomaran, como modelo a reproducir" [188] : se abandona una composición excesivamente numerosa y lastrada de componentes político-representativos, se eliminan las competencias que tenían una mayor carga de control político, desaparece su intervención previa en las leyes de armonización, donde conserva lógicamente el control de constitucionalidad, se definen más ajustadamente los legitimados para intervenir en los procesos constitucionales, eliminando la acción popular (que fue de hecho abandonada por el legislador republicano), se aligera el proceso para acudir al recurso de amparo [189]

6.2. Otras influencias

Dejando de lado el comentario de otras influencias ejercidas por la Constitución de 1931, permítaseme una breve mención a las que de ella recibió la Constitución italiana.

Desde su aparición, la Constitución republicana despertó notable atención entre los juristas italianos [190] . Ello se reflejó en la elaboración de su Constitución de 1947 sobre todo, aunque no únicamente [191] , en materia autonómica. Italia, como España en 1931 tenía serios problemas derivados de la voluntad de autogobierno de determinadas regiones, deseo que no era homogéneo ni uniforme y que, en el límite, planteaba el riesgo de segregación particularmente en Sicilia [192] . Ello aconsejaba no abordar un proceso de federalización que diera un tratamiento igual a todas ellas [193] . A diferencia de los Estados Federales, las regiones tienen competencias enumeradas en la Constitución, y no generales. Las regiones de Estatuto ordinario los aprueban a través de un procedimiento inspirado en el republicano español (deliberación por el Consejo Regional y aprobación por Ley del Parlamento) [194] , mientras que se aprueban por ley constitucional los de las regiones de Estatuto especial, que vienen singularizadas en la Constitución.

¿Hasta qué punto este modelo se inspira en el español de 1931?. Se trata, obviamente, de un sistema original, que recoge, también, otras inspiraciones procedentes del federalismo centroeuropeas. Pero esta originalidad no permite olvidar el continuo diálogo mantenido por los constituyentes italianos con el texto español, diálogo que no implica repetir las soluciones ofrecidas por éste, pero que se refleja en una organización adoptada teniendo en cuenta aquellas propuestas [195] . Algunos autores de la Constitución italiana, y particularmente Gaspare Ambrosini reconocen este hecho [196] , y valoran la trascendencia de la obra del constituyente español, creador de "un tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional" [197] , que sería asumido por el constituyente italiano.

VII.- Palabras finales

Acabo aquí una reflexión necesariamente limitada sobre una Constitución que, posiblemente después de la experiencia gaditana, fue el único intento de texto con pretensión normativa y con voluntad de construir en España un régimen de libertades que resolviera viejos problemas y se adecuara a las nuevas necesidades de su época.

La Constitución de 1931 realiza una original recepción de determinados institutos que respondían en España a necesidades semejantes a las existentes en otros países [198] . Como sucedió en la mayoría de ellos, fue insuficiente la buena técnica constitucional para conseguir la estabilidad política. Mirkiné dijo que de poco vale la racionalización si falta un sistema de partidos fuertes y disciplinados capaz de estabilizar la convivencia y es claro que, sin sentimiento constitucional [199] , no sirve la imaginación jurídica para resolver los problemas. Ya lo había señalado Burdeau, refiriéndose al Tribunal Constitucional austríaco, diseñado por Kelsen, cuya armonía, precisión y equilibrio lógico subraya: "mientras el litigio es mínimo, el instrumento funciona; pero cuando surge una causa que levanta pasiones políticas, entonces la Corte, desarmada, es incapaz de cumplir su misión. Pasa con ella como con los sismógrafos que registran las sacudidas ligeras, pero a los que hace saltar un seísmo violento" [200] .

Y esto que se señala sobre la justicia constitucional sirve para todo el proceso de racionalización de la vida política. Aunque dotado de algunas insuficiencias, el texto constitucional republicano tenía elementos bastantes como para haber puesto en marcha

un sistema democrático en que la ley y los usos hubieran permitido ir superando las limitaciones y resolviendo los problemas. Si ello no fue posible, no fue por su contenido, sino porque el seísmo fue demasiado intenso.

La gran crisis de la sociedad capitalista liberal, que fue políticamente estable mientras funcionó la economía y mientras se mantuvo el censitarismo, no podía resolverse con textos jurídicos. De hecho, sólo pudo sortearse sin descalabros donde, además de una economía suficientemente desarrollada, había una integración democrática razonablemente asentada. Todo ello faltó en España, como había faltado en Alemania, pero los autores de la Constitución de Weimar y los de la de 1931 soñaron que la Razón podía imponerse e intentaron organizar la Libertad.

NOTAS A PIE DE PÁGINA

[1] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. Ed. Revista. de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. IX. Con estas palabras comienza Pérez Serrano el Prefacio de su libro.

[2] Joaquín Varela Suanzes, ¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho Constitucional en la España del siglo XIX?, en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 9, 1997, pp. 124-125. Véase en páginas 125-127 el escaso interés de la Constitución de 1876 para los tratadistas de la Restauración.

[3] Véase, particularmente, Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas, Imp. Castellana, Valladolid, 1934 que, en el momento de comentar las decisiones más importantes reguladas en la nueva Constitución (particularmente la regionalización del Estado) señala los riesgos de limitar la voluntad del Parlamento por el texto constitucional, y subraya cómo la Constitución de 1876 (como, por lo demás, la inglesa o las restantes constituciones parlamentarias) permitió a las Cortes adoptar medidas igualmente trascendentes.

[4] En su libro La República y el Estado Liberal, Carlos de Cabo se plantea el análisis de las relaciones entre la forma de gobierno republicana y la existencia de determinados supuestos socio-económicos. Su lúcido intento de caracterizar el significado profundo de la forma de gobierno republicana suministra importantes claves para el caso de los países que, en el período de entreguerras, se convierten en Repúblicas, situación en que se recalca la importancia de tres hechos: la aparición de las Repúblicas en situaciones revolucionarias o insertas en procesos extremadamente críticos de la vida de los pueblos; la existencia de una más o menos explícita oposición de clases entre las vinculadas al orden tradicional y las surgidas del modo de producción capitalista y, en tercer lugar, la existencia de un fuerte ingrediente proletario, que constituye el impulso decisivo que acaba determinando su aparición. Desde esa perspectiva se explica, por otro lado, el mantenimiento de Monarquías en numerosos países balcánicos. Carlos de Cabo Martín, La República y el Estado Liberal, Tucur Ed., Madrid, 1977, p. 107

[5] Cito, entre las diversas publicaciones en que toca este tema, Manuel Tuñón de Lara., Rasgos de la crisis estructural a partir de 1917, en M. Tuñón de Lara y otros, "La crisis del Estado Español, 1898-1936", VIII Coloquio de Pau, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1978, pp. 15-40

[6] Carlos de Cabo, Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional, vol II., op. cit. pp. 299-300

[7] Pablo Lucas Verdú, La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend. Tecnos, Madrid, 1987, p. 25, subrayado en el original. Sobre el período, cfr., del mismo P. Lucas Verdú, Curso de Derecho Político. Vol.IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 238 ss ("Función de los períodos constituyentes clásicos en la formación de los conceptos constitucionales. La República de Weimar")

[8] Pablo Lucas Verdú, La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar. La teoría constitucional de Rudolf Smend, op. cit., p.28, subrayado del autor. Puede verse en dicho libro una caracterización general del período y de los debates teóricos que caracterizan la época.

[9] En la cuarta edición de su Tratado de Derecho Político, I I, Madrid, 1929, p. 143, Adolfo Posada subrayaba el interés del constitucionalismo francés desde el punto de vista de la utilidad, para mejor

comprender el régimen de Constituciones en España, "ya que en nuestro régimen político moderno (...) todo se ha producido principalmente bajo el influjo de la Francia revolucionaria y post-revolucionaria"

[10] 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, pp. 388 ss. Entre los ejemplos aducidos para demostrarlo se mencionan, además de las estancias en Alemania de doctorandos y profesores españoles, becados por la Junta de Ampliación de Estudios (Francisco Ayala, García Pelayo, Francisco Javier Conde, Recaséns Siches, Luis Tobío...), las tempranas traducciones de la Teoría General del Estado de Jellinek por Fernando de los Ríos o la de la Teoría de la Constitución de Carl Schmitt por Francisco Ayala. Nuevas muestras de tal influencia pueden encontrarse en el "Prólogo" y "Epílogo" de Antonio López Pina a los Escritos Políticos de Hermann Heller, Alianza, Madrid, al comentar la importancia de Heller en la doctrina iuspolitista española.

[11] Así decía el pacto en esta materia: "Primero. Los reunidos en San Sebastián reconocieron unánimemente la realidad viva del problema de Cataluña, y convinieron en que el triunfo de la revolución suponía en sí mismo el reconocimiento de la personalidad catalana y el compromiso del Gobierno de dar solución jurídica al problema catalán

Segundo. La solución habría de tener por base y fundamento (...) la voluntad de Cataluña, expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma, propuesta libremente por el pueblo de Cataluña y aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes, expresada en un referéndum votado por sufragio universal.

Tercero. El Estatuto propuesto y votado por Cataluña habría de someterse, en la parte referente a la delimitación de Poderes (...) entre las Regiones autónomas y el Poder central, a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 78, nota, tomado de Carrasco Formiguera (no se indica fuente)

[12] Javier Corcuera, El constitucionalismo de entreguerras. La racionalización del poder y sus límites, en "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico". Tecnos, Madrid, 1997, vol. I, pp. 55-79

[13] D.C.C. núm. 28, publicado en Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, vol II, Editora Nacional, Madrid, 1969, p.. 205

[14] Manuel Contreras y José Ramón Montero, Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, Revista de Derecho Político. UNED, nº 12, 1981-82, p. 27. La postura de Posada en la materia puede verse en Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932 o La reforma constitucional, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1931.

[15] Manuel Contreras y José Ramón Montero, (Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española, op. cit., p. 33) hablan de la "práctica inexistencia" de límites: "ni se incluyó un plazo de tiempo que imposibilitara un inmediato proceso de revisión, ni se consideró conveniente sustraer a la reforma determinados contenidos a través de unas cláusulas de intangibilidad, pese a que la tradición constitucional era ya suficientemente rica en ejemplos de ambos tipos". Siguiendo a Morodo (Las doctrinas políticas sobre la reforma constitucional en "Estudios de pensamiento político", Tucur, Madrid, 1976, p. 222) entienden que sólo la mención que hace el artículo 125 a la necesidad de que la reforma señale "concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse" permite entender que la reforma se circunscribe únicamente a los aspectos parciales del texto y, consecuentemente, existiría un límite para la reforma total de la Constitución.

[16] La Constitución de Cádiz (arts. 375-384) establece un complejo procedimiento para que las Cortes aprueben otorgar poderes especiales para reformar la Constitución a unas nuevas Cortes. En las siguientes, a partir de la de 1856, las Cortes declaran que ha lugar a revisar la Constitución, señalando qué artículos han de modificarse, tras lo cual son disueltas. Las siguientes Cortes, en sesión en la que tienen que estar presente al menos las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, aprueban la

reforma con el voto concordante de ambas. (el requisito de quorum no se exige en la CE 1869, que señala expresamente que las segundas Cortes o pueden ser disueltas mientras actúen como constituyentes.)

[17] N. Pérez Serrano, *La Constitución Española* (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 335. Más enfática es la postura de Niceto Alcalá-Zamora, (*Los defectos de la Constitución de 1931*, Civitas, Madrid, 1981, p. 255) para quien la disolución suponía que “los diputados, los grupos y los bloques, que tengan por ideario y programa la reforma constitucional, para hacerla viable, necesitan ser mayoría, pero al serlo, sienten el espanto de dejar de serlo y, por ello, rehuyen, dilatan, retardan cuanto pueden el cumplimiento de su deber, dejándolo, en la confesión descarada o en el disimulo insincero, para el último trimestre, semestre o día del mandato legal, del cuatrienio, sin darse cuenta de la imposibilidad práctica de llegar a esa jornada y conservar entonces fuerza y autoridad para la empresa”.

[18] Adolfo Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, op. cit., pp. 229-230

[19] N. Pérez Serrano, *La constitución española ...*, op. cit. p. 336. Previamente había señalado que, a su entender, las segundas Cortes debían limitarse "a decir sí o no a la iniciativa entonces tramitada y admitida", "pues sobre ello, y no sobre cosas distintas, se ha pronunciado el Pueblo en la elección celebrada al efecto".

[20] Véanse al respecto las opiniones críticas de Antonio Royo Villanova, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931* (con glosas jurídicas y apostillas políticas), Valladolid, 1943, Imp. Castellana., pp. 342-348, y de Nicolás Pérez Serrano, op. cit. pp. 333-4. Tanto uno como otro señalan la paradoja de que se modificara en sentido restrictivo el Anteproyecto cuando, por otra parte, se introdujeron en el texto definitivo otras instituciones de democracia directa (referéndum e iniciativa legislativa)

[21] Sigue Clavero, "Podrá el propio Código Civil suplir constituciones políticas. Representa el imperio de la Ley que basta para un sistema sin base de Derechos o, propiamente así, sin Constitución", Bartolomé Clavero, *Razón de Estado, razón de individuo, razón de Historia*, C.E.C. Madrid, 1991, pp. 117-118. Sobre el tema véase pp. 61-128

[22] Véase sobre este tema, Pedro Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. Sobre tales antecedentes, Cfr. Francisco Fernández Segado, *Evolución histórica y modelos de control constitucional*, en D. García Belaunde y F. Fernández Segado (Coordinadores), "La jurisdicción constitucional en Iberoamérica", Dykinson, Madrid, 1997, pp. 68-71.

[23] B. Mirkine -Guetzevitch, "Prólogo", op. cit.

[24] P. Duez, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France*, Mélanges Hauriou, Paris, 1929, p. 215

[25] La Alta Corte Constitucional de la República de Austria se crea por ley de 25 de enero de 1919 por la Asamblea Nacional provisional, asumiendo las tareas anteriormente asignada al Tribunal del Imperio. La ley de 14 de marzo de 1919 sobre la representación nacional, que modificaba la Constitución provisional de Austria, atribuyó a la Alta Corte una nueva competencia: juzgar los recursos planteados por el gobierno central contra leyes de los Territorios, por inconstitucionalidad. Finalmente, la Constitución federal de 1 octubre de 1920 hizo de la Alta Corte garantía suprema de la Constitución (Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Tome IV, 3e ed., Paris, 1984, p. 352, nota 49)

[26] Pedro Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, op. cit., p. 72. El sistema se desarrolla por una Ley de 8 de abril de 1920, que regula la competencia del Reichsgericht para analizar la compatibilidad del derecho de los Länder con respecto al federal y, sobre todo, por la propia jurisprudencia de aquel Tribunal del Reich. .

[27] La legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad de las leyes correspondía en la Constitución austríaca al Gobierno Federal, a los de los Territorios o a la propia Alta Corte Constitucional, cabiendo a los particulares sólo una indirecta posibilidad de demandar la anulación, en el caso en que podían actuar ante la propia Alta Corte. Kelsen, sin embargo, admitía, desde un punto teórico, la legitimación popular en este caso de acción directa, posibilidad que rechaza por razones de

oportunidad . (José Almagro Nosete, La 'acción popular' ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica. Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981, pp. 78-79) En la constitución del Estado Libre de Baviera de 14 agosto de 1919, art. 93, se concede legitimidad a "Todo nacional del Estado y toda persona jurídica que tenga su sede en Baviera" "si estiman que la actuación de una autoridad afecta a sus derechos violando la Constitución".

[28] Pérez Serrano, op. op. cit., p. 324 menciona como fuentes de inspiración al Tribunal de Conflictos francés, al Tribunal de Estado alemán y al Tribunal constitucional austríaco. Para Niceto Alcalá-Zamora y Castillo "es parecido en parte al de Austria, pero, sobre todo, es una síntesis del régimen de Norteamérica, del Juicio de Amparo de Méjico y del Tribunal de conflictos de Francia" aunque su "inspiración primitiva(...) procede de la Constitución austríaca de 1 de octubre de 1921".(El Tribunal de Garantías Constitucionales. Antecedentes, naturaleza y objeto de las diferentes funciones que le incumben, Revista de los Tribunales y de Legislación Universal, 1933, pág. 331, op. cit. por F. Tomás y Valiente, El Tribunal Constitucional y la Constitución, en O.C., op. cit., p. 2139)

[29] En el debate existieron tres grandes posturas, los partidarios del modelo austríaco, los defensores del sistema americano de control difuso y los enemigos de incorporar ningún sistema de control jurisdiccional, defendiendo el mantenimiento del sólo control político parlamentario. Sobre tal debate, cfr. Martín Bassols Coma, "Estudio Preliminar" a su libro La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 21-31.

[30] Pérez Serrano, op. cit., p. 326, aun sin negar los méritos del control concentrado, señala que "no debe olvidarse (...) que el sistema mejor probado hasta el presente es el norteamericano". Más nítida es la crítica de Royo Villanova, op. cit., p. 332, para quien "la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley es un problema jurisdiccional de técnica jurídica que en la Constitución no puede corresponder más que al Poder judicial, a él corresponde en Estados Unidos, que es donde se inventó, y es el Tribunal Supremo el que declara inconstitucional una ley". El juez tiene que tener facultad de no aplicar la ley. Entre los primeros defensores de un modelo concentrado, Adolfo Posada, La reforma constitucional, Madrid, Victoriano Suárez, 1931, pp. 171 ss.

[31] José Almagro Nosete, La "Acción popular" ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica, op. cit., p. 78.

[32] Examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que participan en la elección del Presidente de la República, conocer de la responsabilidad criminal del Presidente de la República, del Presidente del Consejo y de los Ministros, así como la del presidente y magistrados del Tribunal Supremo.

[33] No se ve la razón de que el examen de los compromisarios no sea realizado por el Congreso, siguiendo la lógica del art. 57 y, por lo que toca a los otros dos supuestos, excluirlos de la competencia del Tribunal Supremo les atribuye un carácter de juicio político que, de asumirse, debiera de corresponder a las Cortes, y no a un órgano de naturaleza jurisdiccional. Por lo que toca a la conveniencia de transferir las competencias del Tribunal de Garantías a un Senado que debiera crearse, cfr. Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931.... op. cit., pp. 336-7 y 351, entre otros lugares.

[34] Solo de 8 de sus 26 miembros se podía pensar que pudieran tener tal formación: el Presidente del Alto Cuerpo Consultivo, el Presidente del Tribunal de Cuentas, los dos nombrados en representación de los Colegios de Abogados y los cuatro Profesores de la Facultad de Derecho.

[35] F. Tomás y Valiente, El Tribunal Constitucional y la Constitución, en O.C., op. cit., p. 2142.

[36] Las constituciones del período consagran el sufragio universal y, salvo en Rumanía, Yugoslavia, Grecia y Turquía, se extiende el sufragio a las mujeres, reconocido con anterioridad sólo en Finlandia (Se reconoce efímeramente -poco tiempo después se recortaría nuevamente la autonomía finlandesa con respecto a Rusia- el 21 de julio de 1906, otorgándose sufragio activo y pasivo indistintamente a hombres y mujeres). Noruega (Ley de 14 de junio de 1907, reconoce el voto a las mujeres sólo si pagan determinado impuesto) y Dinamarca (Constitución de 4 de junio de 1915). La expansión del voto femenino se realiza eventualmente con algunas discontinuidades iniciales (distinguiendo entre sufragio activo y pasivo o estableciendo en este segundo caso algunas diferencias con respecto a los hombres), y a

través de instrumento constitucional o legislativo. Puede verse en Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3e ed., tome III., pp. 602 ss el proceso de reconocimiento del sufragio femenino en los distintos países: Se reconoce constitucionalmente en Suecia (reforma de 1919). Alemania (1919), Austria (1920), Polonia (1920), Estados Unidos (enmienda XX, 1920)... Legislativamente en Inglaterra (*Representation of the People Act* de 6 de febrero de 1918 que establece el sufragio universal puro y simple, aboliendo el voto plural, y admite el sufragio femenino -con 30 años. El sufragio pasivo femenino no se recoge hasta noviembre de 1918), Checoslovaquia, ley de 29 de febrero de 1920... Subsisten significativas excepciones, como la de Francia, donde no se recoge hasta después de la II Guerra Mundial, y donde se mantiene un debate entre constitucionalistas en que no faltan quienes defienden la exclusión de las mujeres por considerarla derivada de la ley natural que establece la división fundamental del trabajo entre los dos sexos (A. Esmein, *Droit Constitutionnel*, 8e ed., Paris, 1927, I, p. 394. En sentido contrario, Duguit, loc. op. cit., pp. 592-3, considera el mantenimiento de la incapacidad política de la mujer como supervivencia de un estado social anterior que ya no respondía ya al estado "moral y económico" de una sociedad en que existe una activa participación de la mujer en la economía y la vida pública y, particularmente, en que se ha producido un importante progreso del movimiento sindicalista).

[37] Sobre el tema ver Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española* (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., pp. 48-51. Valga como ejemplo de la intensidad y emocionalidad del debate las siguientes palabras de Menéndez y Pidal (citadas en pág. 50), para quien dicha ausencia significaba el "desmoronamiento de la Nación española, que se tambalea para convertirse en simple Estado". Ver también, la crítica de la nueva terminología, que modifica los planteamientos históricos en A. Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, pp. 125 y ss.

[38] D. de 8 de mayo de 1931 (*Gaceta del 10*) (Puede verse en Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, vol II, op. cit., pp. 131-134). El Decreto rebaja la edad para acceder a la capacidad para ser elector y elegible a los veintitrés años (estaba en veinticinco. -Art. 2), y define como elegibles a las mujeres (y a los sacerdotes), aunque no da derecho de sufragio activo a las primeras (art. 3).

[39] Las elecciones para la Constituyente se rigieron por el Decreto de 8 de mayo de 1931, op. cit., reformado por la Ley electoral de 1933 (puede consultarse en D. Sevilla Andrés, op. cit., pp. 315 ss.).

[40] Los planteamientos liberales más democráticos, ya desde Saint Just, habían subrayado la necesidad de que la Asamblea de los representantes nacionales fuera una reproducción reducida de la multiplicidad de tendencias y opiniones existentes en la sociedad. Por otro lado, la importancia y protagonismo que alcanzan los partidos políticos en la vida política tras la Gran Guerra es un nuevo argumento para la adopción de aquél sistema, que sería, así, "expresión jurídica del hecho del sistema de los partidos" (B. Mirkin-Guetzevitch, "Prólogo", en *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, Ed., España, Madrid, 1931, p. 28).

[41] Las circunscripciones serían provinciales, eligiéndose un diputado por cincuenta mil habitantes o fracción superior a treinta mil. En provincias cuyas capitales tengan más de cien mil habitantes (ciento cincuenta mil en la Ley electoral de 1933), éstas -con su partido judicial- constituirían también una circunscripción.

[42] Puede verse una relación de las Constituciones que regulan el referéndum en dicha época en Giulio M. Salerno, "Referendum", en *Enciclopedia del Diritto*, vol XXXIX, pág. 204, nota 25, Giuffrè, Milano, 1988.

[43] B. Mirkin-Guetzevitch, "Prólogo", en *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, op. cit., pp. 29-30. Considera Mirkin que "el referéndum es el final del proceso de racionalización del parlamentarismo".

[44] Referéndum para aprobar modificaciones territoriales o segregaciones de los Länder (art. 18); referéndum, antes de su promulgación, de una ley acordada por el Reichstag, cuando el Presidente del Reich lo disponga en determinado plazo (art. 73, párrafo 1º); referéndum a solicitud de una vigésima parte del cuerpo electoral cuando la promulgación de una ley es diferida a petición de, al menos, una tercera parte del Reichstag (art. 73.2º); Referéndum sobre una proposición de ley presentada por una décima parte del cuerpo electoral, en el caso en que tal texto no fuera aprobado sin alteración por el Reichstag (art. 73.3º); referéndum, si lo decide el Presidente del Reich, cuando se produce desacuerdo entre las dos

cámaras sobre la aprobación de un texto legal (art. 74); referéndum abrogativo de cualquier acuerdo del Reichstag (art. 75); referéndum para aprobar reformas de la Constitución presentadas por iniciativa popular (art. 76). También se plantea un plebiscito para la revocación del Presidente del Reich (art. 43.)

[45] Así lo entiende Nicolás Pérez Serrano, al referirse a "los recelos con que era acogida la institución en la cual creía verse un instrumento contra la obra de la Constituyente" (op. cit., pág.243)

[46] Artículo 123.5 de la CE 31. Tal acción popular fue finalmente desactivada por la LO del Tribunal de Garantías Constitucionales de 30 junio 1933. Sobre el tema, puede verse José Almagro Nosete, La "Acción popular" ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, pp. 65 y ss.

[47] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1989, p. 218.

[48] Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1979, 15a ed., pp. 156 ss.

[49] "Las reglas del Derecho internacional que sean generalmente reconocidas obligan como si formaran parte integrante del Derecho alemán del Reich" (Op. cit. según la edición de Miguel Angel Aparicio en Textos Constitucionales, EUB, Barcelona, 1995, p. 33).

[50] El respeto a la ley internacional es más explicable en el caso de "todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, (que) se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga" (art. 65.1).

[51] Así lo indica Nicolás Pérez Serrano, (La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit., pp. 73-4) que señala que por tal artículo "Cábenos probablemente la honra de ser los primeros en dar carácter constitucional a los acuerdos que, casi concebidos en los mismos términos, consagra el art. 1º del Pacto Kellogg firmado el 27 de agosto de 1928 (...) llegando incluso más lejos que ningún otro Estado en lo que el art. 3º de dicho pacto consigna." La Constitución republicana acoge en otros lugares cuestiones cercanas a ésta: el artículo 66, impide plantear referéndums para la ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones y, sobre todo, el artículo 77, que desarrolla el 6, no permite la firma de declaración de guerra "sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios Internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones".

[52] Adolfo Posada, El régimen constitucional, Madrid, 1930, p. 66.

[53] Su texto puede verse en Pérez Serrano, op. cit., p. 190.

[54] N. Pérez Serrano, op. cit., p. 150. El artículo procede de una enmienda de los diputados Gomáriz y Eduardo Ortega y Gasset, aprobada por la mayoría de la Comisión, con la oposición, entre otros, de Jiménez de Asúa.

[55] Arno Mayer, La persistencia del Antiguo Régimen, Alianza Ed., Madrid, 1981.

[56] Por lo que afecta a la cuestión agraria, valgan algunas referencias: C. de Estonia, art. 25, menciona la necesidad de "leyes apropiadas para garantizarles tierras laborables(...)" a los ciudadanos, de modo que puedan "llevar la vida digna de un hombre"; Polonia, art. 99: "La república (...) no admite la abolición o la limitación de la propiedad individual o colectiva más que en los casos especificados por la ley, y es por razones de utilidad superior y contra indemnización. La ley únicamente determina de qué modo el Estado podrá reservarse la propiedad exclusiva de ciertos bienes, en interés de la colectividad (...) ; los individuos y las asociaciones lícitas pueden disponer libremente de la tierra, aguas, minerales y otras riquezas naturales. Dada la importancia de la tierra para la vida de la nación y del Estado, la ley podrá someter su comercio a ciertas restricciones. Las leyes determinarán la medida en la cual el Estado tiene derecho a proceder a la retroventa forzosa de la tierra y regular el traspaso, inspirándose en el principio de que la estructura agraria de la República de Polonia debe ser fundada sobre unidades agrícolas capaces de

suministrar una producción normal y que constituyan la propiedad individual de los ciudadanos". Son numerosas las menciones directas o indirectas al tema en la Constitución de Yugoslavia. Su art. 41 indica que "los grandes dominios forestales, hasta el presente propiedades privadas, serán expropiados por una ley y llegarán a ser propiedad del Estado o de las colectividades autónomas (...)". El art. 42 cede a los poseedores o cultivadores que las trabajen la propiedad de las tierras hasta entonces sometidas a cargas de origen feudal en países aún sometidos al dominio extranjero. No puede olvidarse, en esta materia, a la Constitución de Weimar, cuyo art. 155 señala, en su párrafo tercero: "El propietario territorial tiene, respecto a la comunidad, el deber de cultivar y de explotar el suelo. Las plusvalías del suelo que no son debidas al trabajo o a los gastos deben pertenecer a la colectividad." (Las citas están tomadas, en todos los casos, del libro *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, op. cit.)

[57] B. Mirkine-Guetzévitch, "Prólogo" a *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, op. cit., p. 56.

[58] Texto tomado de B. Mirkine-Guetzévitch, *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, op. cit., p. 291. El párrafo 2º de dicho artículo 1º dice: "La Iglesia ortodoxa de Grecia está inseparablemente unida desde el punto de vista dogmático con la alta Iglesia de Constantinopla y toda iglesia homodoxa de Jesucristo que, como ella, observe inmutablemente los santos cánones apostólicos y sinodales y las santas tradiciones. Es autocéfala y ejerce sus derechos soberanos con independencia de toda otra Iglesia, administrada por un santo sínodo de arzobispos. Los ministros de toda clase de cultos están sometidos a la misma inspección respecto del Estado como los de la religión dominante"

[59] La Constitución de México prohíbe a las corporaciones religiosas y a los clérigos establecer o dirigir escuelas primarias (art. 3), prohíbe el establecimiento de órdenes monásticas (derivada de la prohibición de realizar "ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso" (art. 5); los actos religiosos de culto público sólo podrán realizarse dentro de los templos (art. 24); las iglesias no tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y pasarán a dominio de la nación los que tuvieran en el momento de aprobarse la Constitución, los templos destinados a uso público son propiedad de la Nación, y el Gobierno determinará los que deben continuar destinados a su objeto, los edificios construidos o destinados a administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán a la nación y se destinarán exclusivamente a los servicios públicos (art. 27 II); los clérigos y corporaciones religiosas no pueden tener ni administrar instituciones de beneficencia que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza o cualquier otro objeto lícito (27.III). El extenso artículo 130 incluye también varias disposiciones relativas a las iglesias: la ley no les reconoce personalidad jurídica, las legislaturas de los Estados tendrán facultad para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos, para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento, los ministros de los cultos no podrán, en actos públicos, hacer crítica a las leyes fundamentales o a las autoridades del país, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos, y se prohíbe la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con confesión religiosa.

[60] Como señalan Manuel Contreras y José Ramón Montero, (*Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española*, op. cit., pp. 36-41), la derecha difunde la idea de la Constitución como símbolo negativo, desde el mismo proceso constituyente, en base, fundamentalmente, al argumento católico y al argumento de la propiedad. Los oradores católicos identifican la Constitución con una situación en que no se respeta la religión, "ni a la propiedad, ni a la familia, ni a los derechos de ésta en la enseñanza, ni a ninguna de las instituciones en cualquier orden que integran la vida de la nación" (cita del "Manifiesto que a sus electores dirigen los diputados de la provincia de Toledo, Dimas de Madariaga y Ramón Molina Nieto", *El Debate*, 23 de octubre de 1931) y esta situación se yuxtapone con el término "Constitución".

[61] Francisco Tomás y Valiente, "Estado e Iglesia, 1808-1978", en *Constitución: Escritos de introducción histórica* (Madrid, 1996), en "Obras Completas", III, p. 2575. Véase en pp. 2575-2581 un excelente resumen del debate constitucional y de la legislación republicana sobre la materia.

[62] Véase la historia del debate del artículo en Nicolás Pérez Serrano, op. cit., pp. 134-35.

[63] En lo que toca a títulos nobiliarios, el artículo 109 de la Constitución de Weimar señala que "servirán sólo como parte del nombre y no se concederán en lo sucesivo", añadiéndose que "no podrán ser

otorgadas por el Estado condecoraciones ni distinciones honoríficas", extremo no recogido en la CE 1931. La supresión de la jurisdicción militar "salvo en época de guerra y a bordo de buques de guerra" es también más tajante en el art. 106 de la Constitución del Reich, cuyo artículo 105 prohíbe los Tribunales de excepción y abole los Tribunales militares de honor.

[64] Gran Bretaña en 1916, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Dinamarca en 1917, Suecia en 1920, Noruega y Finlandia en 1922, Holanda en 1923... Cfr. Gregorio Cámara Villar, *La objeción de conciencia al servicio militar. (Las dimensiones constitucionales del problema)*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 36 y 60-61.

[65] La Constitución no lo afirma expresamente: se limita a señalar que "los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él", y que "no podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna". Estas declaraciones llevan a Pérez Serrano (op. op. cit. pp. 188-189) a decir que se trata de un principio "de evidente generosidad", aunque entiende que "la tarea de encuadrarlo en nuestro sistema familiar ha de originar dificultades sin cuento", y que, mientras no se modifique la legislación civil, "la eficacia del precepto será dudosa", porque no será viable, por ejemplo, la acción de un hijo adulterino para exigir una porción hereditaria igual a la de los hermanos nacidos dentro del matrimonio. En Weimar, la igualdad de los hijos con independencia de la filiación no se garantiza constitucionalmente y se defiere a la ley: el art. 109 señala que han de abolirse los privilegios que "en materia de derecho público" se derivan del nacimiento o pertenencia a una clase determinada", precepto que no es seguro que se refiera al caso que nos ocupa, y que excluye las diferencias en materia de derecho privado. El artículo 121, cuando dice que "Los niños nacidos fuera del matrimonio deben disfrutar en virtud de la legislación, de las mismas condiciones para su desarrollo corporal, espiritual y social que aquellos que hayan nacido dentro del matrimonio" no garantiza aquella igualdad, que dependerá de lo que establezca la ley a la que el artículo llama.

[66] Jiménez de Asúa, *Discurso Preliminar*, op. cit., p. 209

[67] La distinción "libertades clásicas" - "problemas modernos" en Nicolás Pérez Serrano, *El proyecto de Constitución portuguesa*. *Revista de Derecho Público*, núm. 7-8, 1932, recogido en "Escritos de Derecho Político" I, IEAL, Madrid, 1984. p. 82.

[68] Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*. *Antecedentes*. Texto. *Comentario*, op. cit., p. 125, considera que el debate del título se redujo a la discusión de esos cinco "temas capitales": "órdenes religiosas, divorcio, voto femenino, expropiación no indemnizada y universidad de Barcelona".

[69] Art 43: "La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado (...); art. 44.: "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes (...); art. 48: "El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado (...)"

[70] El Estado vela por el cumplimiento del deber de los padres de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos, obligándose subsidiariamente a su ejecución, y prestará asistencia a los enfermos y ancianos y protección a la maternidad y a la infancia (art. 43). Los artículos siguientes definen igualmente otros ámbitos de intervención del Estado.

[71] Sobre el debate y trascendencia de esta declaración puede verse Andoni Pérez Ayala, *Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa*, en Miguel Ángel García Herrera (dir.), "El constitucionalismo en la crisis del Estado Social". Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, pp. 363-366.

[72] Artículo 153: "La propiedad está garantizada por la Constitución. Su contenido y sus límites están fijados por las leyes (...)"

[73] Puede verse su texto en Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes ...*, op. cit., p. 150: Artículo 28: "El Estado protege el derecho de propiedad individual y colectiva. El contenido, los límites y la extensión de este derecho serán fijados por las leyes atendiendo a su función social (...)"

[74] Ver sobre el tema, Andoni Pérez Ayala, Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa, op. cit., pp. 366-369.

[75] Artículo 153 de la Constitución de Weimar. La formulación de este principio mereció, entre otras críticas, las de Adolfo Posada, (La nouvelle Constitution espagnole, op. cit., p. 128), que considera tal formulación como una gran ingenuidad, a la que no llega la regulación constitucional española de 1931.

[76] Texto de Duguit escrito en 1912 y recogido en el *Traité de Droit Constitutionnel*, 3e ed., tome III, Paris, 1930, p. 666

[77] Puede verse su texto en Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 192: "La propiedad de las fuentes naturales de riqueza, existentes dentro del territorios nacional, pertenece originariamente al Estado en nombre de la Nación.

El Estado, que reconoce actualmente la propiedad privada en razón directa de la función útil que en ella desempeña el propietario, procederá de un modo gradual a su socialización.

El Estado tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las transformaciones que convengan al interés público.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, que la ley definirá, determinando asimismo la forma de indemnización.

En los casos en que la necesidad social así lo exigiera, el Parlamento podrá acordar la procedencia de una expropiación. Los servicios públicos y las explotaciones que afectan al interés nacional deberán ser nacionalizadas en el más breve plazo posible.

No se impondrá la pena de confiscación de bienes."

[78] El artículo incluye un largo listado de materias a regular por la ley: seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; trabajo de las mujeres y de los jóvenes y protección de la maternidad; jornada de trabajo y salario mínimo y familiar; vacaciones anuales remuneradas; condiciones del obrero español en el extranjero; instituciones de cooperación; relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; participación de los obreros en la dirección la administración y los beneficios de la empresa, y cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

[79] Andoni Pérez Ayala, Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa, op. cit., pág. 370.

[80] Sobre el tema, que no podemos ni siquiera resumir en estas páginas, puede verse Francisco Fernández Segado, La Constitución de 9 de diciembre de 1931, en "Constituciones históricas españolas", Civitas, Madrid, 1986, p. 584 y F. De Meer, La Constitución de la II República, EUNSA, Pamplona 1978, pp. 173 y ss

[81] La alternativa más aceptada a tal artículo fue una enmienda firmada primer lugar por D. Miguel de Unamuno, que decía :“ Es obligatorio el estudio de la Lengua castellana, que deberá emplearse como instrumento de enseñanza en todos los Centros de España.

”Las Regiones autónomas podrán, sin embargo, organizar enseñanzas en sus lenguas respectivas. pero en este caso mantendrán también en dichas Regiones las Instituciones de enseñanza en todos los grados en el idioma oficial de la República”, firman Miguel de Unamuno, Miguel Maura, Roberto Novoa Santos, Fernando Rey, Emilio González, Felipe Sánchez Román y Antonio Sacristán. Tomo el texto de Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., p. 125. Puede verse en el mismo lugar, pp.123-138 un resumen del debate sobre la materia, con las propuestas alternativas que se presentaron. Da una idea de la trascendencia de esta discusión el hecho de que Royo Villanova vea en 1934 más trascendente modificar este artículo 50 que el 26, de confesiones religiosas, pues "no es justo plantear el problema de la revisión constitucional en el terreno puramente jurídico-religioso a que se contrae principalmente el famoso artículo 26 (...) En cambio, resulta indispensable revisar el artículo 50 de la Constitución, sustituyéndolo con la enmienda de Unamuno, cuya importancia y trascendencia no he de encarecer en este lugar, ya que es evidente que

sólo redactando el artículo 50 como Unamuno proponía, se puede comprender sin contradicción y aplicar con eficacia el artículo 48 de la Constitución" (ibid., pp. 350-351). Ha de señalarse, sin embargo, que el proyecto de reforma constitucional presentado en julio de 1935 no se preveía modificar dicho artículo 50 (Véase texto del proyecto en D. Sevilla Andrés, *Constituciones... op. cit.*, pp. 319 y ss.

[82] F. Fernández Segado, *Los estados de excepción en el Anteproyecto de Constitución*, en "Estudios sobre el Proyecto de Constitución", CEC, Madrid, 1978, pp. 71-91

[83] Por el juego de los artículos 25 y 48 de la Constitución de Weimar, si el Presidente disuelve el Reichstag y, luego, adopta las medidas que le permite el artículo 48 de la Constitución (definidas con extraordinaria vaguedad), puede actuar sin ningún control del legislativo. (De hecho, utilizando esos mecanismos, Hitler no necesitó derogar la Constitución de Weimar, y pudo entenderse que su construcción nacional-socialista era compatible con aquel artículo, en virtud del cual, "cuando en el Reich alemán el orden y la seguridad pública estén considerablemente alterados o amenazados, puede el Presidente del Reich tomar aquellas medidas que sean necesarias para su restablecimiento, apelando a la fuerza armada, si el caso lo requiere").

[84] Francisco Fernández Segado, *Defensa extraordinaria de la República*, "Revista de Derecho Político". UNED, 12, 1981-82, pp. 127-135.

[85] Sigo en el tratamiento a Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", *op. cit.*, pp. 18 ss.

[86] El proceso de racionalización del poder implica la reducción del papel y competencias de las Cámaras Altas, vinculado con el reproche hacia el carácter limitadamente democrático de las mismas, había empezado con anterioridad a la Iª Guerra. En Francia, el Senado previsto en las Leyes Constitucionales de 1875 se modifica en 1884, acabando con los senadores inamovibles y con la desproporción que beneficiaba a los municipios rurales (Ley constitucional de 14 agosto 1884, art.3, que desconstitucionaliza los arts. 1 a 8 de la ley constitucional de 24 de febrero, relativos a la organización del Senado, y ley ordinaria de 9 de diciembre de 1884, que modifica aquellos artículos, ya carentes de carácter constitucional). En Gran Bretaña, se produce una trascendental limitación de las competencias de la Cámara de los Lores en 1911. Tras la Guerra, numerosas Constituciones suprimen completamente dicha Cámara (Alemania, Austria, Estonia, Lituania, Letonia, Turquía, Islandia, Yugoslavia), mientras el resto reducen sus derechos legislativos, convirtiéndola en todo caso en elegible por sufragio universal (aunque, eventualmente, con diferencias en la edad electoral, circunscripciones o duración del ejercicio), y se le niega el poder de oponerse totalmente a un proyecto de Ley votado en la Cámara Baja (Véanse varios ejemplos en Mirkine-Guetzevitch, "Estudio Preliminar", *op. cit.*, pp. 27-28.)

[87] Este órgano parlamentario permanente sustituye a la Cámara cuando no esté reunida, pudiendo realizar sus funciones legislativas o de control de la actividad del Gobierno. Cfr. Mirkine, *op. cit.*, p. 30. El art. 35 de la Constitución de Weimar prevé la existencia de "una Comisión permanente para salvaguardia de las prerrogativas de la representación nacional ante el Gobierno del Reich en los intervalos de las sesiones y de las diferentes diputaciones, o después de la disolución del Reichstag, hasta la reunión de un nuevo Reichstag". La Comisión sería instituida por el propio Reichstag, En Checoslovaquia, el parágrafo 54 crea un comité especial elegido al principio de las sesiones parlamentarias para finalidades semejantes a las citadas en Weimar.

[88] Es en Francia donde la figura del Presidente de la República tenía más limitadas las funciones. Dotado de amplias competencias constitucionales, al menos desde un punto de vista teórico, el Presidente de la III República francesa ve paralizada su posibilidad de actuación política por la irresponsabilidad de sus actos y consecuente necesidad de refrendo ministerial. La disolución del Parlamento, teóricamente posible, se convierte en inviable tras su inoportuna utilización por el Presidente Mac Mahon, que abandona la presidencia en 1879. Igualmente se había cerrado la posibilidad de disolución para el Presidente del Consejo de Ministros tras una incorrecta utilización en 1877 (Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 18^{ème} ed., Paris, 1977, pp. 355 y 177). Existían en el Derecho comparado de la época, situaciones semejantes, (por dejar de lado el sistema directorial suizo, que responde a otros planteamientos), aunque la práctica política había conseguido en Francia los suficientes equilibrios como para permitir dejar abierto el problema de quién es el que dirige la política nacional, el Presidente de la República, el del Consejo de Ministros, o la mayoría de la Cámara. (C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 382).

[89] En Austria, el Presidente carece de potestad para nombrar al Ministerio, que es nombrado por el Parlamento (art. 70). Mirkine-Guetzevitch, loc. op. cit., pp. 19 ss.. Ello fue entendido como alteración del parlamentarismo, mereciendo críticas por parte de la doctrina. Sin embargo, como señaló Mirkine, la modificación es coherente con el nuevo protagonismo de los partidos políticos: donde exista un sistema de partidos fuertes, es más que reducida la libertad del Jefe del Estado a la hora de nombrar Presidente de Gobierno. Por ello, la referida reducción constitucional de las competencias del Presidente, no es sino un fenómeno de perfeccionamiento racionalista del parlamentarismo.

[90] Redslob, *Le Régime Parlementaire*, Paris, 1924.

[91] Recuérdese que en Weimar el Presidente es elegido directamente por el pueblo, puede plantear a éste leyes elaboradas por el parlamento, antes de su promulgación, o adoptar medidas en caso de amenaza o alteración del orden y seguridad públicas, además de disponer de las facultades "clásicas" de disolución del Reichstag y nombramiento del Canciller y de los Ministros, a propuesta de éste.

[92] El ejemplo primero y más claro en la materia proviene de la Constitución de Weimar (art. 48.2). Posteriormente, la búsqueda de garantizar la estabilidad política explica la generalización del fortalecimiento de los poderes del Jefe del Estado, pudiendo hablar Posada en 1931 de "la tendencia dictatorial que reina en Europa, incluso fuera de la geografía de las dictaduras", tendencia iniciada, a su entender, por este art. 48 de Weimar, "que constitucionaliza el poder dictatorial del Presidente" A. Posada, *La nouvelle constitution...* op. cit., p. 113.

[93] La posibilidad de restringir, por necesidades prácticas, el principio de legalidad considerado desde el punto de vista formal se admite sin excesivos problemas. Duguit señala cómo en todos los países, y especialmente en Francia, la ley constitucional, y a veces la ley ordinaria, han dado excepcionalmente facultades para dictar disposiciones de carácter general a organismos distintos al Parlamento, y especialmente al Gobierno, en algunos casos y sobre determinadas materias. El principio general según el cual las leyes materiales tienen que ser hechas por un cuerpo representativo, principio de orden constitucional en los países dotados de sistema de constitución rígida, "ha debido derogarse bajo el imperio de las necesidades ineluctables de la práctica, a medida que el número de los servicios crecía y que los asuntos se hacían más complejos, no bastando el parlamento para realizar su tarea" (Duguit, *Traité*, op. cit., III, p. 734 ss.). El tratamiento de Duguit parte de la consideración de la ley en sentido material (sin desdeñar su componente como ley formal) refiriéndose en las páginas citadas a normas reglamentarias, que se exceptuarían del "principio general del derecho moderno (que) es, ciertamente, que las leyes materiales solo pueden ser hechas por un cuerpo representativo" (p. 735)

[94] Algunas Constituciones reconocen explícitamente la posibilidad de dictar tales "reglamentos de necesidad" (Polonia, reforma de 1926, Letonia, Lituania). En Polonia se permite al Presidente, "cuando el interés del Estado lo exija imperiosamente", y en caso de disolución de la Dieta, "promulgar, sobre las materias de la legislación del Estado, reglamentos con fuerza de Ley", que no pueden afectar a determinadas materias. Por otra parte, "las leyes pueden autorizar al Presidente de la República a utilizar reglamentos con fuerza de ley" para objetivos definidos y para plazo determinado, que decaen si no son sometidos a la Dieta en 14 días tras su reapertura, o si ésta los rechaza. Este tipo de experiencias se sitúa más en una segunda etapa de fortalecimiento del poder ejecutivo.

[95] El término es inicialmente formulado por B. Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, Paris, 1932, y es acogido con generalidad, definiendo todavía hoy el parlamentarismo de entreguerras. Ha de hacerse notar, por otra parte, que el constitucionalismo de entreguerras opta claramente por el modelo parlamentario, en detrimento del presidencialista, que apenas tiene incidencia.

[96] A diferencia del modelo inglés, regulado de modo consuetudinario, la primera acogida del parlamentarismo en el Continente (Francia y Bélgica) fija en ley constitucional algunas fórmulas de funcionamiento que, sin embargo, no abarcan toda la vida política. Ello permite el desarrollo, junto al texto legal escrito, de una práctica jurídico-política que da contenido a las fórmulas constitucionales y permite la constante aparición de nuevas formas del sistema parlamentario. (Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 379)

[97] Pueden verse en *Las nuevas Constituciones del mundo*, op. cit., numerosos ejemplos de tales regulaciones: el art. 75 de la Constitución checoslovaca exige mayoría absoluta de quorum para la votación del orden del día de censura, que ha de ser aprobada por mayoría absoluta de votos en escrutinio

nominal. La propuesta ha de ser firmada por, al menos, cien diputados, e informada por una Comisión, en un plazo de ocho días (art. 76). Esta Comisión no interviene en el caso en que sea el Gobierno quien plantee la confianza (a. 77). En Austria (art. 74) se requería igualmente la presencia de la mitad de los miembros del Consejo para votar la retirada de confianza, pudiéndose aplazar, por una vez, la votación hasta el segundo día no festivo que siga, a solicitud de una quinta parte de los miembros presentes (cabían nuevos aplazamientos por decisión del Consejo nacional). En Grecia, la Constitución de 1927 exige, en su art. 88, que la propuesta de censura sea presentada por un mínimo de veinte diputados, expresando en el texto el objeto de los debates a propósito de dicha desconfianza. No puede interponerse nuevo voto de censura sobre un mismo objeto hasta que no hubieran transcurrido dos meses desde el precedente, a no ser que la proposición sea presentada por la mitad de los diputados. Cabe retrasar el debate de dicho voto de confianza o desconfianza durante dos días, a propuesta de veinte diputados, y se requiere el voto de los dos quintos de los votos para adoptarse la moción de confianza o desconfianza.

[98] Recuérdese la mención de Jiménez de Asúa, en su discurso de presentación del Proyecto constitucional, al "viejo argumento de Siéyès": "Si las dos Cámaras van unidas y representan la voluntad popular, una sobra, si la otra se opone, entonces no representará la 'volonté générale', que es lo que debe representar el Poder Legislativo" (En D. Sevilla, *Constituciones...op. cit.*, II, p. 210)

[99] Al margen de su incidencia en los países fascistas, el modelo de representación corporativo tuvo algunos defensores en Estados de democracia clásica, por diversas corrientes doctrinales. Puede verse, sobre el tema, P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, cit, pp. 302-3. Véase un planteamiento radicalmente contrario a la representación corporativa en Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, op. cit. pp. 451 ss.

[100] Se refiere Posada a "la intensificación del espíritu o sentido 'sindicalista'" generador "de las más ricas y variadas formas de asociación o condensación de fuerzas, que pugnan por afirmarse, de modo expreso y constitucional, como factores de valor y eficacia políticos, en el sistema general de instituciones del Estado" A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, II, 4a ed., Madrid, 1929, p. 554. El mismo Posada trata por extenso de este tema en *La Reforma Constitucional*, 1a ed. Madrid, 1931, particularmente pp. 116 ss.

[101] Artículo 33 del Anteproyecto. La Cámara estaría formada por 250 senadores elegidos en grupos de cincuenta "por las provincias o regiones con sus municipios", "por las representaciones obreras de los grupos de Agricultura, Industria y Comercio", "por las representaciones patronales", "por las Asociaciones de profesionales liberales" y "por las universidades, Instituciones culturales y confesiones religiosas" (artículo 37). El Senado no podría ser disuelto, y cada grupo se renovarían por mitades cada cuatro años (art. 38). La participación del Senado en las tareas legislativas era relativamente semejante a la que tiene en la actual Constitución de 1978.

[102] "Proyecto de reforma constitucional, leído por el Señor Presidente del Consejo de Ministros", *Diario del Congreso de los Diputados*, legislatura de 1933, nº. 218, Ap. 4, op. cit. en Diego Sevilla Andrés, "Constituciones y otras Leyes u proyectos políticos de España", op. cit., II, p. 322. El texto sigue con otras razones un tanto catastrofistas.

[103] Como es sabido, la propuesta de reforma constitucional fue abandonada incluso por quienes venían propugnándola casi desde el momento de aprobación de la Constitución. Sobre lo temprano de las propuestas de reforma, el análisis del proyecto de 1935 y la definitiva falta de apoyo a la iniciativa, cfr. Manuel Contreras y José Ramón Montero, *Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española*, op. cit., pp. 27 y ss.

[104] Manuel Ramírez, *Los partidos políticos durante la II República*. (Un acercamiento al sistema republicano de partidos, en M. Tuñón de Lara y otros, "La crisis del Estado Español, 1898-1936", VIII Coloquio de Pau., op. cit., p. 428.

[105] Véase Manuel Tuñón de Lara, *El sistema de Partidos en 1931-1933*, *Historia Contemporánea*, 6, 1991, pp. 59 y ss.

[106] Ratifica esta opinión Pérez Serrano, al hacer notar en un trabajo de 1933, (*La Diputación Permanente de las Cortes en nuestro Derecho Constitucional histórico*, en "Escritos de Derecho Político", I, IEAL, Madrid, 1984, pp. 169-170), que la Diputación Permanente aparece en el Anteproyecto de la

Comisión Jurídica Asesora como "Comisión Permanente", recuperándose posteriormente "el nombre castizo", lo que le lleva a pensar que "no se tuvo tanto en cuenta la resurrección de un organismo tradicional como el ejemplo del constitucionalismo europeo de postguerra".

[107] También se prevé la iniciativa legislativa popular, que sería regulada por ley, y se reconoce al Presidente del Tribunal Supremo la posibilidad de preparar y proponer "leyes de reforma judicial y de los Códigos de procedimiento" (art. 97 CE 31).

[108] Eduardo Vígala Foruria, La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas `con rango incondicionado de Ley. Congreso de los Diputados, Madrid 1991, pp. 23-25. Pone Vírganla de manifiesto que tales autorizaciones oscilaban entre los plenos poderes y la falta de control efectivo.

[109] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario, op. cit., p. 264.

[110] Cfr. Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 338

[111] En consecuencia, la media de duración de los Gobiernos franceses hasta 1919 fue de ocho meses. Eduardo Vígala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978, CEC, Madrid, 1988, p. 88.

[112] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 404.

[113] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 405

[114] Ibid.

[115] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. cit, pp.245-6

[116] El anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora preveía unas Cortes bicamerales, que elegirían al Presidente reunidas en Asamblea Nacional por mayoría absoluta de los votos emitidos (sistema de la III República francesa, Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875), siempre que estuvieran presentes los dos tercios de los miembros de aquella Asamblea. El texto incorporaba un voto particular de Niceto Alcalá-Zamora, proponiendo la elección por "sufragio universal, directo y secreto". El proyecto acogía esta fórmula ("sufragio universal igual y directo")

[117] Voto particular al título V del texto de la Comisión Jurídica Asesora, presentado por Matilde Huici y otros once diputados (Diego Sevilla, Constituciones..., op. cit., p. 186): los alcaldes de cada provincia elegirían tres compromisarios en cada una de ellas. El voto particular establece un complejo sistema de mayorías. En enmienda al Proyecto, Ruiz-Funes también propuso que se sumaran a las Cortes representantes de los Ayuntamientos. (ibid., p. 235)..

[118] Voto particular de Nicolás Alcalá Espinosa al texto de la Comisión Jurídica Asesora. Cada una de las Asambleas regionales elegiría diez representantes, a los que se añadirían los elegidos por las Corporaciones con derecho a elegir senadores en la Región (un representante por cada grupo). Diego Sevilla, Constituciones..., op. cit., p. 189.

[119] Esta es la opinión de Livio Paladín, "Presidente de la Repubblica", Enciclopedia del Diritto, XXXV, Giuffrè, 1986, pp. 176.

[120] Destaco entre ellas la libre designación del Presidente de Gobierno, la autorización de los decretos, con su firma, (pudiendo acordar que los proyectos de decreto se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes), la convocatoria extraordinaria del Congreso y suspensión de sus sesiones ordinarias por un período limitado de días, la disolución de las Cortes, la posibilidad de devolución de un leyes al Congreso para una nueva deliberación, y la de aprobar decretos de urgencia.

[121] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 246.

[122] El último párrafo del artículo 85 CE 1931 remite a una ley la regulación del procedimiento para exigir esta responsabilidad criminal. Esta ley sería promulgada el 1 de abril de 1933

[123] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario. op. cit., p. 273. Pérez Serrano se plantea más preguntas: si los actos refrendados son anulables o inexistentes, si pudiera valer la alegación analógica (artículo 29) de que quien ejecuta una medida de éstas no tuvo evidencia de su ilegalidad o, finalmente, sobre el modo de refrendar los actos del Presidente. Cuando, tres años después, Royo Villanova escribió su libro La Constitución española de 1931, op. cit., las cosas debían de estar más claras y no cabe dudar de la necesidad del refrendo en todos los actos del Presidente (cfr. loc. op. cit., pp. 259-261)

[124] Joaquín Tomás Villarroya, (El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, p. 11-12) señala que, en la discusión constituyente, "Altabas preguntó si la interposición del veto presidencial había de estar refrendada por un Ministro; Villanueva, miembro de la Comisión de la Constitución, contestó negativamente; pero Jiménez de Asúa, presidente de aquella Comisión (...) consideraba que no podía existir semejante excepción"

[125] El escrito tampoco tenía refrendo ministerial, por lo que "se ve claramente que no era ni constituía un acto jurídico ni mucho menos un mandato y desde el punto de vista político tenía razón el señor Gil Robles cuando lo consideraba inexistente", Royo Villanova, La Constitución española de 1931, op. cit., p. 257(véanse sus consideraciones in extenso sobre el tema en pp. 256-259. Véase también, sobre este episodio, Joaquín Tomás Villarroya, "El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos", op. cit., pp. 9 y ss.

[126] Joaquín Tomás Villarroya, El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, op. cit., p. 12

[127] "Proyecto de reforma constitucional, leído por el Señor Presidente del Consejo de Ministros", Diario del Congreso de los Diputados, legislatura de 1933, núm. 218, Ap. 4, op. cit. en Diego Sevilla Andrés, Constituciones..., p. 323

[128] Ibid.

[129] La idea fue defendida, entre otros, por Pérez Serrano quien propone, tras enfatizar la necesidad de fortalecer la posición del Presidente, que debiera "reservársele la función de realizar unos cuantos actos muy señalados; debiera serle permitido actuar en momentos solemnes de modo decisivo y sin necesidad de colaboración", entre los que señala el derecho de gracia en casos excepcionales, el nombramiento de Jefe de Gobierno, el dirigirse a las Cámaras y someter a referéndum leyes aprobadas, y la facultad de disolución. (Pérez Serrano, Escritos de Derecho Político I, op. cit. p. 163).

[130] Sobre el tema, véase Joaquín Tomás Villarroya, El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos, op. cit., pp. 15 y siguientes.

[131] Entre ellas destacan los obstáculos introducidos en el artículo 108 de la Constitución para la presentación de enmiendas que puedan alterar el plan del Gobierno, exigiendo que las enmiendas que impliquen aumento de créditos sólo pudieran presentarse con la firma de la décima parte de los miembros del Congreso y aprobarse por mayoría absoluta. La razón de ser de tal enmienda era evitar que, en el debate parlamentario, enmiendas movidas por intereses particulares de los distritos generara una irresponsable dinámica de derroche de caudales públicos. Sobre el tema, cfr. Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario., op. cit., p. 310

[132] Artículo 92: acusación del Congreso ante el Tribunal de Garantías

[133] Se considera, en consecuencia, que existe la confianza mientras no se apruebe la censura. En la práctica, sin embargo, la mayor parte de los gobiernos solicito la confianza de las Cortes al iniciar su mandato (No todos, ni quienes lo hicieron la solicitaron siempre . al comienzo de su mandato La confianza se expresaba entonces a través de una proposición incidental presentada en medio del debate sobre la declaración ministerial inicial por un grupo de diputados generalmente pertenecientes a partidos de las minorías que constituían el Gobierno (, Antonio Bar, El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, Revista de Derecho Político. UNED, 12, 1981-82, pp.. 88-89.

[134] Véase un detallado análisis de la regulación de la censura en Eduardo Vígala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978, pp. 89-96

[135] Véase el comentario de Royo Villanova a los artículos 64 y 75 (op. op. cit., págs 193-196 y 226-228) en los que señala la contradicción existente entre ambos.

[136] Eduardo Vígala Foruria, La moción de censura en la Constitución de 1978, op. cit.p.p. 96-101. En el mismo sentido, Antonio Bar entiende que, aunque la doctrina de la época consideró los artículos 64 y 75 como complementarios (mecanismo concreto el primero y principio general el segundo) el intento de los socialistas de votar la desconfianza como cuestión diferente a la censura acaba obligando a dimitir al gobierno Lerroux en 1933, para evitar aquella votación, ya que se sabía derrotado. Pese a todo, la votación se mantuvo, para intentar inhabilitar a los miembros del Gobierno para formar parte de uno nuevo. (El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, op. cit., pp. 91 y ss.).

[137] Antonio Bar, El problema del voto de desconfianza en la Constitución Española de 1931, op. cit., p. 102.

[138] A. Posada, Tratado de Derecho Político, II, 4a ed., op. cit., p. 554 se refiere a él como "suscitador (...) de tendencias descentralizadoras o hacia la autonomía en los centros de vida local, vigorizados a menudo por el fuerte renacer de las necesidades culturales y de los intereses propios en cada núcleo constituido por un orden de relaciones de vecindad (municipales) o en esferas regionales más o menos amplias".

[139] Sobre el concepto de federación elaborado en la literatura jurídica alemana del último cuarto de siglo XIX, cfr. Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Revista de Occidente, 2ª ed., Madrid, 1951, pp. 198 ss.

[140] E. Aja y otros, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Tecnos, Madrid, 1985, p. 37.

[141] Mirkine-Guetzevitch, "Prólogo", en Las Nuevas Constituciones del Mundo, op. op. cit., p. 23.

[142] Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, op. cit., pp. 449 ss. La diferencia básica que señala Schmitt es que la nueva realidad diseña "sólo una realidad política, mientras que en toda auténtica Federación siguen existiendo, junto a la Federación, una pluralidad de unidades políticas". Véase la lúcida crítica a este planteamiento que realiza el traductor y prologuista de su edición española Francisco Ayala, que achaca a Schmitt su identificación del Estado, y también del Estado Federal o de los Estados Miembros, como unitarios y soberanos. "Se advierte en seguida el designio político, servido por la elaboración teórica, que no deja lugar a la aspiración doctrinal y práctica de obtener un tipo de organización de la convivencia política distinto del Estado nacional, más flexible y complejo que éste, más rico y vario, adecuado a una nueva concepción de la vida y de la posición del hombre en el Universo..." como el que realiza el Estado integral definido en la Constitución española de 1931. (ibid., pp. XIII,XIV)

[143] Mirkine, op. cit., p., p. 24

[144] Puede verse Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1979, op. cit., pp. 214 ss.

[145] Mirkine, op. cit., p. 25.

[146] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit. , p. 76

[147] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España, op. cit., p. 172

[148] Tomo de Bartolomé Clavero algunas frases de su Preámbulo: "La Diputació provisional de la Generalitat de Catalunya, en la redacció del Projecte únic d'Estatut, ha partit del dret que té Catalunya, com a poble, a l'autodeterminació". Por ello, le corresponde "fixar les facultats reservades al Poder central de la República i les que es consideren privatives e indispensables per al Govern de Catalunya", op. cit., pp. 187-88. Sobre el tema puede verse, in extenso, Manuel Gerpe Landín, L'Estatut de Catalunya i L'Estat

integral, Barcelona, Ed.62, 1977, así como J.M. Roig i Rosich, L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents, Barcelona, Curial, 1978.

[149] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit., p.76

[150] Diario núm. 45. Cit por Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española, op. cit, pp. 76-77

[151] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española, p. 77

[152] No faltaron, sin embargo, quienes pensaron en algún momento que se trataba sólo de posibilitar la autonomía catalana, sin pensar en un proceso más abierto Octavio Ruiz Manjón-Cabeza, Las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Un escenario de las tensiones en el radicalismo español, Historia Contemporánea, 6, 1991, pp. 110-111 menciona las tensiones dentro del Partido Radical a este respecto

[153] Siguiendo la lógica del parlamentarismo, Royo Villanova señala, entre otros extremos, que en 1898 no hubiera sido necesario cambiar la Constitución para dar a Cuba autonomía o la independencia. Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 61-65

[154] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit. , p. 95

[155] A favor de la definición explícita, federales y radicales, además de regionalistas y, en contra, socialistas, radicales-socialistas "y algún sector más templado" (Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, op. cit. pp 61 y 62.

[156] Adolfo Posada, La nouvelle constitution espagnole, op. cit., p. 95

[157] Jiménez de Asúa, Discurso preliminar, op. cit., pp. 206-7

[158] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931)..., pp. 62-63 la considera "fórmula híbrida y no del todo clara", que no tiene "ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable" cuya "única ventaja" fuera, "acaso", " la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo." . Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 24-25, habla de "frase esotérica, que en el humorismo francés puede equivaler a la palabra madrileñísima camelo. Se ha querido decir que la integridad del Estado español era compatible con la autonomía de las Regiones (artículo 1º) las cuales integran el Estado español (artículo 8º)", " esto podrá ser todo lo esotérico que se quiera, pero no es castellano" (...) "lo que se ha querido decir, sin duda, es que el Estado español es un Estado íntegro y no integral, puesto que íntegro, según el diccionario de la Academia, "es aquello a que no falta ninguna de sus partes".

[159] "Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las Regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las Regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso. unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la constitución ofrecemos y queremos hacer".

[160] Valga por todos la cita de Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios,. op. cit., pp. 63-4: "En definitiva, el Estado integral, interpretando este artículo en sí y sin relacionarlo con otras ideas (que empiezan por la supresión de la Nación española, y tienen su cumplido desarrollo en todo el Título I) resultaría un Estado unitario que en el fluir constante de su actividad (a lo SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, capítulo IV), adopta criterios de generosas descentralizaciones, o un Estado que fue federal y se va condensando en unidad compacta mediante abdicaciones razonables de los núcleos políticos componentes. La realidad es completamente otra (...): la República española es una Nación efectiva, no reconocida como tal, pero bajo cuya personalidad, indiscutible, reviven de una parte comarcas que tuvieron existencia anterior y que hoy recobran cierta tonalidad política, y siguen agrupadas, de otra parte, provincias que no han sentido la necesidad de esa nueva (o vieja) forma estructural".

[161] Francisco Tomás y Valiente, El 'Estado integral': nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada, en FTV, "Obras Completas", op. cit., III, pp. 2041-2054.

[162] Francisco Tomás y Valiente, "El 'Estado integral'", op. cit., O.C., p. 2048.

[163] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. op. cit., p. 180.

[164] Francisco Tomás y Valiente, Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978, en Constitución: Escritos de introducción histórica (Madrid, 1996), en "Obras Completas", III, p. 2623-4

[165] Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios. op. cit, pp. 80-81.

[166] Puede verse la enmienda, y las razones de su rechazo en Antonio Royo Villanova, La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 (con glosas jurídicas y apostillas políticas), op. cit., pp. 55-59, En sentido contrario, solicitando que las mayorías se computaran no sobre el censo de electores, sino sobre el de votantes (enmienda de los nacionalistas vascos Horn y Orozco, op. cit. en Pérez Serrano, La Constitución española... op. cit., p. 93).

[167] El desarrollo de este conflicto alavés puede verse en Santiago de Pablo, El Nacionalismo Vasco en Alava (1907-1936), Ekin, Bilbao, 1988, pp. 128 ss.

[168] Entre la mucha bibliografía sobre el proceso estatutario vasco en la República, véase J. A. de Aguirre y Lecube, Entre la libertad y la revolución (1930-1935)., 2º ed. Geu. Bilbao, 1976. o José Luis de la Granja, El Estatuto Vasco de 1936, HAEE, IVAP, Oñate, 1988. He estudiado el tema en mi trabajo -Fuerismo y autonomía en el estatutismo vasco de la II República en Justo Beramendi y Ramón Máiz (comps), "Los nacionalismos en la España de la II República", Siglo XXI, Madrid, 1991, pp. 357-375

[169] Interpretación de Jiménez de Asúa, que Pérez Serrano recoge en La Constitución española..., op. cit., p. 94.

[170] Así lo destaca Alberto López Basaguren, II. Errepublikara garaiko Euskal Herriko autonomiaren ezaugarriak eta 1979.eko Estatutua, en RVAP, nº 11, 1985, pp. 154 -155

[171] Pérez Serrano La Constitución española..., op. cit., p. 94,

[172] La cuestión suscitó un interesante debate al ponerse en marcha el sistema autonómico actual, cuyos términos pueden verse en F. Balaguer, La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 y los Estatutos de Autonomía, Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, 4/ 1986, pp. 117 y ss.

[173] Alguno de los nuevos Estados emprende la regulación de los derechos de las minorías nacionales existentes en ellos: los grupos nacionales minoritarios ven reconocidos sus derechos por instrumento internacional (Sociedad de Naciones) o nacional (buena parte de las Constituciones de la época): Austria define (art. 8) como idioma de la República el idioma alemán, "sin perjudicar los derechos reconocidos por las leyes de la Confederación a las minorías lingüísticas", y da vigor constitucional en su art. 149 , entre otras, a determinadas partes del Tratado de Saint Germain de 10 de setiembre de 1919, que contemplaba el problema de las minorías. Checoslovaquia menciona expresamente al mismo Tratado de Saint Germain-en-Laye en su parágrafo. 3, y regula por extenso los derechos de las minorías en los parágrafos 128 y ss. ; Estonia (arts. 21,22 y 23), Lituania (arts. 74-75) Polonia (109-110) o Yugoslavia (art. 16), además de la URSS (a. 13) reconocen formalmente derechos lingüísticos y políticos de las minorías. Sin embargo, la eficacia práctica de tal reconocimiento acabara convertida en agua de borrajas en países nuevos que subrayan y construyen nuevos elementos de cohesión nacional frente a las particularidades de tales minorías nacionales.

[174] Bartolomé Clavero, Manual de historia constitucional de España. op. cit., p. 180.

[175] En ese sentido, véase Francisco Tomás y Valiente, Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978, op. cit., p. 2624.

[176] El artífice del proyecto, Preuss, había previsto un poder legislativo bicameral, con una Cámara de los Estados que representara a la población de cada Land. La propuesta fue considerada un elemento de centralización política, y fue rechazada, optándose por un Bundesrat creado sobre el viejo modelo de Reichsrat, como cámara de representación de los gobiernos de los Länder, lo que permitía mantener una cierta idea de confederación. Sin embargo, los poderes de esta segunda cámara son mucho menores que los de su predecesora y, de hecho, dadas sus competencias y sus funciones, no se considera al Reichsrat una segunda Cámara (Reinhard Rürup, Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar, en JJ. Carreras Ares, Ed., El Estado Alemán (1870-1992), Ayer, 5, 1992, Marcial Pons, Madrid, 1992, pp. 139-40 y 146-149).

[177] Artículos 10 y 11 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales. El artículo 11 define las Regiones no autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Navarra, Vascongadas y Valencia. El representante de cada una de ellas sería designado por votación de los concejales de todos los Ayuntamientos de la Región. El representante de las Regiones Autónomas sería elegido por el Parlamento Regional.

[178] Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 210.

[179] . Pierandrei, Scritti di Diritto Costituzionale, III, op. cit., p. 320

[180] La común mención a la Libertad y a la Justicia, la semejante afirmación de que los poderes del Estado emanan del Pueblo...

[181] Por lo que respecta a los símbolos del Estado, el constituyente de 1931 sigue la corriente de su época, como la actual Constitución, que introduce la novedad de mencionar a las banderas y enseñas de las Comunidades Autónomas, lo que no existía en 1931 ni es frecuente en el constitucionalismo actual. Ver sobre el tema las precisiones de Oscar Alzaga, La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático), Madrid, 1978, pp. 112. Con anterioridad a 1931, un proyecto constitucional de 1929 (Diego Sevilla Andrés, Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, Madrid, 1969, II, p. 22), mencionaba la bandera, pero no la describía (art. 9, "La bandera y el escudo de España son los únicos emblemas oficiales de la Nación española"). La regulación republicana tiene en cuenta el art. 3 de la C. de Weimar, que describe la bandera del Reich. Posteriormente las Constituciones italiana, Ley Fundamental de Bonn, francesa y portuguesa regulan el tema, que fue mencionado, también, en el art. 5 de la Ley Orgánica del Estado. No es frecuente en el Derecho comparado la constitucionalización de la capitalidad. Que sepamos, sólo existía en la Constitución belga de 1831 (artículo 126), primera tras la separación de los Países Bajos en 1830, en cuyo momento fundacional de la independencia, tenía sentido constitucionalizar la capital, para evitar tensiones entre las ciudades aspirantes a serlo. Al margen de la conveniencia de garantizar la ausencia de debate sobre la materia (que, por otra parte, no ha sido especialmente intenso en los últimos cuatrocientos años) quizá influyera en 1931 la voluntad de afirmar la posibilidad de una capital federal "si el federalismo cunde entre nosotros" (Nicolás Pérez Serrano, La Constitución Española (9 de diciembre 1931) cit, pp. 72-73.: "Llegado el caso de que Castilla se organice como Región autónoma, quizá haya que pensar en una capital federal (estilo Washington) que no pertenezca a ninguno de los núcleos políticos regionales").

[182] Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, véanse, por ejemplo, las diferencias entre ambas constituciones a la hora de regular la sindicación de los funcionarios (que en 1931 sólo pueden crear Asociaciones profesionales, posibilidad reducida a los jueces en la CE 78, que no prohíbe la sindicación de funcionarios, aunque prevé el establecimiento de peculiaridades en el ejercicio de su derecho a la sindicación), o el derecho de petición de los militares (prohibido en 1931 y reducido a petición individual en la actual). Recuérdese, por otra parte el contraste entre ambas Constituciones en materia de asociacionismo religioso y derechos de los clérigos.

[183] Oscar Alzaga, La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático), op. cit, p. 930. El art. 121 CE 31 se refería al "recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiese sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades". El texto es reformado en 1978 Comisión del Congreso, reforma que Alzaga considera positiva, pues en caso contrario parecería que hubiera sido procedente el amparo tras la reclamación ante una autoridad administrativa, pese a que, en tal caso, corresponde intervenir al Juez o Tribunal ordinario.

[184] Dejando de lado diferencias menores, cuya interpretación podría tener un carácter puramente especulativo, es significativo que la Constitución de 1931 (que, por supuesto carece de algo parecido a nuestro artículo octavo) prohíba "todos los Tribunales de Honor, tanto civiles como militares" (art. 95), frente a su prohibición en la del 78 sólo "en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales" (con lo que se permite su mantenimiento en el Ejército). Por lo que respecta a la prohibición de los indultos generales, obsérvese que la Constitución de la República la acoge en el artículo 102 que comienza señalando que "las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento". Esta distinción, que mantiene explícitamente la posibilidad de amnistiar delitos políticos, cuando lo aconsejara la situación política, no se menciona expresamente en 1978, quizá para evitar el fantasma de la reclamación de amnistía para los terroristas de ETA, demanda que continúa tras la amnistía de 1977. En lo tocante a los indultos particulares, nuestra Constitución los mantiene dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, mientras que la de 1931 los encomienda al Tribunal Supremo, salvo en casos de "delitos de extrema gravedad" –cabe pensar que en materia de indulto de pena de muerte- en que el indulto corresponde al Presidente de la República. Valga, como última e importante diferencia en la materia, la posibilidad que deja abierta el artículo 14.11 de la CE 31 de que las Regiones autónomas asumieran competencia en materia de "jurisdicción del Tribunal Supremo" si se reconocían tales atribuciones a los Poderes regionales

[185] Se constituyen trece preautonomías, disponiendo Navarra de un régimen equivalente conseguido por un especial procedimiento que tiene en cuenta su especial situación foral. Únicamente Cantabria, Madrid y Rioja, que luego se constituyeron en Comunidades uniprovinciales, carecieron de preautonomía. Sobre el tema, cfr. Luciano Vandelli, *El ordenamiento español de las comunidades autónomas.*, IEAL, 1982, pp. 91-125.

[186] Véase la disposición transitoria 7ª.c) en relación con la DT 1ª CE 78

[187] De la implícita voluntad de generalizar el régimen de autonomía en 1978 se deduce el establecimiento de un doble sistema, que permitiera solucionar con rapidez el acceso a ella de los territorios en que hubiera urgencia política para hacerlo y permitiera establecer un cierto sistema de "rodaje autonómico" para los demás. Tal diferencia es transitoria, pero obliga a regular el acceso con mayor flexibilidad y complejidad, previendo incluso la posibilidad de que, por motivos de interés nacional, sean las Cortes quienes sustituyan la iniciativa de algún territorio e implica renunciar a la posibilidad, presente en 1931, de que alguna provincia pudiera salir de su Comunidad y pasar a la dependencia directa del Estado. El mayor reposo con que se llevó el proceso constituyente, y el conocimiento de otros sistemas descentralizados permitió en 1978 una mejor regulación de los instrumentos de cesión de competencias o de armonización, y una más precisa redacción de los ámbitos competenciales del 149, que muy frecuentemente repite las expresiones de 1931 (aunque no evitó la inclusión de cláusulas, como la prohibición de la federación, sin excesivo sentido).

[188] F. Tomás y Valiente, *El Tribunal Constitucional y la Constitución*, en O.C., op. cit., p. 2142.

[189] No se pusieron en marcha los tribunales de urgencia previstos en el artículo 105 CE 31, lo que redujo la eficacia del recurso de amparo. Dado que el procedimiento que había que seguirse hasta llegar al Tribunal de Garantías era extraordinariamente dilatado muchas lesiones fueron de imposible reparación, por la tardanza en dictarse la sentencia. (Rosa Mª Ruiz Lapeña, *El recurso de amparo durante la Segunda República Española*, REP nº 7, 1979, p. 298).

[190] Antonio D'Atena, "Regione", *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Giuffrè, 1986, pp. 317, que cita en este sentido a CARENA, *Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola*, en *Annali della facoltà di scienze politiche dell'Università di Pavia*, 1932, 165 ss. y a AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, en *Riv. dir. pubblico*, 1933, 93. sobre la influencia del modelo ibérico sobre la Asamblea constituyente italiana, particularmente a través de Ambrosini, Ettore Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, 243 ss

[191] Algún eco despierta el sistema de elección del Presidente de la República adoptado en la CE 31 con el italiano de 1947, elegido también por los parlamentarios reunidos en sesión conjunta con una ampliación procedente, de compromisarios elegidos, no por el pueblo, sino por las Asambleas regionales (tres por cada una de ellas). En la práctica, es obvio que la diferencia entre ambos sistemas es muy notable: en Italia es muy reducida la proporción de los electores ajenos al Parlamento, por lo que la

ampliación tiene un carácter más simbólico que efectivo. Alguna influencia hubiera podido tener también la regulación italiana del referéndum abrogativo, que sigue las líneas básicas del previsto en el art. 66 CE 31 Es también común la renuncia de la guerra como instrumento de política internacional (art. 11 CI 47), la constitucionalización de la bandera(art. 12 CI 47)...

[192] Sobre el tema, cfr., por ejemplo, Juan Ferrando Badía, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, IEP, Madrid, 1962, pp. 83-92.

[193] Así lo justifica Ambrosini, G., *L'ordinamento regionale*, Bologna, 1957, pág.57: el sistema federal hubiera conducido a una radical transformación del Estado, y ello no parecía "corresponder a las diversas exigencias de nuestro país, no sólo por el temor vislumbrado por muchos, con relación a la unidad política del Estado, sino también porque las inevitables interferencias que las regiones ejercerían, a título de soberanía, como estados miembros, en las tareas del Estado central, terminarían por ser un obstáculo a aquella unidad de dirección y aquella rapidez de acción, que son indispensables en la hora presente, especialmente para la elaboración y realización del programa o de los programas de reconstrucción económica y de reformas sociales".

[194] Subraya ese paralelismo Antonio D'Atena, *Regione*, op. cit., p. 328, nota 63.

[195] Véase, en un sentido más tajantemente contrario a la aceptación de influencias por parte de la CE 31 a Juan Ferrando Badía, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, op. cit., en varios lugares (por ejemplo, pp. XV-XVI, donde señala que "el ordenamiento regional ideado por la Constituyente italiana de 1947 no ha sido copiado de ninguna otra Constitución-, la española del 31, por ejemplo", por lo que "No tiene importancia, pues, que se encuentren ciertas correlaciones jurídicas, ciertas analogías" entre ambos ordenamientos en tal materia.

[196] Valga por todas, la cita de Vandelli, *El ordenamiento español de las comunidades autónomas.*, IEAL, 1982, p. 43, nota 1. Pese a ello, señala Ferrando (loc. op. cit.) "Que Gaspar Ambrosini (...) se haya inspirado, negativa o positivamente, en la constitución española del 1931, sería relativamente demostrable, pero siempre cabría preguntarse si esa presunta inspiración no es motivada por la misma realidad italiana", y esa es la opinión de Ferrando, que concluye que "con o sin la preexistencia de la Constitución del 31, el ordenamiento regional italiano sería el que es".

[197] G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, pp. 39 y ss. Cit por Vandelli, op. cit., p. 62.

[198] Pierandrei, *Scritti di Diritto Costituzionale*, III, op. cit., pp. 320-321. En el mismo sentido, N. Pérez Serrano, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*, op. cit. p. 33, subraya, sin negar las influencias recibidas, la importancia de las novedades introducidas por el constituyente español.

[199] Como ha señalado Pedro de Vega, "cuando no existe lo que los alemanes llaman *Verfassungsgefühl* (sentimiento constitucional), la justicia constitucional tampoco resulta necesaria". Pedro de Vega García, *Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución*, *Revista de Estudios Políticos*, nº 7, 1979, p. 98.

[200] Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Tome IV, 3ème ed., Paris, 1984, p. 353