

LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931

Joan Oliver Araujo*
Universidad de las Islas Baleares

SUMARIO:

- A) CONTEXTO HISTÓRICO: LA SEGUNDA REPÚBLICA.
- B) CARACTERES GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931.
- C) PRINCIPIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES.
- D) LA DECLARACIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES.
- E) LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.
- F) APLICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

A) CONTEXTO HISTÓRICO: LA SEGUNDA REPÚBLICA

Las dictaduras nunca constituyen la solución a los problemas reales de una sociedad, tan sólo los esconden y disimulan. Por eso, cuando el pueblo consigue recobrar la libertad, se da cuenta de que los problemas previos a la dictadura no sólo no han sido resueltos, sino que además suelen aparecer agravados. La dictadura del general Miguel Primo de Rivera no fue una excepción. Cuando el 28 de enero de 1930 Primo de Rivera dimitió (en la práctica fue destituido al no lograr el respaldo de los altos mandos militares), España padecía de los mismos males que en septiembre de 1923.

Tras la dimisión-destitución de Primo de Rivera, el Rey Alfonso XIII encomendó, primero, al general Dámaso Berenguer y, más tarde, al almirante Juan B. Aznar formar gobierno. El propósito de ambos gobiernos fue salvar la Monarquía alfonsina, muy desprestigiada por haber cometido el Rey perjurio en 1923, y volver a la legalidad constitucional de 1876.

* Catedrático de Derecho Constitucional

El gobierno del almirante Aznar convocó elecciones municipales para el día 12 de abril de 1931. En estos comicios la coalición republicano-socialista logró la victoria en la inmensa mayoría de las capitales de provincia y de las poblaciones importantes. En la España rural, por el contrario, la victoria fue de la derecha monárquica. Pero -como todo el mundo sabía- en el campo la voluntad popular no contaba, pues el caciquismo venía a suplantar las auténticas preferencias del cuerpo electoral. Estas elecciones, aunque en principio era municipales, se convirtieron en un auténtico plebiscito contra la Monarquía. La victoria de las izquierdas fue tan abrumadora que el Rey Alfonso XIII, en un gesto de honradez, tuvo que declarar: "Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo". El Rey marchó -no podía hacer otra cosa- hacia el exilio. Con grandes esperanzas, en la inmensa mayoría del pueblo español, fue proclamada la Segunda República el 14 de abril. El día siguiente era nombrado Presidente del Gobierno provisional Niceto Alcalá-Zamora y Torres. El 28 de junio se celebraron elecciones a Cortes Constituyentes, en las que obtuvieron la victoria los republicanos (de izquierda y de centro) y los socialistas. El día 9 de diciembre de 1931, con la ausencia de los 89 diputados de derechas, se aprobó la Constitución, por 368 votos a favor y ninguno en contra. El día siguiente -por la vía prevista en la disposición transitoria primera- fue elegido el primer Presidente de la República. La más alta magistratura del Estado recayó en Niceto Alcalá-Zamora y Torres, que había dimitido de su cargo de Presidente del Gobierno el 14 de octubre por discrepancias en la regulación constitucional de la cuestión religiosa. Tras ser nombrado Jefe de Estado, confirmó en su cargo de Presidencia del Gobierno a Manuel Azaña, quien formó su segundo Gobierno.

B) CARACTERES GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931

1. Constitución completa y sistemática

A pesar de ser una Constitución de extensión mediana (125 Artículos), es completa, sistemática y está bien estructurada. Se distinguía claramente la parte dogmática -declaración de derechos y deberes- de la parte orgánica -órganos del Estado y relaciones entre ellos-.

2. Constitución influida por el constitucionalista extranjero

Sus principales influencias fueron de la Constitución alemana de Weimar de 1919, de la austriaca de 1920, de la checoslovaca de 1920 y de la mejicana de Querétano de 1917.

3. Constitución de altura técnica

Efectivamente, los autores de la Constitución republicana se preocuparon de que fuera un texto claro y preciso, que recogiera los principales avances del Derecho Público europeo. En base a esta circunstancia, el profesor Fraile Clivillés opina que la Constitución de 1931 pertenece al grupo de las llamadas "Constituciones de los profesores", de gran altura técnica.

4. Constitución de notable rigidez

Para su reforma eran precisos requisitos especialmente agravados (art. 125). Concretamente, debían seguirse cuatro fases sucesivas para proceder a la reforma de los preceptos constitucionales:

- Fase de iniciativa: por parte del Gobierno o de una cuarta parte de los parlamentarios.
- Para continuar adelante requería el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los diputados en el ejercicio del cargo, durante los cuatro primeros años de vida constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo.
- Acto seguido, se producía la disolución automática del Parlamento y la elección de una Asamblea Constituyente.
- Finalmente, era necesaria la aprobación de la reforma por las Cortes Constituyentes.

Como vemos, la Constitución española de 1931 era especialmente rígida. Con las dificultades de reforma, los Constituyentes pretendía dar estabilidad y duración a su obra, impidiendo las modificaciones apresuradas

y escasamente meditadas. También se buscaba la garantía frente a la obra del legislador ordinario.

C) PRINCIPIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

1. La configuración de la República como un Estado integral

Los Constituyentes de 1931 se negaron a declarar que España era una República federal, ya que entendían que tanto el unitarismo como el federalismo eran dos formas de Estado que estaban en crisis. Y, por ello, buscaron una nueva forma de Estado, que el artículo 1 de la Constitución denominó, con fortuna discutible, “Estado integral”.

El Estado integral era una fórmula intermedia y de compromiso entre el unitarismo y el federalismo, aunque más cercana del segundo que del primero, que se concretaba en un federalismo disminuido, el cual concedía un estatuto de autonomía política y administrativa a cada una de las regiones que lo solicitasen. En síntesis, se puede afirmar que lo que los Constituyentes de 1931 denominaron “Estado integral” era el precedente directo del actual “Estado regional” o “Estado autonómico”.

2. La soberanía popular o soberanía nacional

El segundo principio fundamental del sistema político consagrado en la Constitución republicana de 1931, es el de la soberanía popular o soberanía nacional. Seguía, de esta forma, la tradición progresista de las Constituciones de 1812, 1837 y 1869. Así lo determina el Preámbulo y el artículo 1 del Texto Constitucional. Por tanto, es el pueblo español en su conjunto quien legitima y quien actúa de soporte de todos los poderes del Estado.

3. La colaboración de poderes

Aunque no recogiera expresamente el principio de la división de poderes, es evidente que lo asumió en su versión moderada de “colaboración” de poderes, propia de un régimen parlamentario. Los principales actores de

la vida política republicana eran: las Cortes, el Presidente de la República, el Gobierno y el Tribunal de Garantías Constitucionales.

4. La consagración de las instituciones de democracia semidirecta

Aunque la Constitución de la Segunda República introdujo un sistema de democracia representativa, incorporó novedosamente algunos correctivos de democracia semi-directa. En efecto, el artículo 66 de la Constitución consagraba dos mecanismos de democracia semi-directa claramente vinculados a la actividad legislativa: el referéndum legislativo y la iniciativa legislativa popular.

- El primer párrafo del artículo 66 de la Constitución republicana de 1931 introducía en nuestro ordenamiento la figura del referéndum legislativo, al afirmar que el pueblo podía "atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes". Era necesario, para ello, que lo solicitase el quince por ciento del cuerpo electoral.

- El pueblo podía asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa popular, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que los pidieran, al menos, el quince por ciento de los electores.

5. El laicismo del Estado

La cuestión religiosa fue una de las que más problemas originó durante el período republicano: la intolerancia y el anticlericalismo de ciertos gobernantes, por una parte, y el egoísmo y el gusto por el poder de algunos hombres de la Iglesia, por otro, determinaron un enfrentamiento muy profundo entre la Iglesia Católica y el Estado, y -en último término- entre españoles clericales y españoles anteclericales.

Modificar radicalmente las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español era una exigencia imperiosa al proclamarse la Segunda República. Algunas de las medidas que introdujo la Constitución de 1931 -tales como la declaración de aconfesionalidad del Estado, la no discriminación por razón de credo religioso, la libertad de cultos, la enseñanza laica y el divorcio vincular- eran, aunque pudieran provocar una profunda conmoción

en amplios estratos de la sociedad española, absolutamente necesarias, esencialmente justas y muy similares a las que se habían incorporado a otras muchas legislaciones de la época. Si la Constitución se hubiera parado aquí, habría establecido una regulación justa (lo que podríamos llamar un “laicismo positivo”), pero incluyeron otras normas inspiradas en el rencor y la revancha (dando lugar a un “laicismo negativo”). La disolución de la Compañía de Jesús, la supresión del presupuesto del clero, la prohibición de ejercer la enseñanza a las órdenes religiosas, el draconiano régimen económico y fiscal que se les impuso, la amplia y amenazante posibilidad de nacionalizar sus bienes, eran disposiciones anómalas en un Texto Constitucional y, como apuntábamos anteriormente, parecían dictadas más por el rencor y la revancha que por el deseo de buscar la solución más justa y acorde a la sociedad española. Todo ello provocó, como ha señalado el profesor Santiago Varela, que la cuestión religiosa se politizara, es decir, “se convirtiera en una de las principales causas de conflicto político, de tal forma que la sacralización de la política española aumentaría en lugar de atenuarse”.

6. El carácter social del Estado

Como ha afirmado el profesor Joaquín Tomás Villarroja, al proclamarse la República, España “tenía planteado un gravísimo problema social: las desigualdades económicas eran irritantes; una gran parte del pueblo español vivía en condiciones materiales y morales inadmisibles; las clases acomodadas mostraban, frecuentemente, una insensibilidad que despertaba el odio de las desheredadas”.

La Constitución republicana, que en su artículo 1 afirmaba que “España es una República democrática de trabajadores de toda clase”, pretendió acabar con este estado de cosas. En síntesis, se puede afirmar que el Texto de 1931 quería introducir un Estado social avanzado, es decir, un Estado del bienestar con economía mixta, en el cual los poderes públicos tuvieran encomendada la tarea de redistribuir la riqueza, al objeto de mejorar la situación socio-económica de los sectores menos favorecidos y reducir las distancias entre las clases sociales.

D) LA DECLARACIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES

Esta declaración aparece en el título III de la Constitución (arts. 25 a 50), a través de una enumeración bienintencionada pero algo asistemática. A pesar de ello, en aquellos momentos era la declaración de derechos más amplia de la historia constitucional española y una de las más generosas del mundo. Esta ampliación respondía, como han afirmado los profesores Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, al deseo de “recoger las aspiraciones sociales más sentidas, hasta entonces desconocidas por nuestros Textos Constitucionales”.

Por otra parte, debemos indicar que la Constitución de 1931 agrupaba los derechos en dos bloques: 1º derechos individuales y políticos; y 2º derechos relativos a la familia, la economía y la cultura.

1. Derechos individuales y políticos

Dentro de este grupo se incluían, entre otros, los siguientes derechos: igualdad ante la ley y no discriminación; libertad de conciencia y culto y derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión; garantías penal y procesal, derecho a la libertad y seguridad personales; derecho a circular libremente por el territorio nacional, a elegir en él la residencia y a entrar y salir libremente de España; inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; libertad de profesión, industria y comercio; derecho a la libertad de expresión y a la difusión libre del pensamiento; derecho de sufragio universal activo y pasivo (de esta manera España se convirtió en uno de los primeros países del mundo en reconocer el sufragio universal femenino); derechos de reunión y manifestación; derecho de asociación y sindicación, etc.

2. Derechos relativos a la familia, la economía y la cultura

Están regulados en el capítulo segundo del título tercero de la Constitución (arts. 43 a 50). Más que ante verdaderos derechos, estamos ante lo que podríamos denominar principios rectores del orden familiar, económico y cultural. Se incluyen en el mismo formulaciones bastante novedosas en relación a las anteriores Constituciones, consagrándose lo que en aquellos momentos eran los principios más modernos y democráticos en estas materias.

a) Derechos relativos a la familia

Por su especial novedad e interés hacemos algunas reflexiones sobre los derechos relativos a la familia. En primer lugar, hay que subrayar que el matrimonio se fundaba en la igualdad de derechos y deberes para ambos cónyuges, y podía disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa. Este último inciso, que introducía en nuestro ordenamiento el divorcio vincular, fue combatido por los diputados conservadores Gil Robles y Leizaola; pero, finalmente, fue aprobado. A juicio del profesor Jiménez de Asúa, este precepto ponía “término a la vieja costumbre legalizada que hacía del error matrimonial una cadena perpetua”, y posibilitada “su disolución por divorcio”.

Se afirmaba, por otra parte, que los padres tenían para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él. Este principio, que equiparaba los hijos extramatrimoniales con los matrimoniales, ponía fin a la discriminación secular que habían soportado los primeros. En esta misma línea, la Constitución establecía que las leyes civiles regularían la investigación de la paternidad. Con esta tajante afirmación se quería terminar con una jurisprudencia machista que había negado reiteradamente esta posibilidad. El profesor Pérez Serrano, comentando con cierta gracia este precepto, afirmaba que es “cierto que habrá posibilidades de chantaje; pero tampoco es menos evidente que el donjuanismo irresponsable constituye una triste plaga”.

b) Derechos relativos a la economía.

Al estudiar los principios políticos y constitucionales consagrados por la Ley Fundamental republicana, nos hemos referidos al carácter social del Estado que se quería construir, subrayando que se introducía un sistema económico avanzado y progresista, con tendencia socializante. Toda la riqueza del país se declaraba subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas.

c) Derechos relativos a la cultura.

La enseñanza primaria era gratuita y obligatoria. La enseñanza era laica, debía hacer del trabajo el eje de su actividad metodológica e inspirarse

en ideales de solidaridad humana. Las regiones autónomas podían organizar la enseñanza de sus lenguas respectivas.

E) LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

1. Las Cortes

a) Organización unicameral

La Constitución señalaba que la potestad legislativa es ejercida por las Cortes o Congreso de los Diputados. Por tanto, era la segunda vez en la historia del constitucionalismo español que se introducía un Parlamento unicameral (la primera vez había sido en la Constitución de 1812). A nuestro juicio, no se tuvieron suficientemente en cuenta las posibles ventajas que un sistema bicameral podía aportar cuando, como en el caso español, se trataba de construir un Estado regional con una fuerte descentralización territorial.

b) Composición, funcionamiento y funciones

Sus miembros eran elegidos por sufragio universal (masculino y femenino) de los ciudadanos mayores de 23 años. La duración legal de los diputados era de cuatro años.

El rasgo más característico de la organización y funcionamiento de las Cortes era la gran autonomía que se concede a la Cámara. Así, por un lado, destaca la autonomía reglamentaria, es decir, la capacidad de fijar su propio Reglamento de régimen interior. Por otro lado, es relevante la autonomía en el funcionamiento de las Cortes, ya que debían reunirse de forma automática, sin necesidad de convocatoria, dos veces al año, concretamente el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionaban, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo (art. 58). Como vemos, este artículo reaccionando enérgicamente contra ciertas prácticas perversas del régimen anterior, imponía la reunión automática de las Cortes y una duración mínima de sus sesiones, al objeto de que este funcionamiento fuera real y no una mera ficción jurídica.

Las Cortes de la Segunda República tenían asignadas las tres funciones parlamentarias clásicas: la legislativa, la presupuestaria y la de control político del Gobierno.

2. La Presidencia de la República

La Constitución española de 1931 consagraba un sistema de Ejecutivo dualista o bicéfalo, en el cual una persona asumía la jefatura del Estado (Presidente de la República) y otra la jefatura del Gobierno.

a) Procedimientos de elección

Sólo eran elegibles para la Presidencia de la República los ciudadanos españoles mayores de cuarenta años que se hallasen en el pleno goce de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, no podían ser elegidos los militares, los religiosos y los miembros de las familias reinantes o exreinantes de cualquier país.

Para la elección del Presidente de la República se preveían dos procedimientos:

- El procedimiento de la disposición transitoria primera de la Constitución. Esta vía, que sólo era utilizable para elegir al primer Presidente de la República, exigía mayoría absoluta en primera votación de los miembros de las Cortes y, si ningún candidato la obtenía, mayoría relativa en segunda votación. De acuerdo con el mismo fue elegido Niceto Alcalá-Zamora y Torres el 10 de diciembre de 1931.

- El procedimiento del artículo 68 de la Constitución. El segundo y ulteriores Presidentes de la República debían ser elegidos por una asamblea integrada por los miembros de las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados. Dichos compromisarios, cuyo único cometido era intervenir en este nombramiento, debían ser elegidos por el mismo procedimiento que los parlamentarios. De acuerdo con este procedimiento fue elegido el segundo y último Presidente de la Segunda República. El 10 de mayo de 1936 fue elegido Manuel Azaña Díaz para la suprema magistratura del Estado.

b) Duración del mandato del Presidente.

El mandato del Presidente duraba seis años, y no podía ser reelegido hasta haber transcurrido seis años desde el término de su anterior mandato (irreelegibilidad inmediata). Por diversas circunstancias, ninguno de los dos Presidentes pudo agotar su mandato.

c) Poderes del Presidente

Como afirma el profesor Sánchez Agesta, la Presidencia de la República en la Constitución de 1931 fue “una institución confusa y conflictiva por el cúmulo de facultades” que se atribuían a la misma. A pesar de este confusionismo, creemos que los poderes o facultades del Presidente podían agruparse en cinco bloques: nombrar y separar al Presidente del Gobierno y a los ministros; atribuciones como Jefe del Estado (vg. firmar los tratados internacionales); poderes de carácter ejecutivo (vg. ordenar las medidas urgentes que exigía la defensa de la seguridad de la Nación); poderes de intervención en la función legislativa (vg. veto suspensivo sobre las leyes no declaradas urgentes); y poderes de intervención en el funcionamiento de las Cortes (vg. podía, dentro de ciertos límites, suspender las sesiones ordinarias del Parlamento).

3. El Gobierno

En esta Constitución se trataba por primera vez, de forma explícita, el tema del Gobierno como órgano colegiado e independiente del Jefe del Estado. Estaba compuesto de un Presidente, nombrado y separado libremente por el Presidente de la República, y de los ministros, que también eran nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Gobierno. En cualquier caso, el Gobierno necesitaba para conservar el poder, de una doble confianza: la del jefe del Estado y la de las Cortes (que podían exigir responsabilidad política al Ejecutivo).

Las principales funciones del Gobierno eran las siguientes: la elaboración de los proyectos de ley, la aprobación de los decretos, el ejercicio de la potestad reglamentaria, y el estudio y deliberación sobre todos los asuntos de interés público. Por otra parte, era competencia de los ministros

la dirección y gestión de los servicios públicos asignados a sus respectivos departamentos.

Por lo que se refiere a la práctica gubernamental, hay que señalar que se produjo una extrema inestabilidad, que -durante buena parte de la República- impidió una gestión eficaz. Así, entre abril de 1931 y mayo de 1936, se sucedieron un total de dieciocho Gobiernos.

4. El Tribunal de Garantías Constitucionales

Con esta institución se introducía en nuestro país el control de la constitucionalidad de las leyes, que era una de las principales novedades jurídicas del Derecho Público continental.

La composición del Tribunal de Garantías Constitucionales (el precedente directo de nuestro Tribunal Constitucional) era incorrecta (por ser excesiva en número de miembros y por posibilitar que ciudadanos legos en Derecho formasen parte del mismo). En concreto, estaba integrado por los siguientes miembros: el Presidente del propio Tribunal de Garantías Constitucionales (que lo elegía el Parlamento), el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Tribunal de Cuentas, dos diputados libremente elegidos por las Cortes, un representante por cada una de las regiones españolas, dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República y cuatro profesores de las Facultades de Derecho elegidos de entre ellos.

Sus competencias más importante eran las siguientes: el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, las consultas de inconstitucionalidad de las leyes que les dirigiesen los tribunales, el recurso de amparo de derechos individuales, los conflictos de competencia entre el Estado y las regiones autónomas, y la responsabilidad criminal de los altos cargos políticos.

F) APLICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Como afirma el profesor Tomás Villarroya, la Constitución de la Segunda República, en el tema de la organización de poderes, no era un

modelo de sabiduría ni un catálogo de errores: era una Constitución más que proponía una serie de reglas de juego. Durante este período, todos los actores de la vida política, fuera cual fuese su ideología, pecaron por falta de lealtad y prudencia en la observancia de las reglas del juego constitucional.

Sin embargo, a pesar de sus defectos y limitaciones, la Constitución de 1931 pudo haber servido, sin duda, para consolidar la democracia y transformar el Estado en clave de justicia y libertad. No pudo ser. A una España inmovilista, injusta y extremadamente conservadora, que padecía un cierto complejo de inferioridad, se le opusieron unas fuerzas políticas que hacían bandera de la revancha y que concebían el Estado de Derecho como un medio y no como un fin. Los hombres prudentes y ponderados de uno y otro lado, a pesar de sus notables y encomiables esfuerzos, fueron arrollados por el torrente de la pasión, que ciega el entendimiento y da rienda suelta a los instintos más peligrosos del ser humano.

Las elecciones del 16 de febrero de 1936 pusieron de relieve que los niveles de odio y de enfrentamiento fratricida eran muy elevados. No tiene nada de extraño, pues, que algunos meses más tarde se pasara de la guerra civil encubierta a la guerra civil declarada.