

# *La Constitución republicana de 1931*

## *siete décadas después*

*Andoni Pérez Ayala*

( Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad del País Vasco)

1. El cambio constitucional de 1931. 2. "República democrática de trabajadores...". 3. Los derechos y libertades y la igualdad ciudadana. El sufragio femenino. 4. La separación Iglesia-Estado y la libertad religiosa. La enseñanza laica. 5. Las primeras manifestaciones del Estado social y de la Constitución económica. 6. La reorganización territorial autonómica del Estado. 7. La experiencia constitucional republicana de 1931, una oportunidad histórica frustrada.

*El cambio constitucional de 1931*

El 9 de Diciembre de 1931, hace ahora setenta años, se aprobaba la primera Constitución republicana en España. A diferencia del anterior proyecto constitucional republicano de 1873, que no llegó a aprobarse, el constituyente republicano de 1931 sí pudo finalizar su obra, dejándonos un legado político que, además de la novedad que supone ser el primer texto constitucional republicano que va a tener vigencia efectiva, contenía también importantes aportaciones sobre la forma de concebir la organización del poder político y las relaciones entre éste y los ciudadanos.

Si bien el periodo de vigencia temporal de la Constitución republicana de 1931 es muy breve, no llegando siquiera a alcanzar un lustro (Diciembre 1931-Julio 1936), ello no ha impedido que sea uno de nuestros textos constitucionales históricos (junto con el de 1812 y los del sexenio) que mayor interés ofrece y que mayor atención a merecido a los constitucionalistas, no solo españoles sino también extranjeros. No es casual que así haya sido ya que la Constitución de 1931, como antes las de 1812 y del sexenio, representan los momentos históricos en que nuestro constitucionalismo conecta con las corrientes más avanzadas del constitucionalismo de la época, integrándose en su grupo de vanguardia.

Pero si la Constitución republicana de 1931 guarda una relación de *continuidad* con las manifestaciones más avanzadas de nuestro constitucionalismo histórico, hay que decir también que supone una clara *ruptura* con el sistema político y constitucional de la Restauración que le precedió durante más de medio siglo, desde 1875, y que en su fase final fue rematado con la instauración de un régimen dictatorial, a partir de 1923, con la consiguiente desaparición de cualquier atisbo de régimen constitucional. Dictadura que, una vez derrotada la República tras la guerra civil provocada por la sublevación militar de 1936, volvió a ser reimplantada de nuevo, esta vez durante cuatro largas décadas, hasta que fue posible la recuperación de las libertades a partir de 1978.

En este contexto histórico, delimitado por el siglo que transcurre entre el inicio de la Restauración y el fin de la dictadura franquista, el breve paréntesis de menos de un lustro de democracia constitucional republicana, entre 1931 y 1936, supone una experiencia que contrasta fuertemente con los largos periodos de signo opuesto que le preceden y que le suceden. Pero la II República, y particularmente la Constitución de 1931, no fueron solo un breve paréntesis histórico; además, y sobre todo, representan la instauración de un nuevo marco político y constitucional que clausuraba un pasado en el que el peso de los factores regresivos había venido lastrando crónicamente cualquier avance social; y, al mismo tiempo, abría un nuevo periodo en el que era posible encarrilar al país por la vía de la modernización y del progreso social.

En este sentido, lo primero que es preciso subrayar es la profundidad del *cambio* que supuso la instauración del régimen constitucional republicano en 1931. En esta ocasión no se trataba, como había ocurrido repetidamente en otros momentos, de un pronunciamiento o de una crisis política saldada con un cambio gubernamental. Ni siquiera, con ser ello muy importante, de un cambio en la titularidad de la Jefatura del Estado, haciéndola electiva pero manteniendo intacto en todo lo demás el régimen político existente. Por el contrario, la Constitución republicana de 1931 introducía profundas reformas estructurales que afectaban al conjunto del sistema institucional del Estado y que suponían la instauración de un nuevo régimen político de carácter netamente democrático y social.

De esta forma, el nuevo marco constitucional republicano proporcionaba, por primera vez, las

condiciones para poder acometer la *democratización* del Estado, así como su configuración como un auténtico Estado de derecho, tareas que no solo habían quedado aplazadas *sine die* durante el prolongado periodo alfonsino (y antes durante el periodo isabelino) sino que incluso se había venido produciendo un proceso de involución que fue agravándose a medida que transcurría el tiempo y se hacía más patente la crisis del sistema de la Restauración.

Por otra parte, el nuevo régimen político que instauraba la Constitución republicana de 1931 abría nuevos horizontes para emprender la necesaria *modernización* de un sistema político cuyo creciente anquilosamiento desde el inicio del siglo, y finalmente con la dictadura primoriverista, había incrementado el desfase en relación con los países europeos de nuestro entorno. En este sentido, la Constitución republicana de 1931 suponía nuestra conexión y homologación con el constitucionalismo europeo en general, y en particular con las corrientes más avanzadas en ese momento fuera de nuestras fronteras. Así se puso claramente de manifiesto, aun antes de ser aprobada la Constitución, en el curso del proceso de gestación y elaboración, en el que las experiencias y los modelos del constitucionalismo social de entreguerras, de forma especial la Constitución alemana de Weimar, sirvieron de referencia permanente al constituyente republicano de 1931.

Dado que no es posible en un trabajo de estas características realizar un estudio *in extenso* de la totalidad del texto constitucional, vamos a referirnos solo a algunos de sus aspectos más relevantes; especialmente a aquellos que afectaban a las cuestiones claves de la época y que, por ello, fueron las que mayor controversia doctrinal suscitaron y, asimismo, mayor polarización política y social provocaron, tales como la extensión del sufragio al electorado femenino, la separación Iglesia-Estado, la nueva regulación en materia económica y social y la reorganización territorial del Estado según el principio autonómico; cuestiones todas ellas que son, además, las que suponen una mayor aportación innovadora desde la perspectiva político-constitucional.

### ***"República democrática de trabajadores..."***

Las palabras con que se abre el texto constitucional, (re)definiendo al Estado como una "República democrática de trabajadores de toda clase" reflejan expresivamente la nueva orientación que inspiraba al constituyente republicano de 1931. Se trata de una concepción nueva sobre el Estado, inédita en nuestro constitucionalismo histórico y que, al mismo tiempo, conectaba con las tendencias del constitucionalismo social europeo de entreguerras, proporcionando un nuevo marco de actuación a los poderes públicos de signo inequívocamente democratizador y socializador. Esta caracterización constitucional del Estado, aludiendo expresamente a su componente *democrática y social*, tendrá luego su desarrollo a lo largo del texto constitucional, así como en la legislación aprobada a partir de entonces por las Cortes republicanas.

El intenso debate doctrinal en la Asamblea constituyente sobre este tema, en particular sobre la referencia a "los trabajadores de toda clase" como el fundamento social del Estado, es revelador del importante cambio operado en la mentalidad constitucional, en relación con épocas pasadas, sobre los principios inspiradores del nuevo régimen político republicano. Independientemente de la literalidad del enunciado de esta primera disposición constitucional, objeto de una fuerte polémica entre las distintas corrientes representadas en las Cortes constituyentes, interesa llamar la atención sobre el lugar prioritario que va a ocupar la referencia social, formulada en los términos ya señalados

—"trabajadores de toda clase"- a la hora de (re)configurar constitucionalmente el Estado sobre nuevas bases.

Es preciso reseñar que esta formulación constitucional sobre la caracterización del Estado, además de su carácter innovador en el momento en que es adoptada, ha servido posteriormente, tras la segunda guerra mundial, como criterio inspirador de otros textos constitucionales aprobados en este periodo. Tal es el caso, particularmente, de la Constitución italiana de 1947, que también dedica sus primeras palabras a hacer una caracterización del Estado en términos muy parecidos -"República democrática fundada en el trabajo" (art. 1º)- a los empleados por nuestra Constitución de 1931. Ello es una muestra expresiva de la originalidad innovadora del constituyente republicano, no solo en relación con nuestro pasado histórico sino también en relación con el constitucionalismo de la época más allá de nuestras fronteras, al que aportará elementos de interés que serán incorporados bajo formas diversas a los ordenamientos constitucionales de otros países.

Así mismo, y también ubicada en la disposición inicial del texto constitucional, se afirma el principio de la *soberanía popular*: "Los poderes de todos sus órganos (de la República) emanan del pueblo" (art. 1º); cuestión esta que en España había sido históricamente objeto de una aguda controversia entre las corrientes democráticas defensoras de esta concepción popular de la soberanía y quienes, por el contrario, sostenían que ésta residía conjuntamente en el Rey y la Cortes, tesis que fue la que prevaleció ampliamente en nuestro constitucionalismo histórico, con la única excepción hasta 1931 de los textos constitucionales del sexenio democrático (Constitución de 1869 y proyecto constitucional de la I República de 1873).

### ***Los derechos y libertades y la igualdad ciudadana. El sufragio femenino***

La regulación de los derechos y libertades será uno de los terrenos en que se va a hacer sentir el espíritu renovador que introducía la Constitución republicana de 1931. No solo por la mayor atención que se dedica a este tema y la mayor extensión con que es tratado en relación con textos constitucionales precedentes, sino, sobre todo, por la orientación que va a seguir la regulación de esta materia, acorde con las nuevas concepciones sobre los derechos y libertades del constitucionalismo social de entreguerras, que van a tener reflejo expreso en el conjunto de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos y libertades.

La referencia al constitucionalismo europeo de entreguerras es obligada ya que en este tema, como en tantos otros a los más adelante tendremos ocasión de referirnos,, introducía una nueva concepción que, en materia de derechos y libertades, se traducirá, por una parte, en dotarles de garantías jurídicas efectivas para proteger su ejercicio y, por otra, en su inserción en el marco de relaciones sociales en que se desenvuelve la actividad de los individuos, dotándoles de una dimensión *social* de la que hasta entonces estaban desprovistos. En definitiva, se trataba de socializar los derechos del individuo haciéndoles compatibles con la igualdad ciudadana. O, dicho con las palabras de M. Hauriou, de pasar "del individualismo de la desigualdad a un individualismo de la igualdad".

De acuerdo con estas premisas, la declaración de derechos se abre con una disposición (art. 25) en la que se afirma el principio de *igualdad*, ya reconocido con carácter general -igualdad ante la ley- en el Título Preliminar (art. 2º), en el que se establecían los fundamentos constitucionales del nuevo

orden republicano, y concretado ahora, en el Título relativo a los derechos y libertades, en la exclusión de cualquier privilegio por razón de "filiación, sexo, clase social, riqueza, ideas políticas o creencias religiosas (art. 25). Se trata de una formulación del principio de igualdad que va más allá de la concepción liberal clásica de igualdad ante la ley y que conecta este principio con los derechos y libertades, de forma que éstos han de ser ejercidos en la igualdad ciudadana -el "individualismo de la igualdad frente al de la desigualdad" del que hablaba M. Hauriou- con exclusión expresa de cualquier privilegio jurídico que menoscabe o impida el ejercicio de los derechos y libertades. Era ésta una concepción propia del constitucionalismo social de la época, que tuvo su primera plasmación en la Constitución alemana de Weimar (arts. 109 y ss), texto en el que se inspiró nuestro constituyente de 1931, y que posteriormente inspirará también los textos constitucionales aprobados después de la segunda posguerra mundial; entre ellos, el nuestro vigente actualmente, que va a adoptar el mismo esquema, vinculando el principio de igualdad con los derechos y libertades constitucionales (arts. 14 y ss.).

Partiendo de este principio, el texto constitucional republicano recogía, a continuación, un amplio catálogo de derechos y libertades, y de deberes, que incluía todos los derechos civiles y políticos propios del constitucionalismo liberal y democrático en Europa. En este sentido, son objeto de constitucionalización expresa la seguridad jurídica (art. 28), la libertad personal y el habeas corpus (art. 29), la libertad de circulación y residencia (art. 31), la inviolabilidad del domicilio (art. 31) y correspondencia (art. 32), la libertad de elección de profesión, industria y comercio, estas dos últimas sometidas a "las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes" (art. 33), la libertad de expresión, previendo garantías específicas frente al eventual secuestro de libros o suspensión de periódicos (art. 34), derecho de petición (art. 35), derecho de reunión (art. 38), derecho de asociación, con una referencia específica a la libre sindicación (art. 39) y el derecho de acceso a empleos y cargos públicos "sin distinción de sexo" (art. 40).

Pero más allá de esta amplio catálogo de derechos y libertades, cuya enumeración es obligada para poder tener una idea global del tratamiento constitucional de este tema, interesa llamar la atención, por la novedad que suponía en su día, sobre las *garantías* que el propio texto constitucional prevé para ellos, dotándoles así de auténtica eficacia jurídica. Son muy ilustrativos a este respecto los términos de la rúbrica que encabeza esta enumeración de derechos y libertades: "Garantías individuales y políticas". De acuerdo con esta concepción garantista, se prevé la creación de "Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales" (art. 105); y, así mismo, "el recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades" (art. 121 b), recurso que recaerá bajo la jurisdicción exclusiva del Tribunal de Garantías Constitucionales, órgano de nueva creación concebido para garantizar la eficacia normativa de la Constitución, en general, y de los derechos y libertades constitucionales en particular.

Además de los derechos civiles y políticos, garantizados constitucionalmente en los términos señalados, la Constitución republicana de 1931 incorporaba una nueva generación de derechos, los *derechos sociales*, lo que constituía una de las novedades más importantes (tema que será tratado más adelante al ocuparnos del Estado social). Así mismo, la libertad religiosa y de cultos, cuestión que tradicionalmente había sido fuente de agudos conflictos, va a ser igualmente objeto de regulación constitucional sobre nuevas bases (nos ocuparemos también sobre este tema más adelante al referirnos a las relaciones Iglesia-Estado). Pero antes de finalizar con el punto relativo a los derechos y

libertades, es preciso hacer una referencia específica a otra de las novedades más importantes introducidas por la Constitución republicana de 1931, como era la extensión del *derecho al sufragio* a la mitad de la población que hasta entonces carecía de él, al equiparar "los derechos electorales...de los ciudadanos de uno y otro sexo" (art. 36).

Se trataba, sin duda, de una de las decisiones de mayor repercusión social ya que afectaba directamente a la mitad de la población (femenina) que se encontraba privada del derecho de participación pública a través del sufragio, y suponía, al mismo tiempo, un avance decisivo en el proceso de *democratización institucional*. Ello tenía especial significación en un país como el nuestro, aquejado crónicamente a lo largo de su accidentada historia político-constitucional de un fuerte déficit democrático (con el breve paréntesis del sexenio democrático, en el que el sufragio seguía siendo solo masculino), que la Constitución republicana de 1931 saldaba por completo, equiparándonos en este terreno, como en muchos otros, a los más avanzados de la época.

Conviene recordar al respecto, para comprender mejor lo que en ese momento (1931) representaba la constitucionalización del sufragio sin distinción de sexos, que esta posición distaba entonces de ser común y asumida generalizadamente en el constitucionalismo de la época. Baste reseñar algunos de los países de nuestro entorno con mayor tradición constitucional, como Francia, Bélgica, Suiza..., en los que no se había conseguido la equiparación de ambos sexos en los derechos electorales y que solo la conseguirán años más tarde, tras la II Guerra mundial. Ello resalta el avance que suponía, en 1931, la constitucionalización de la extensión del sufragio a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre.

Hay que puntualizar, no obstante, que la adopción por las Cortes constituyentes de esta decisión fue acompañada de una aguda polémica entre quienes se pronunciaban a favor y en contra, por razones muy diversas, e incluso contradictorias, en ambos casos. No solo en el seno de los distintos grupos parlamentarios se produjeron fuertes controversias y posiciones contradictorias, sino que incluso entre las mujeres diputadas en la Asamblea constituyente hubo también división de opiniones y posicionamientos contrapuestos. Es preciso advertir, de todas formas, que las divergencias en este último caso no se referían al derecho al sufragio femenino en sí, que no se cuestionaba, sino a la conveniencia y oportunidad de ejercerle de inmediato ya que ello, según algunas destacadas diputadas (cuya adscripción a posiciones progresistas estaba fuera de duda; V. Kent entre ellas) podía tener repercusiones negativas para el avance de las propuestas progresistas.

### ***La separación Iglesia-Estado y la libertad religiosa. La enseñanza laica.***

Otro de los aspectos en los que la Constitución republicana de 1931 introdujo cambios sustanciales fue en el terreno de las relaciones Iglesia-Estado. Se trataba de una cuestión muy sensible dada la importante influencia que la Iglesia católica ejercía sobre amplias capas de la población y, así mismo, una cuestión que históricamente había sido permanentemente fuente de conflictos entre las corrientes confesionales partidarias de vincular la Iglesia al Estado y el laicismo que propugnaba la separación entre ambos. La Constitución republicana optaba claramente por esta última alternativa, rompiendo con el esquema vigente hasta entonces durante todo el periodo de la Restauración, cuya

Constitución de 1876 (art. 11) establecía que "la religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado", precisando además que aunque "nadie será molestado por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto.... no se permitirá, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado."

Al mismo tiempo, la regulación constitucional de 1931 sobre este tema enlazaba con el constitucionalismo del sexenio, cuyo texto de 1869 (art. 21), además de recoger la obligación de "mantener el culto y los ministros de la religión" garantizaba "el ejercicio público o privado de cualquier otro culto" (distinto del católico), tanto para "todos los extranjeros residentes en España" como para el supuesto de que "algunos españoles profesaren otra religión que la católica". Más contundente era el proyecto constitucional republicano de 1873 que, de forma más lacónica, se expresaba en los términos siguientes: "Queda separada la Iglesia del Estado", previendo así mismo que "el ejercicio de todos los cultos es libre en España" (art. 35).

La Constitución de 1931 abordaba el tema de las relaciones Iglesia-Estado sobre la base de dos ejes: el primero, la separación clara entre ambos, desvinculando expresamente al Estado de cualquier adscripción religiosa. Esta posición quedaba plasmada constitucionalmente, también en términos lacónicos, limitándose a establecer que "El Estado español no tiene religión oficial" (art. 3). No es indiferente el lugar donde está ubicada esta disposición constitucional, inmediatamente a continuación de las disposiciones relativas a la definición del Estado como una "República democrática de trabajadores..." (ver supra) basado en la soberanía popular y articulado territorialmente como un Estado integral autonómico (art. 1); y de la que establece el principio de igualdad ante la ley (art. 2). Junto con ellas, la separación Iglesia-Estado (art. 3) se ubica en el lugar que el texto constitucional reserva a los principios básicos del nuevo orden republicano, lo que da cuenta de la importancia que el constituyente de 1931 otorga a esta cuestión.

Se trata de una disposición constitucional que, a pesar de la oposición que suscitó en algunos sectores durante el debate constituyente, sin duda como reflejo de la confrontación que históricamente había provocado esta cuestión, era difícilmente objetable, al menos en los términos en que estaba redactada. Simplemente, se limitaba a establecer la *aconfesionalidad* del Estado, sin prejuzgar cual debería ser en la sucesivo la actitud de los poderes públicos ante las creencias religiosas; éstas eran un asunto privado de los creyentes, que no debían condicionar en ningún caso a los poderes públicos ni interferir en las relaciones entre éstos y los ciudadanos, creyentes o no.

El segundo eje en el tratamiento constitucional de la conflictiva cuestión religiosa era el reconocimiento de la *libertad religiosa*, que el texto republicano de 1931 contemplaba, junto con la libertad de conciencia, en los siguientes términos: "la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente quedan garantizados" (art. 26). Así mismo, este reconocimiento y garantía expresa de la libertad religiosa venía complementado y reforzado por la previsión de que "nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas" y de que "la condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política", con la única restricción relativa a los cargos de Presidente de la República y del Gobierno, que no podrán ser desempeñados por "los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos" (art. 70b), lo que independientemente de las creencias religiosas que puedan profesarse parece bastante razonable.

En líneas generales puede afirmarse que el marco constitucional de la libertad religiosa diseñado en la disposición constitucional relativa a este tema era perfectamente homologable, al menos desde la perspectiva de la separación Iglesia-Estado. Solo haciendo una interpretación forzada de la disposición constitucional que comentamos puede llegarse a la conclusión de que restringe o impide el ejercicio de la libertad religiosa, como se sostuvo por algún sector en la apasionada controversia sobre este tema en el debate constituyente. No obstante, sí hay un punto que puede dar pie a este tipo de posiciones, como es la previsión de que "las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno". Se trataba de una prevención que, además de innecesaria resulta de muy dudosa eficacia práctica, puede originar más problemas de los que pretende solucionar y era perfectamente prescindible. En cualquier caso, y a salvo de esta innecesaria prevención, difícilmente puede oponerse reparos a los términos en que quedaba constitucionalizada la libertad religiosa; al menos, si se parte del principio de la separación Iglesia-Estado.

Mayores problemas iba a plantear, en particular por la radical oposición que suscitó por parte de la jerarquía eclesiástica, la regulación de las *confesiones religiosas*, "consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial" (art. 26). Esta misma disposición constitucional fijaba las bases a las que tenía que ajustarse la referida ley especial, precisando además que debía ser aprobada por las propias Cortes constituyentes. No cabe duda que las bases que se establecían en esta polémica disposición constitucional, sin duda una de las más controvertidas de la Constitución, suponía el mayor recorte de los privilegios de que había disfrutado históricamente la Iglesia, a la que se incapacitaba para adquirir y conservar otros bienes que no fueran los que se destinasen al cumplimiento directo de sus fines privativos, se les sometía a todas las leyes tributarias del país y se les obligaba a rendir cuentas anualmente al Estado de la inversión de sus bienes; así mismo, se les prohibía ejercer la industria y el comercio...y la *enseñanza*, punto este último de especial incidencia dado el importante protagonismo que la Iglesia, y en particular algunas órdenes religiosas, habían tenido en este campo.

Desde una perspectiva laica, mayoritaria en el constituyente de 1931, esta regulación constitucional no hacía sino llevar a sus últimas consecuencias el principio de separación entre el Estado y la Iglesia, privando a ésta última de los privilegios que había venido disfrutando históricamente, muchos de ellos sin relación alguna con los fines religiosos que le son propios, y estableciendo un marco de relaciones entre el Estado y la Iglesia sobre bases laicas. Se trataba, sin embargo, de una ruptura con el pasado confesional cuya radicalidad iba a provocar una fuerte reacción por parte de las instancias eclesiásticas y de amplios sectores sociales sobre las que éstas proyectaban su influencia, dando lugar así a las relaciones conflictivas entre las autoridades eclesiásticas y políticas que marcarán en buena medida el proceso político bajo la República.

Una referencia especial es preciso hacer a la proyección del principio de separación entre la Iglesia y el Estado en el terreno de la *enseñanza*. A ello se dedica una disposición específica (art. 48) que además de establecer la *gratuidad* y la *obligatoriedad* de la enseñanza primaria y asumir como objetivo el acceso de los estudiantes a todos los grados de la enseñanza, alude al sistema de la *escuela unificada*, lo que excluye la existencia de redes educativas paralelas, incluidas las de ideario confesional; y finalmente, se refiere al principio de *laicidad* en la enseñanza, "inspirada en ideales de solidaridad humana". Esta afirmación expresa del carácter *laico* de la enseñanza -hay que puntualizar que es la única vez que el texto constitucional emplea este término- se complementa a continuación, en la misma disposición constitucional, con el reconocimiento a las Iglesias del derecho a "enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos".

Interesa puntualizar que la enseñanza *laica*, a diferencia de la aconfesional que se limita a eludir la adscripción oficial a una determinada confesión religiosa, hace referencia a una enseñanza en la que no tiene cabida el adoctrinamiento religioso de los alumnos en los centros escolares; éste podrá realizarse en los propios establecimientos dependientes de las Iglesias pero no a través del sistema educativo público en los centros escolares. Se trataba también, como en el caso anterior relativo a la regulación de las confesiones religiosas, con el que está estrechamente relacionado, de una previsión constitucional que suponía una ruptura con la situación existente hasta entonces, en la que la influencia de la Iglesia en la enseñanza había sido muy fuerte y que, lógicamente, fue duramente contestada por ésta ya que le sustruía uno de los principales instrumentos para mantener y reproducir su influencia en la sociedad.

### ***Las primeras manifestaciones del Estado social y de la Constitución económica.***

En el ámbito *económico y social*, la Constitución republicana de 1931 supone un profundo replanteamiento de todas las cuestiones relativas a estos temas. De acuerdo con la nueva orientación marcada por el constitucionalismo de entreguerras, en el que hay que enmarcar el texto constitucional de 1931, aparecen las primeras disposiciones sobre la *Constitución económica* así como las primeras manifestaciones, si bien de forma aún embrionaria, de lo que iba a constituir el *Estado social* tras la II Guerra mundial.

Ya las palabras con las que se abría el texto constitucional, caracterizando al Estado como una "República democrática de trabajadores de toda clase" (art. 1, ver supra) eran sumamente ilustrativas de la orientación social del nuevo régimen político que instauraba la Constitución de 1931. Esta orientación general tenía luego plasmación normativa en las disposiciones constitucionales relativas a los *derechos, y deberes, sociales*, así como en las referentes a la intervención del Estado en la economía; todas ellas recogidas en un Capítulo específico (Cap. II: *Familia, Economía y Cultura*; inserto en el Tit. III: *Derechos y Deberes*) que, por primera vez, se ocupaba de la regulación constitucional de estos temas.

El *trabajo* era objeto de una disposición constitucional específica (art. 47) en la que, al tiempo que era considerado como una *obligación social*, se preveía para él una legislación protectora. De acuerdo con esta premisa, y con la finalidad de "asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna", se preveía una *legislación social* en materia de "seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte"; es decir, todas las contingencias cubiertas por los modernos sistemas de Seguridad Social, entonces inexistentes, lo que pone de manifiesto el avance que suponía en aquel momento (1931) la constitucionalización de estas materias.

Junto a estas previsiones, precursoras en el ámbito de lo que más tarde integrarán los sistemas de Seguridad Social, esta misma disposición constitucional (art. 47) alude también a las relaciones laborales y a las condiciones de trabajo, con referencia expresa al "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 remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero y las

instituciones de cooperación". Así mismo, la legislación social prevista constitucionalmente hacía referencia a "la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores".

Más allá de la enumeración de cada una de las materias a las que se refiere el enunciado de la disposición constitucional que comentamos, necesaria por otra parte para poder tener una idea de la orientación social que subyace, interesa especialmente llamar la atención sobre la novedad que supone, no solo en nuestro constitucionalismo sino también en relación con otros textos constitucionales extranjeros vigentes en esa época; y, así mismo, sobre el carácter precursor que van a tener en el proceso de conformación del Estado social, cuya configuración con los rasgos característicos con que luego ha sido conocido solo se producirá tras la segunda posguerra mundial. En este sentido, la Constitución republicana de 1931 puede ser considerada, además de la primera manifestación del constitucionalismo y del Estado sociales en nuestro país, como una valiosa aportación al acervo del constitucionalismo y del Estado sociales europeos, en general.

Esta referencia constitucional al trabajo y a la legislación social protectora de los trabajadores con carácter general, se completaba con la alusión a categorías específicas de trabajadores, como *el campesinado y los pescadores* (art. 47), que debido a sus peculiares condiciones laborales eran objeto de un tratamiento diferenciado. En este sentido, encontramos previsiones constitucionales que llaman la atención, sobre todo teniendo en cuenta el contexto social de la época -la España agraria de 1931- tales como la constitucionalización expresa del "patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos... y la indemnización por pérdida de cosechas"; a ello habrá que añadir, entre otras, las referencias al "crédito agrícola, las cooperativas de producción y consumo y las cajas de previsión", elementos todos ellos que comportaban importantes transformaciones, de acuerdo con los criterios propios del Estado social, en un sector como el agrario cuyo peso en la sociedad española de los años treinta era determinante.

Estrechamente relacionadas con las disposiciones constitucionales reseñadas, relativas al trabajo y a la legislación social protectora de los trabajadores, están las que se refieren a la *economía*, y más específicamente a la intervención del Estado en este ámbito. Las normas sobre esta materia, que conformarán lo que, a partir de entonces, empieza a recibir la denominación de *constitución económica*, harán su aparición entre nosotros gracias al texto republicano de 1931. Juntamente con las anteriores disposiciones ya aludidas constituirán la base jurídico-constitucional del *Estado social*, en ese momento en proceso de formación.

La primera consideración a realizar sobre esta cuestión es el distinto tratamiento que va a tener *la propiedad*, así como la intervención de los poderes públicos en la esfera económica. Así queda reflejado en la disposición relativa a esta materia (art. 44), al afirmar el principio de *subordinación* de "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño" a los intereses generales de la economía nacional. Se trata de una concepción de la propiedad nueva, acorde con los criterios introducidos por el constitucionalismo social de entreguerras, y que difiere por completo de la mantenida hasta entonces según los criterios propios del liberalismo clásico. Es preciso puntualizar, además, que esta perspectiva social desde la que se contemplaba el encuadre constitucional de la riqueza y la propiedad, era asumida de forma generalizada por los distintos grupos representados en la Asamblea constituyente, donde apenas se manifestaron posiciones contrarias en defensa de la concepción individualista clásica de la propiedad.

Mayor controversia iba a suscitar la regulación constitucional que, a continuación, se hacía sobre las limitaciones del derecho de propiedad; y en particular, sobre la posibilidad de *expropiación, socialización, nacionalización e intervención* de empresas, supuestos todos ellos objeto de cobertura constitucional expresa (art. 44). Así, junto a la *expropiación* "por causa de utilidad social mediante la adecuada indemnización", lo que, en principio, era aceptado de forma generalizada sin mayores problemas, se contemplaba también otra modalidad de expropiación que, en este caso, provocó una fuerte controversia, como era la posibilidad de *expropiación sin indemnización*, siempre que esta decisión fuese adoptada mediante "ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes" (la misma mayoría exigida para la reforma constitucional, como recordaban a sus adversarios los defensores en el debate constituyente de esta modalidad de expropiación). Los mismos requisitos se exigían para el supuesto, también contemplado expresamente de *socialización* de la propiedad.

Así mismo, se proporcionaba cobertura constitucional a la *nacionalización* de "los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común... en los casos en que la necesidad social así lo exija"; y, por último, se contemplaba también la posibilidad de *intervención*, mediante ley, de la "explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional". Se trata, en todos los casos, de una regulación constitucional de la propiedad y de la actuación de los poderes públicos en la economía inédita hasta entonces y de signo netamente socializante, de acuerdo con las nuevas tendencias del constitucionalismo económico y social de la época, que tuvieron su primera manifestación entre nosotros gracias a la obra del constituyente republicano de 1931.

### ***La reorganización territorial autonómica del Estado***

La (re)organización territorial del Estado fue otro de los principales problemas a los que hubo de hacer frente la Constitución republicana de 1931. Al igual que en los casos ya reseñados, relativos a la separación Iglesia-Estado, la superación del déficit democrático en el régimen de libertades, o el establecimiento de las primeras bases del Estado social, se trataba de un problema pendiente cuya solución exigía vencer fuertes inercias históricas. En este caso, era preciso partir del hecho de que, salvo el brevísimo paréntesis federal de la I República en 1873, la estructura territorial del Estado español había respondido siempre al modelo unitario centralizado.

Con este único antecedente histórico de su "abuela", la I República, la Constitución republicana de 1931 intentará de nuevo dar una respuesta a la cuestión pendiente de la reorganización territorial del Estado, que ahora va a plantearse en términos sensiblemente distintos a como se planteaba más de medio siglo antes. En efecto, en 1931 la referencia federal había dejado de ser el aglutinante común de los republicanos, a diferencia de lo que ocurría en 1873; y, por otra parte, habían surgido formaciones nuevas, de signo *nacionalista*, con una notable implantación en los territorios donde con mayor intensidad se planteaba este problema, particularmente en Cataluña y el País Vasco, cuyos planteamientos políticos difícilmente tenían encaje en cualquier modelo federal, orientándose predominantemente hacia la relación bilateral con "Madrid".

En estas condiciones, que eran las que realmente se daban en 1931, el constituyente republicano va a diseñar un modelo de organización territorial del Estado que no responde al modelo federal (así como tampoco al unitario centralizado) y que, sin embargo, va a proporcionar cobertura constitucional al *autogobierno* territorial, de acuerdo con los términos establecidos en la propia Constitución y los Estatutos de autonomía. Surgía así un nuevo modelo de Estado por lo que se refiere a la organización territorial del poder político, que la Constitución republicana bautizó con la dudosa denominación de *Estado integral*, "compatible con la autonomía de los municipios y regiones" (art. 1º) y que constituirá la primera manifestación de lo que posteriormente ha sido conocido bajo la denominación de *Estado autonómico*.

En síntesis, el nuevo modelo de Estado que diseñaba la Constitución republicana de 1931 combinaba elementos tanto del modelo federal como del unitario. Así, la estructura institucional del Estado en su conjunto, y muy en particular la del órgano representativo -las Cortes- seguía siendo unitaria sin que se contemplase la existencia de una segunda Cámara de representación territorial, rasgo típico de los sistemas federales. Pero al mismo tiempo, y a diferencia del modelo unitario, preveía una distribución de las competencias legislativas (y ejecutivas) entre las instancias centrales del Estado y las autonómicas, de acuerdo con los términos que establecía la propia Constitución (así como también los Estatutos de autonomía) que en este punto seguía un esquema similar, como en tantos otros, al de la Constitución alemana de Weimar. Por otra parte, y también a diferencia del modelo federal, como así mismo del unitario, el acceso al régimen de autogobierno, o en su caso el no acceso al mismo, no estaba prefijado de antemano y se basaba en el principio de *voluntariedad*, en los términos previstos en la Constitución.

El rasgo más distintivo de este nuevo modelo diseñado por la Constitución republicana de 1931 es que, a diferencia del modelo federal clásico y del unitario, ofrece una flexibilidad que permite compatibilizar un grado de autogobierno equiparable (o incluso superior en algunos casos) al que pueda darse en los sistemas federales con un régimen común o con grados de autonomía diversos según cual sea la voluntad de autogobierno en los distintos territorios. Es precisamente a esta diversidad de situaciones realmente existentes en la España de 1931 (así como también después, en 1978) en materia de autogobierno, a lo que pretende dar respuesta el modelo autonómico, que tendrá su primera manifestación en la Constitución republicana de 1931 y que posteriormente será adoptado también en otros países.

En cualquier caso, lo cierto es que fue gracias al diseño autonómico que la Constitución de 1931 hacía de la organización territorial del Estado como pudieron hacerse realidad las primeras experiencias de *autogobierno*; en particular en Cataluña, a partir de 1932 y en el País Vasco en 1936 (en Galicia, aunque se plebiscitó favorablemente el Estatuto de autonomía en vísperas del estallido de la guerra civil, éste no llegó a entrar en vigor). De esta forma, con la aprobación de los Estatutos de autonomía (al menos en los territorios mencionados) y la constitución de las instituciones de autogobierno previstas en ellos, se producía, por primera vez, una profunda reorganización del Estado sobre la base de la distribución territorial del poder político que abría perspectivas enteramente nuevas, inexistentes hasta entonces, para el autogobierno nacionalitario y regional.

Este es, sin duda, el principal dato que interesa subrayar hoy, siete décadas después de la aprobación de la Constitución republicana: que fue precisamente este marco constitucional el que abrió el camino hacia el *autogobierno* y el que hizo posible que se dieran los primeros pasos en esa

dirección. Y si bien esta primera experiencia de autogobierno apenas pudo desarrollarse y fue pronto trágicamente interrumpida por la guerra civil y la dictadura que la siguió, ello no pudo impedir que, una vez recuperadas las libertades y restablecido el régimen constitucional, se reemprendiese de nuevo el camino del autogobierno, en el marco de la actual Constitución, sobre bases muy similares a las que hace siete décadas estableció por primera vez la Constitución republicana de 1931.

Pero además del antecedente que supuso y de la indudable influencia que el modelo autonómico diseñado en 1931 tuvo sobre nuestro actual modelo autonómico vigente desde 1978, no debe pasar desapercibido el influjo que ha ejercido fuera de nuestras fronteras, sobre otros países que también han emprendido procesos de reorganización territorial del Estado. Tal es el caso, sobre todo, de Italia, que al elaborar su Constitución tras la II Guerra Mundial va a adoptar un modelo de organización territorial inspirado en autonómico regional de nuestra Constitución de 1931; y, así mismo, de Bélgica, cuando a partir de la década de los sesenta emprende el proceso de regionalización autonómica del Estado; o posteriormente, del proceso de *devolution* en Gran Bretaña.

Para concluir con este punto, es preciso reseñar que si bien nuestro constitucionalismo ha sido receptor de las ideas, de las instituciones y de los modelos constitucionales ensayados en otros países, en este caso concreto puede decirse que también hemos hecho aportaciones originales cuyo influjo se ha proyectado sobre otros países. Es éste, sin duda, uno de los rasgos que debe ser subrayado y que hay que anotar en el haber de la Constitución republicana de 1931.

### ***La experiencia constitucional republicana de 1931, una oportunidad histórica frustrada***

La brevedad del periodo durante el que estuvieron vigentes las instituciones y el régimen político emanados de la Constitución de 1931, que no llegó siquiera a alcanzar un lustro (Diciembre 1931-Julio 1936) hace muy difícil realizar una evaluación fundada sobre lo que supuso realmente la experiencia constitucional republicana. A ello hay que añadir la falta de normalidad política e institucional a lo largo de este breve periodo, salpicado por graves incidentes -tentativa golpista de San Jurjo en Agosto de 1932, sucesos de Cataluña y Asturias en 1934- que impidieron el normal funcionamiento de la vida institucional, lo que dificulta más aun la evaluación objetiva sobre el régimen constitucional republicano. Por otra parte, carece de sentido, y de rigor, hacer predicciones retrospectivas especulando sobre lo que pudo haber sido pero no fue; es decir, lo que hubiera podido ocurrir si el régimen constitucional republicano de 1931 hubiese tenido continuidad histórica en condiciones de normalidad política e institucional.

De todas formas, y a pesar de los condicionantes señalados, sí puede decirse que la constitución republicana de 1931 ha dejado una huella en nuestra accidentada historia político-constitucional, y también fuera de nuestras fronteras, que sobrepasa ampliamente el breve periodo temporal durante el que estuvo vigente; y que hoy, siete décadas después, no ha sido aun borrada. Desde un punto de vista histórico puede afirmarse que, en su momento, abría una nueva época al tiempo que clausuraba otra, lo que la confiere una dimensión y una proyección histórica que la singulariza en relación con otros textos de nuestro constitucionalismo histórico. En este sentido representa, junto a la Constitución de Cádiz de 1812 y el constitucionalismo del sexenio -1869 y proyecto de 1873-, los tres momentos más

creativos e innovadores de nuestro constitucionalismo histórico, que a su vez coinciden con los momentos en que nuestro constitucionalismo conecta con las corrientes más avanzadas del constitucionalismo de la época más allá de nuestras fronteras.

Cualquier evaluación global que se haga de la Constitución de 1931, como de cualquier otra, debe evitar caer en el error de hacerse a partir de una concepción *taumatúrgica* de la Constitución, lo que ha sido bastante frecuente entre nosotros; es decir, considerar a la Constitución, bien como la fuente de todos los males o como la solución de todos los problemas. Ni una cosa ni la otra. La Constitución de 1931, al igual que cualquiera otra, ni podía resolver todos los graves problemas que tenía acumulados y pendientes de solución la sociedad y el Estado españoles en 1931, ni tampoco es justo achacarla la inestabilidad que caracterizó la vida política durante el quinquenio republicano. La Constitución de 1931 se limitaba a establecer un marco político e institucional nuevo, que suponía un avance indudable con respecto a la situación anterior (y, por supuesto, con la posterior que le sucedió) y hacía posible emprender una serie de transformaciones en el ámbito socioeconómico, cultural y político, necesarias para la transformación del país.

Desde esta perspectiva, que es la que hay que adoptar al hacer la evaluación de lo que han supuesto históricamente las experiencias constitucionales, en nuestro caso la de 1931, y del papel que ésta jugó en la coyuntura política de la época, hay que decir que se trata, ante todo, de una buena oportunidad desaprovechada. La Constitución de 1931 no era, como a veces se ha dicho, una más entre otras, a añadir al amplio catálogo de textos constitucionales históricos. Independientemente de las objeciones críticas que puedan formularse sobre ella, que sin duda las hay como en toda obra humana, introducía importantes elementos de racionalización del marco (constitucional) en que debía desarrollarse la vida política, así como en aspectos claves relativos, entre otros, a la ampliación de los derechos y libertades y la democratización del Estado, las relaciones Iglesia-Estado, las bases embrionarias del Estado social, la reorganización territorial del poder político... cuestiones todas ellas que van a ser objeto de un tratamiento constitucional en términos radicalmente innovadores.

Quizá sea éste precisamente uno de los factores principales para explicar el conflictivo proceso seguido desde que se aprobó y entró en vigor el texto constitucional republicano, en 1931. Se trataba en todos los casos de temas muy sensibles que provocaban una fuerte polémica social y política y que por primera vez iban a ser abordados abiertamente en términos constitucionales. La aguda controversia en el debate constituyente a propósito de las cuestiones señaladas -religiosa, social, autonómica- reflejaba las profundas diferencias que separaban a las fuerzas políticas y a los sectores políticos que representaban; y estas diferencias no solo no se superaron tras el debate constituyente sino que se reprodujeron más agudizadas una vez aprobada la Constitución, dando lugar a un proceso político, y social, sumamente conflictivo que impedía la estabilización y la normalización de la recién estrenada democracia constitucional republicana.

Pero más allá de las incidencias en el conflictivo proceso que se desarrolla a partir de 1931, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la Constitución republicana introducía una serie de elementos en las cuestiones más sensibles que eran difícilmente asumibles y asimilables por las fuerzas políticas, y sobre todo sociales, que tradicionalmente habían detentado el poder en España. Es la resistencia de estas fuerzas a los cambios, y sobre todo a la *dinámica de cambios*, que abría el nuevo marco político-constitucional republicano, el factor determinante para explicar el bloqueo de la situación y, finalmente, el recurso al levantamiento militar de Julio de 1936 que pondrá fin a la breve

experiencia constitucional republicana.

No sería justo, ni tiene fundamento alguno, en contra de lo que a veces se ha sugerido, achacar a la Constitución los errores, e incluso las actitudes sectarias, que se dieron durante el corto periodo en que estuvo vigente; éstas respondían a otras causas que poco tenían que ver con el marco constitucional y que más bien hacían referencia a factores de orden *extraconstitucional* o, incluso, abiertamente *anticonstitucional*, que eran, precisamente, los que se pretendía disciplinar y racionalizar sobre la base de criterios constitucionales. Y junto a las causas *internas* que incidieron negativamente en el desarrollo del conflictivo proceso político, es preciso referirse también a los aspectos *internacionales*, terreno éste en el que, dicho sea de paso, la Constitución republicana introducía novedades de interés, tales como la incorporación de las normas universales del Derecho internacional al derecho positivo interno y la renuncia expresa a la guerra como instrumento de política nacional, que eran objeto de constitucionalización por primera vez. Pero independientemente de estas innovadoras referencias en el ámbito internacional, lo que interesa ahora reseñar es la incidencia de los factores internacionales de la época, que sin duda condicionaron en buena medida el conflictivo proceso político interno y, finalmente, se convirtieron en un factor decisivo una vez desencadenada la guerra civil.

La frustración de la experiencia constitucional republicana de 1931-1936 supuso la pérdida de una prometedora oportunidad histórica -las anteriores fueron las de 1812 y del sexenio iniciado en 1868- para desarrollar el necesario proceso de transformaciones, reiteradamente aplazadas, tendentes a la modernización del sistema político y de las relaciones sociales. Una frustración que, en esta ocasión, iba a tener consecuencias especialmente graves y duraderas ya que ni la sublevación militar fascista de 1936 fue un mero *pronunciamento* como los que tantas veces se habían sucedido en nuestra accidentada historia política ni la dictadura franquista tenía nada que ver con ninguno de los variados regímenes políticos que le precedieron. Pero a pesar de este trágico final y del fuerte trauma colectivo que ello supuso, hay que decir también que el espíritu constitucional republicano de 1931 pervivió más allá del limitado periodo temporal durante el que tuvo materialización efectiva, inspirando algunas de las experiencias constitucionales de la segunda posguerra mundial, contribuyendo a la formación del patrimonio constitucional europeo, al que aporta elementos de interés, y, finalmente, contribuyendo también a la recuperación, casi medio siglo después, de nuestro actual régimen constitucional, que difícilmente puede ser comprendido sin tener en cuenta el antecedente constitucional de 1931.

## SUGERENCIAS