

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931 (FUENTES, RASGOS, INFLUENCIAS)\*

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna\*\*

**E**n este ensayo trataré de destacar el relevante lugar de la Constitución republicana en el marco de la historia constitucional española e incluso comparada. Para tal propósito me referiré brevemente a su proceso de elaboración, expondré los rasgos esenciales de las Constituciones de entreguerras que sirvieron de modelo a los constituyentes de 1931 —entre ellas la mexicana de 1917, cuyo centenario ahora conmemoramos— y me centraré en la forma en que estos rasgos se plasmaron en el código republicano, así como en su ruptura con el constitucionalismo español del siglo XIX, sobre todo con el moderado y conservador, hegemónico en esa centuria. Concluiré con una valoración final del texto de 1931 y con un sucinto comentario sobre su

- \* Con el título “La Constitución española de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia”, la primera versión de este ensayo se publicó en 1991 en un libro colectivo editado por el Patronato Niceto Alcalá-Zamora y la Diputación Provincial de Córdoba (España). Lo incluí más tarde en mi libro recopilatorio *Política y Constitución en España. 1808-1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007 y 2014, prólogo de Francisco Rubio Llorente. Lo he revisado detenidamente para su publicación en el presente libro conmemorativo del centenario de la Constitución mexicana de 1917, y he introducido notables modificaciones, entre ellas su título y el de algunos epígrafes, además de reformar, ampliar y actualizar el comentario bibliográfico final.
- \*\* Catedrático de derecho constitucional y director del Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo (España).

influjo en la vigente Constitución Española de 1978. Se completa este ensayo con un comentario bibliográfico.

LA CONSTITUCIÓN DE 1931 EN SU CONTEXTO  
HISTÓRICO: LA CRISIS DEL VIEJO ESTADO  
LIBERAL Y EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO  
DE ENTREGUERRAS

*La elaboración de la Constitución de 1931:  
Adolfo Posada y Luis Jiménez de Asúa*

La Constitución de 1931, como ocurre con todas las Constituciones modernas, es obra de una asamblea y, por tanto, de muchas personas, agrupadas en partidos políticos, que eran ya entonces el sujeto principal de la vida política. Ahora bien, ello no es óbice para reconocer que en la elaboración de este texto, como en la de cualquier otro, destacaron algunas personas en particular; entre ellas es preciso mencionar a dos: Adolfo Posada y Luis Jiménez de Asúa. Veamos cuál fue su papel en la elaboración del código republicano.

El 6 de mayo, poco después de proclamarse la República, el gobierno provisional, que encabezaba Niceto Alcalá Zamora, creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, a la que se le encomendó la redacción de un anteproyecto de Constitución. Tal encargo fue llevado a cabo por una subcomisión, presidida por Ángel Ossorio y Gallardo, pero cuyo más influyente miembro fue Adolfo Posada, catedrático de derecho político de la Universidad de Madrid y el más prestigioso constitucionalista español de la época, además de ser uno de los más ilustres representantes de lo que se ha llamado “Escuela de Oviedo”, tan marcada por el krausismo y por los ideales de la Institución Libre de Enseñanza.

Ante las disensiones que este anteproyecto suscitó en el seno del gobierno, éste no pudo hacerlo suyo, como en principio había previsto, por lo que se limitó a trasladarlo a las Cortes para que, junto a los numerosos votos particulares, sirviera de punto de partida a su obra constituyente. A tal efecto, el 28 de julio, las Cortes nombraron una Comisión, presidida por Luis Jiménez de Asúa, prestigioso catedrático de derecho penal de la Universidad de Madrid y destacado miembro

del Partido Socialista Obrero Español. Esta Comisión redactó un nuevo proyecto que en algunos asuntos relevantes, como el religioso o la organización del Parlamento, era sensiblemente distinto del que había elaborado antes la Comisión Jurídica Asesora. La filiación doctrinal e ideológica del nuevo proyecto se trasluce en el importantísimo discurso que Jiménez de Asúa leyó el 27 de agosto al presentarlo a las Cortes Constituyentes.

Desde ese día y hasta el 10 de diciembre, las Cortes Constituyentes debatieron el proyecto constitucional, a veces con pasión inusitada, sobre todo cuando se discutieron los asuntos religiosos, regionales y sociales, y casi siempre con gran brillantez, pues no en vano en ellas se dieron cita los más brillantes intelectuales y políticos del país, como José Ortega y Gasset, Manuel Azaña y Luis Araquistain, representantes del liberalismo radical o del socialismo democrático. Las dos ideologías inspiraron básicamente a la Constitución republicana —una Constitución “de izquierdas”, como reconoció Jiménez de Asúa en su mencionado discurso—, que finalmente fue aprobada el 9 de diciembre.

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

Todos los protagonistas del proceso constitucional de 1931, desde Posada a Jiménez de Asúa, pasando por la mayoría de los constituyentes, coincidían en la necesidad de dar a España una Constitución a la altura de su tiempo, para decirlo con una expresión orteguiana. Una Constitución que, rompiendo deliberadamente con el constitucionalismo español del siglo XIX, sobremanera con el moderado y conservador que encarnaba la Constitución canovista de 1876, tuviese como punto de referencia las Constituciones extranjeras nacidas durante o tras el fin de la Primera Guerra Mundial. Unas Constituciones que Posada se había encargado de dar a conocer, a veces con la ayuda de su joven discípulo Nicolás Pérez Serrano, con quien editó en 1927 un libro titulado *Constituciones de Europa y América*, en las que se recogían y comentaban, entre otras muchas, la mexicana de 1917, la alemana de 1919 —la llamada Constitución de Weimar—, la austriaca de 1920 y la checoslovaca de ese mismo año, que fueron las Constituciones que sirvieron de modelo a los constituyentes de 1931, sobre todo la alema-

na y la austríaca, en cuyo alumbramiento habían desempeñado un descollante papel Hugo Preuss y Hans Kelsen, respectivamente; juristas, estos últimos, bien conocidos por sus colegas españoles, empapados de cultura germánica.

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

A resultas de esta crisis, se modificó profundamente el contenido de las Constituciones ochocentistas, recuperándose algunos principios, racionalistas y protodemocráticos, que habían inspirado la Revolución francesa y que a su vez habían servido de sustento doctrinal a la Constitución de Cádiz, como la restricción de los poderes regioes y el unicameralismo. Unos principios que el constitucionalismo del siglo XIX, mucho más historicista y conservador, había dejado a un lado, salvo excepciones, como la Constitución francesa de 1849 y las españolas de 1812 y 1869, muy efímeras las tres, y quizá las únicas vigentes en ese siglo que tuvieron en cuenta los constituyentes españoles de 1931. Unos constituyentes que quisieron abrir sus sesiones un 14 de julio en homenaje a la gran Revolución del país vecino.

Las Constituciones de entreguerras antes citadas contenían un programa verdaderamente transformador del viejo Estado liberal, aunque

sin destruir sus premisas básicas, a diferencia del fascismo y del bolchevismo. En primer lugar, en efecto, tales Constituciones afianzaban el Estado de derecho, reforzando la protección jurídica de los derechos fundamentales —cuyo ámbito se ampliaba considerablemente— y, en el caso de las Constituciones austriaca y checoslovaca de 1920, al articular una justicia constitucional según las pautas establecidas en la Constitución estadounidense de 1787, aunque pasadas por el tamiz kelseniano.

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

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

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

Por último, la mayor parte de las Constituciones de entreguerras se decantaban por un sistema parlamentario de gobierno de acuerdo con las pautas de lo que Boris Mirkin-Guetzevicht llamaba “parlamenta-

risimo racionalizado”, a tenor del cual regulaban expresa y detalladamente los mecanismos de control parlamentario del Ejecutivo (hasta entonces regulados casi en exclusiva en los reglamentos de las cámaras o mediante convenciones y meras prácticas constitucionales), como la moción de censura. Un mecanismo, además, que se reguló en las nuevas Constituciones europeas tratando de evitar la crónica inestabilidad gubernamental de los sistemas parlamentarios del ochocientos, como el de la III República francesa. Un modelo de indudable influjo hasta la Primera Guerra Mundial.

#### LOS RASGOS ESENCIALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931 Y SU RUPTURA CON EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL ANTERIOR

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

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

Desde la Constitución de Cádiz, e incluso en parte desde la de Bayona, todas las Constituciones españolas habían consagrado un Estado de derecho, que era la vieja y recurrente meta liberal, aunque este concepto, procedente de Alemania, el *Rechtstaat*, no se incorporase al léxico español hasta fines del siglo XIX. Pero no cabe duda alguna de que en este decisivo asunto la Constitución de 1931 supuso un cambio trascendental en relación al constitucionalismo anterior, sobre todo en lo concerniente al principio de legalidad y a la garantía de los derechos.

Ante ambas cuestiones, la Constitución de 1931 supuso un giro copernicano al reconocer la supremacía de la Constitución —no de la ley— en el conjunto de las fuentes del derecho. Una supremacía que había negado el anterior constitucionalismo.

Las Constituciones inspiradas en el principio moderado y conservador de la soberanía compartida entre el rey y las Cortes, como las de 1845 y 1876, habían devaluado por completo el valor jurídico de la Constitución, reduciéndola a mero contrato político entre los dos sujetos cosoberanos, a quienes correspondía elaborarlo y reformarlo de la misma manera que una ley ordinaria. Desde estas premisas, sustentadas desde Jovellanos a Cánovas del Castillo, se consideraba que el documento constitucional era posterior e inferior a la “verdadera” Constitución: la histórica, tradicional o “interna”. En los códigos constitucionales de 1812 y 1869, en cambio, la Constitución, identificada exclusivamente con el texto constitucional, se concebía como la expresión normativa de la nación, elaborada y reformada por los representantes extraordinarios de ésta, de forma distinta, más solemne y con unas mayorías cualificadas, que la elaboración y reforma de una simple ley ordinaria. Incluso en Cádiz se había llegado a reconocer que la Constitución era una norma jurídica, pero, eso sí, que tan sólo vinculaba al Ejecutivo, no a las Cortes. Un órgano que podía aprobar una ley contraria a la Constitución sin que ello supusiese su nulidad.

La Constitución de 1931, en cambio, situó a la Constitución, y no a la ley, en la cúspide del ordenamiento, y articuló por vez primera en España una jurisdicción constitucional (sólo esbozada en el proyecto constitucional de 1873), siguiendo lo establecido en el nuevo constitucionalismo europeo y, muy en particular, en la Constitución austriaca de 1920, así como en la norma fundamental aprobada en Checoslovaquia ese mismo año. A este respecto, el artículo 121 de la Constitución de 1931 atribuía al Tribunal de Garantías Constitucionales “jurisdicción en todo el territorio de la República” para conocer, entre otras cosas, “el recurso de inconstitucionalidad de las leyes”, mientras que el artículo 100 señalaba que “cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales”. Quedaban así configurados tanto el recurso directo



o abstracto de inconstitucionalidad como el indirecto o incidental, a partir de los cuales el Tribunal de Garantías actuaba como un “legislador negativo”, según había caracterizado Kelsen a este tipo de órganos.

De este modo, se reforzaba jurídicamente todo el texto constitucional frente a la ley y, por tanto, frente a las Cortes, y, por consiguiente, se llevaba hasta sus últimas consecuencias el *telos* primordial del Estado del derecho: la subordinación de todos los poderes públicos a las normas jurídicas, incluido el Parlamento. Pero, muy en particular, se reforzaba el valor jurídico de todos los derechos reconocidos en la Constitución, tanto los civiles o individuales como los políticos y sociales, de los que se tendrá oportunidad de hablar más adelante. Los derechos constitucionales en su conjunto no eran ya, en efecto, como hasta entonces habían sido, unos derechos reconocidos por la ley, sino por la Constitución y, por tanto, frente al mismo legislador. Eran, en definitiva, unos derechos auténticamente fundamentales. Algunos de ellos, además (los reconocidos en los artículos 25-42), gozaban incluso de una garantía añadida, el “recurso de amparo”, que se substanciaría ante el mismo Tribunal de Garantías Constitucionales, como señalaba el citado artículo 121. Un recurso que, sin perjuicio de sus remotos antecedentes aragoneses y castellanos, su precedente más inmediato se hallaba en la por entonces relativamente reciente Constitución mexicana de 1917, en particular en sus artículos 103 y 107, que consagraban el todavía vigente “juicio de amparo”. Una garantía que divulgó en España el jurista mexicano Rodolfo Reyes en estrecho contacto con algunos influyentes colegas españoles, entre ellos el ya citado Ángel Osorio y Gallardo.

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

La Constitución de 1931 profundizó, pues, de forma muy honda en el Estado de derecho, pero al hacerlo transformó este Estado en un Estado democrático. Con ello consiguió soldar dos conceptos que desde el siglo XVIII se habían considerado no sólo distintos, sino distantes e incluso antitéticos: el liberalismo y la democracia. Una antítesis que en España, como en el resto de Europa, tardó mucho en deshacerse, como se dirá a continuación.



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

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

La restauración de la Monarquía en 1874 significó el retorno al liberalismo antidemocrático, encarnado ahora por Antonio Cánovas del Castillo. Un retorno que jurídicamente cristalizó en la Constitución de 1876, en vigor hasta el golpe de Estado que Primo de Rivera

llevó a cabo en septiembre de 1923 con la anuencia de Alfonso XIII. No obstante, la presión del movimiento republicano y socialista, del nacionalismo catalán, así como la crítica intelectual hacia el sistema político canovista, obligó a una cierta democratización de la Monarquía constitucional, aceptada incluso por los dos partidos dinásticos que se turnaron el poder, el Conservador y el Liberal, sobre todo después del “Desastre del 98”. Una democratización que incluso había comenzado durante el “Gobierno Largo” de Sagasta, que en 1887 aprobó una nueva Ley de Asociaciones, y en 1890 reconocía el sufragio universal masculino.

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

*El Estado social de derecho*

Pero además de democrático, el Estado configurado en la Constitución de 1931 era también social. Quizá en este punto más que en ningún otro, el texto republicano engarzaba con las tendencias constitucionales más vanguardistas de la época, encarnadas en la Constitución mexicana de 1917 (cotéjense al respecto sus artículos 3o., 5o., 27 y

123 con los 43 a 48 de la española) y en la de Weimar, y se distanciaba netamente del constitucionalismo español y europeo del siglo XIX.

A este respecto, es preciso recordar que todas las Constituciones españolas del siglo XIX se hallaban muy alejadas de los principios que conforman el Estado social de nuestros días. Progresistas y moderados habían concebido las relaciones entre el Estado y la sociedad desde la más pura óptica del liberalismo clásico, esto es, desde los postulados que habían defendido los fisiócratas franceses y los fundadores de la economía política, Adam Smith y David Ricardo. De este modo, los criterios individualistas fueron los únicos que se tuvieron en cuenta a la hora de regular constitucionalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad. Uno y otra se articulaban como dos instancias separadas. El Estado se configuraba como el supremo poder jurídico que debía limitarse a garantizar el libre desenvolvimiento de las energías individuales en el seno de la sociedad y de la organización económica. Por ello, en los textos del siglo XIX no aparecen reconocidos los derechos que hoy llamamos económico-sociales y culturales, como el derecho a la asistencia sanitaria y a un conjunto de prestaciones económicas en caso de vejez e invalidez, o como el derecho a una educación básica pública y gratuita. Desde luego, algunos liberales del siglo pasado, sobremanera los doceañistas, sí habían mostrado un gran interés por el fomento y extensión de la cultura, así como por el desarrollo económico y técnico, pero desde una perspectiva propia del pensamiento de la Ilustración y no, desde luego, desde los supuestos del *Welfare State* o Estado de bienestar de nuestros días.

Sólo los demócratas pusieron en entredicho estos planteamientos desde la segunda mitad del siglo XIX, mostrándose partidarios de una intervención del Estado en la sociedad. A este respecto, sostuvieron que los ayuntamientos debían costear la enseñanza primaria, a la par que se manifestaron a favor de suprimir el sistema impositivo indirecto y regresivo que Alejandro Mon había implantado en 1845, y de sustituir el sistema de quintas por un servicio militar obligatorio. Estas reivindicaciones se recogieron en el manifiesto fundacional del Partido Demócrata Español, fechado en 1849, pero que no llegaron a plasmarse en ninguna Constitución española del siglo XIX, ni siquiera en la de 1869, aunque la primera de ellas se plasmó en el proyecto de Consti-

tución republicana y federal de 1873, que no pasó de ser más que eso: un mero proyecto.

Es cierto que desde finales del siglo XIX y sobre todo a principios del siglo XX (piénsese en Canalejas y Dato), se intentó articular un Estado social de derecho a través de diversas medidas adoptadas por las Cortes y el gobierno, auspiciadas buena parte de ellas por la Comisión de Reformas Sociales, creada en 1883 y transformada a partir de 1903 en el Instituto de Reformas Sociales, presidido, este último, por Gumersindo de Azcárate. Pero no lo es menos que las premisas básicas de este Estado no cristalizaron en ningún texto constitucional hasta la Constitución de 1931, cuyo capítulo II del título III (con el rótulo “Familia, economía y cultura”) consagraba una concepción intervencionista del Estado y reconocía un conjunto de derechos económico-sociales, en coherencia con los programas del liberalismo social y del socialismo democrático en los que se basó la filosofía política de los constituyentes republicanos, según queda dicho. Así, por ejemplo, el artículo 43 de la Constitución señalaba que “el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia”. “Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño —proclamaba el artículo 44— está subordinada a los intereses de la economía nacional”. De acuerdo con esta Constitución, la propiedad privada podía “ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social”, e incluso “ser socializada”. El Estado podía “intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigiere la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional” (artículo 44);” La República —sancionaba el artículo 46— asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas...”. Por su parte, el artículo 48 establecía que a la legislación republicana correspondería “facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza”, que este precepto declaraba “gratuita y obligatoria” en su primer escalón, esto es, la “primaria”.

*El Estado integral y las autonomías regionales*

La Constitución de 1931 fue el primer texto vigente de nuestra historia constitucional que, rompiendo con el centralismo iniciado por la dinastía borbónica a principios del siglo XVIII y mantenido por el liberalismo español desde principios del siglo XIX, permitió a las regiones españolas obtener su estatuto de autonomía.

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

La centralización del Estado constitucional se incrementó sobremanera con la llegada al poder del liberalismo moderado, en 1844, tras imponerse al progresista Espartero y derogar la polémica Ley de Ayuntamientos de 1840. Sus dirigentes (Gonzalez Bravo, Pidal, Bravo Murillo, entre otros) admiraban los patrones napoleónicos que habían sustentado los afrancesados, entre ellos Javier de Burgos, autor en 1833 de la reforma provincial, todavía en vigor. En los dos textos constitucionales que se elaboraron bajo estas premisas, los de 1845 y 1876, que fueron los de más larga vigencia del siglo XIX español, no tuvo cabida siquiera la autonomía municipal garantizada por la Constitución de Cádiz. La administración local se concibió como mero apéndice del Poder Ejecutivo y en particular del Ministerio de la Gobernación, que actuaba en provincias a través de los gobernadores civiles y los alcaldes. El liberalismo progresista, en cambio, siguió fiel a la autonomía municipal perfilada en Cádiz, que se recogió en los textos constitucionales de 1837 y 1869. Unos textos, sin embargo, que estaban muy lejos de reconocer la autonomía regional. Sólo el proyecto constitucional de 1873, redactado por Emilio Castelar, la verdad que con poco entusiasmo,

había intentado poner en planta un Estado federal al estilo del de los Estados Unidos de América.

Sin desdeñar la experiencia de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1924), que agrupó a sus cuatro diputaciones provinciales, resulta indudable que el intento más ambicioso de articular en España un Estado descentralizado correspondió a la Constitución de 1931, la cual consiguió satisfacer —aunque no plenamente y por poco tiempo, cierto es— las aspiraciones de autogobierno de las regiones españolas en las que los partidos nacionalistas tenían más peso. Para tal cometido, articulaba “un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”, como decía su artículo 1o. Con el “Estado integral”, concepto no demasiado claro, tomado en parte del iuspublicista alemán Hugo Preuss, los constituyentes quisieron huir tanto del “férreo” e “inútil” Estado unitario (según palabras que utilizó Jiménez de Asúa en su mencionado discurso) como del federalismo pimargalliano, fórmulas que consideraban caducas. Para tal fin creaban un tercer tipo de Estado, el “integral”, que más tarde se llamaría “regional” en Italia, o “autonómico” en la España de 1978. En virtud de este Estado integral se permitía, no se obligaba, que aquellas provincias limítrofes cuya voluntad autonómica quedase objetivamente demostrada tras la superación de determinados requisitos —la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral de esas provincias y el plebiscito favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos— pudiesen hacerse cargo, sin que la Constitución especificase el alcance del autogobierno ni desde un punto de vista institucional ni financiero, de un conjunto de materias cuya competencia delimitaban los artículos 14, 15, 16 y 18, según un criterio cuatripartito: *a*) materias exclusivas del Estado, *b*) materias sobre las que éste legislaba, y cuya legislación las regiones autónomas podrían ejecutar, *c*) materias exclusivas de estas últimas, y *d*) las restantes materias, que se reputaban del Estado, aunque éste pudiese transferirlas a las regiones mediante ley.

Sólo Cataluña, País Vasco y Galicia llegaron a aprobar sus estatutos de autonomía, siendo la primera la única que antes de la fatídica fecha del 18 de julio de 1936 pudo poner en planta sus instituciones autonómicas: Parlamento, presidente de la Generalidad y Consejo Ejecutivo.

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

La última característica de la Constitución de 1931, acorde con los esquemas del “parlamentarismo racionalizado” europeo de entreguerras y en abierto contraste con el constitucionalismo español anterior, consistía en regular de forma detallada el sistema parlamentario de gobierno, sobremanera los mecanismos destinados a exigir por parte de las Cortes la responsabilidad gubernamental.

Hasta entonces, el sistema parlamentario de gobierno, desechado por la Constitución de Cádiz y propiciado por el Estatuto Real y los textos constitucionales ulteriores, se había dejado al albur de las convenciones y prácticas políticas, y sólo se había regulado muy parcialmente en los reglamentos parlamentarios. Es verdad que el artículo 53 de la Constitución de 1869 había constitucionalizado un mecanismo tan consustancial a esta forma de gobierno como la moción de censura, pero además de ser la excepción que confirma la regla, lo había hecho de una forma lacónica en extremo.

La Constitución de 1931, en cambio, partiendo de la compatibilidad entre el cargo de ministro y la condición de diputado (artículo 63), establecía expresamente las bases del sistema parlamentario de gobierno. Este texto regulaba de forma diferenciada, por primera vez en nuestra historia, la responsabilidad penal (artículo 92) y la responsabilidad política (artículos 84 y 91) de los miembros del gobierno ante las Cortes; esta última podía ser individual o solidaria, según respondiesen ante el Congreso de la propia gestión ministerial o de la política del gobierno (artículo 91).

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



Constituciones europeas de la época, propiciar un uso prudente y responsable de este poderoso instrumento de control parlamentario.

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

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

#### LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE 1931 Y 1978: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

La Constitución de 1931, pues, marca un verdadero hito en la historia constitucional española. Con ella, España se inserta en la nueva oleada constitucional que se inicia tras la Gran Guerra y rompe con el constitucionalismo decimonónico, sobre todo con el moderado y conservador.

Ahora bien, para valorar cabalmente el significado de la Constitución de 1931 en el marco de la historia constitucional, no sólo en la española, es preciso añadir que fue la única nacida en España que tuvo notable resonancia en el constitucionalismo comparado, si se exceptúa, claro está, la de 1812, cuyo influjo externo fue ciertamente mucho

mayor todavía. El eco de la Constitución republicana española, particularmente en su tratamiento de las autonomías regionales, se percibe sobre todo en la Constitución italiana de 1947, pero en general fue un texto influyente en el constitucionalismo europeo posterior a la II Guerra Mundial y, por supuesto, en la vigente Constitución española.

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

Ciertamente, la concreción de estos principios no es la misma en uno y otro texto, y creo sinceramente que el de 1978 es mejor que el de 1931, tanto desde un punto de vista técnico-jurídico como político y social. Desde el primer punto de vista, quisiera destacar tan sólo la más adecuada configuración actual del Tribunal Constitucional, sobre todo en lo que concierne a los criterios seguidos para su composición, mucho más políticos que técnicos entonces, a diferencia de lo que ocurre ahora. La concepción del Estado autonómico está, asimismo, más desarrollada en la actual Constitución que en el código republicano, aunque el vigente título VIII no resulte precisamente ejemplar. La regulación del sistema parlamentario de gobierno es, por último, más clara y coherente en el texto constitucional de 1978 que en el de 1931.

En lo que concierne al segundo punto de vista, la Constitución de 1978 fue fruto de un consenso político y social mucho más amplio que

la de 1931. Mientras la Constitución republicana se hizo de espaldas o en contra de una buena parte de la sociedad española, la de 1978 consiguió reunir en su torno a la mayoría de los españoles, ansiosos de lograr, por fin, una convivencia pacífica y democrática, capaz de restañar las heridas abiertas por la Guerra Civil y por los largos años de dictadura.

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

En cualquier caso, es preciso reconocer que el indudable avance técnico y político que la vigente Constitución española representa respecto de la de 1931 se debe en no pequeña medida al hecho de que los constituyentes de 1978 conocían muy bien la Constitución republicana y, desde luego, tenían el firme propósito de no incurrir en sus defectos.

#### COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO

El anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora y el proyecto de Constitución aprobado por las Cortes Constituyentes pueden verse en Diego Sevilla Andrés, *Constitución y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, II, 1969, pp. 139-198. En las pp. 203-213 de este libro se encuentra el mencionado discurso que pronunció Luis Jiménez de Asúa al presentar el proyecto de Constitución ante las Cortes Constituyentes de 1931. El

texto definitivo de la Constitución está en las pp. 215-250. Esos tres documentos pueden verse también en el mucho más reciente libro de Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, de la colección Las Constituciones Españolas, vol. 8, dirigida por Miguel Artola, Madrid, Iustel, 2009. El texto del citado Reglamento Parlamentario de 1934 lo reproduce Ignacio Fernández Sarsaola en su libro *Reglamentos parlamentarios. 1810-1978*, de la colección Leyes Políticas Españolas, vol. 3, que he tenido el honor de dirigir, Madrid, Iustel, 2012.

Las Constituciones mexicana de 1917, alemana de 1919, austríaca de 1920 y checoslovaca del mismo año, pueden verse en el mencionado libro de Adolfo G. Posada y Nicolás Pérez Serrano, *Constituciones de Europa y América*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 2 vols., 1927. En mi libro *Textos básicos de la historia constitucional comparada* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998) se reproducen las tres primeras Constituciones citadas.

Un autorizado análisis del constitucionalismo de entreguerras está en Boris Mirkin Guetzevitch, prólogo a *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931. Del influjo de este constitucionalismo en la Constitución de 1931 se ha ocupado Javier Corcuera Atienza en “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, recogido en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.), *Modelos constitucionales en la historia comparada, “Fundamentos”*, vol. 2, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 2000, pp. 629-697. Resulta también de especial interés para el libro en el que se incluye el presente ensayo el minucioso artículo de Héctor Fix-Zamudio, “El recurso de amparo en México y en España: su influencia recíproca”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 7, 1979, pp. 227-267, así como el breve escrito de Ma. Pilar Villabona, “La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931”, *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31 y 32 (monográficos sobre la II República Española), 1983, pp. 199-208. De la influencia de Hans Kelsen en el modelo de justicia constitucional plasmado en el código republicano, se ocupa José Luis Cascajo Castro, “Kelsen y la Constitución de 1931”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, 1978, pp. 243-255. Sobre la actual vigencia del constitucionalismo de entreguerras me extiendo en “El constitucionalismo en el siglo XXI”, publicado por vez primera en el

núm. 195, septiembre de 2009, pp. 60-69, de *Claves de Razón Práctica*, y cuya última versión en español vio la luz en la *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 28, enero-junio de 2014, pp. 13-29.

El engarce de la Constitución de 1931 con el constitucionalismo progresista español y su ruptura con el conservador es subrayado por Adolfo Posada en *La nouvelle Constitution Espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne: evolution, textes, commentaires*, París, Recueil Sirey, 1932. Este libro se tradujo al español por vez primera en 2006, con motivo del septuagésimo quinto aniversario de la Constitución de 1931, en una edición y traducción de Antonio Bueno Armiño para el Instituto Nacional de la Administración Pública, con un estudio preliminar mío, titulado “Adolfo Posada y la Constitución de 1931”, que recogí más tarde en mi libro recopilatorio *Política y Constitución en España. 1808-1978*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, prólogo de Francisco Rubio Llorente. Sobre el lugar de la Constitución de 1931 en el constitucionalismo español me extiendo en mi amplio estudio preliminar, “Las Constituciones españolas en su contexto histórico”, a *Constituciones y leyes fundamentales*, vol. 1 de la citada colección Leyes Políticas Españolas, Madrid, Iustel, 2012, y con mucha más amplitud en una monografía que espero publicar en breve: *Historia constitucional española (normas, instituciones, doctrinas)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2017.

Entre los clásicos estudios sobre la Constitución de 1931 escritos por autores que vivieron aquella época y que incluso tuvieron un indudable protagonismo en ella, destaca el ya citado libro de Posada (*La Nouvelle Constitution Espagnole*), el de Niceto Alcalá-Zamora y Torres, *Los defectos de la Constitución Española de 1931*, que, junto a *Tres años de experiencia constitucional*, reeditó la madrileña editorial Civitas en 1981, así como los de Luis Jiménez de Asúa, *La Constitución Política de la democracia española*, Santiago de Chile, Ercilla, 1942; Nicolás Pérez-Serrano, *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932; Antonio Royo Villanova, *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, Imprenta Castellana, 1934. Una muy posterior visión general de la Constitución de 1931 se encuentra en el libro de Joan Oliver Araujo, *El sistema político de la*

*Constitución Española de 1931*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, 1991.

Para ampliar lo dicho sobre la organización y funcionamiento de la justicia constitucional durante la II República española, merece la pena consultar el pionero libro de Rosa Ma. Ruiz Lapeña, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Barcelona, Bosch, 1982, así como el mucho más reciente de Martín Bassols Coma, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010. Desde una perspectiva comparada, se ocupa de este asunto Pedro Cruz Villalón en *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

La innovación que supuso la Constitución de 1931 en la protección de los derechos fundamentales, tanto los civiles como los políticos y sociales, es subrayada recientemente por Juan María Bilbao Ubillos en su estudio preliminar a *Derechos y libertades*, vol. 5 de la colección Leyes Políticas Españolas 1808-1978, Madrid, Iustel, 2015.

En lo que concierne al Estado integral y las autonomías regionales, un asunto sobre el que existe una abundante bibliografía, es preciso mencionar el libro de Santiago Varela Díaz, *El problema regional en la II República Española*, Madrid, Unión Editorial, 1976. Yo mismo me he ocupado de este asunto en “La cuestión territorial en España (1873-1936): del fracaso del federalismo a la liquidación del Estado integral”, que se encuentra en mi citado libro *Política y Constitución en España. 1808-1978*.

En ese mismo libro incluyo un trabajo, “El control parlamentario del gobierno en la historia constitucional española (1808-1936)”, que se ocupa del señalado contraste entre la regulación del control parlamentario en nuestro constitucionalismo del siglo XIX y la “racionalización del parlamentarismo” en la Constitución de 1931. El término “parlamentarismo racionalizado” lo empleó por primera vez Boris Mirkine en su influyente libro *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, París, 1932.



Del interés que despertó la Constitución de 1931 en el constitucionalismo europeo dan fe los trabajos que poco después de su entrada en vigor le dedicaron destacados especialistas de la época, como el propio Mirkin-Guetzevitch, autor de “La nouvelle constitution espagnole”, que vio la luz en la *Revue Parlementaire*, enero de 1932, pp. 127-132, así como Franco Pierandrei, “La Costituzione spagnola del 9 de dicembre de 1931 e l’evoluzione costituzionale della Spagna”, que se publicó, primero, como introducción al volumen *La Costituzione spagnola del 9 de dicembre de 1931*, Florencia, 1946, y que después se recogió en sus *Scritti di Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Turín, 1964, vol. III, pp. 303 y ss. En la doctrina italiana llamó especialmente la atención la fórmula del Estado integral y el desarrollo de la autonomía catalana, asuntos de los que muy tempranamente se ocupó Gaspare Ambrosini en *Autonomia Regionale e Federalismo*, Roma, Edizione Italiani, 1933, pp. 55-92. Este mismo autor tendría muy en cuenta el modelo español en el informe sobre la autonomía regional que, como diputado, presentó a la Asamblea Constituyente de 1947, encargada de elaborar la vigente Constitución italiana de 1948. Este informe, junto al estudio antes citado sobre el Estado integral y la autonomía catalana, se publicó más tarde en *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Bolonia, Zanichelli Editrice, 1957, pp. 16-45.

En fin, del influjo de la Constitución de 1931 en la vigente Constitución Española de 1978, pero también de las diferencias entre aquella y ésta, me ocupó en “La Constitución de 1978 en la historia constitucional española”, recogido en mi tantas veces citado libro *Política y Constitución en España. 1808-1978*.

