

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LAS COMPETENCIAS EN LAS RELACIONES EXTERIORES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE DICIEMBRE DE 1931

LUIS V. PÉREZ GIL

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931.—2. LOS PRECEPTOS RELATIVOS AL ORDEN INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN: LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.—3. LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: 3.1. *El Presidente de la República*. 3.2. *El Presidente del Gobierno*. 3.3. *Las Cortes*.—4. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS TRATADOS.—5. LA PROBLEMÁTICA DE LA CALIFICACIÓN DE LOS TRATADOS.—6. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS.—7. LA PROSCRIPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS SECRETOS.—8. EL MOVIMIENTO PARA LA PROHIBICIÓN INTERNACIONAL DEL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.—9. LA RENUNCIA A LA GUERRA COMO RECURSO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Cuando se cumple el setenta aniversario de la proclamación de la República española y, en paralelo, de la aprobación de la Constitución de 1931, consideramos oportuno realizar un análisis detenido de uno de los aspectos más relevantes pero que, al mismo tiempo, menos atención ha tenido en la doctrina del Derecho internacional: la regulación de las relaciones internacionales y las competencias en política exterior del período republicano. Tal estudio forma parte de la Tesis doctoral que hemos defendido recientemente en la Universidad de La Laguna sobre las relaciones exteriores de España durante el período 1931-1933, denominado en general «bienio republicano-socialista» o «reformista», desde la teoría de las relaciones internacionales (1). La trascendencia del tema demanda un ensayo de entidad propia.

(1) PÉREZ GIL: *Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*, Universidad de La Laguna, La Laguna, 26 de enero de 2001.

La voluntad de romper con la dinámica política y administrativa del régimen anterior e imprimir un nuevo carácter a las relaciones exteriores formaba parte del programa de los dirigentes republicanos para afirmar el estatus de España como potencia medida en el sistema europeo. Esta disposición al cambio, conforme a los postulados republicanos de orden y democracia, se plasmó en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, texto que destaca como una de las obras más acabadas del constitucionalismo contemporáneo —así es aceptado por la generalidad de los autores—. En particular la regulación de las competencias exteriores mereció ya en su momento los mayores elogios y es indudable su influencia en los Textos constitucionales de la segunda posguerra mundial.

Tras la caída de la Dictadura de Primo de Rivera y la quiebra del orden representado por la Constitución de 1876, se produjo en España un movimiento general a favor de la convocatoria de una Asamblea constituyente. Sobre este supuesto comenzaron a operar desde enero de 1930 los partidos, asociaciones obreras y los diferentes movimientos sociales, apareciendo en la prensa artículos que demandaban la convocatoria del Poder constituyente de la Nación (2).

Con la proclamación de la República el 14 de abril de 1931, el Gobierno *de facto* anunció la inmediata convocatoria de elecciones a Cortes constituyentes declarando que mientras se desarrollase el proceso, «dado el origen democrático de su poder y en razón del responsabilismo en que deben moverse los órganos del Estado, someterá su actuación colegiada e individual al discernimiento y sanción de las Cortes Constituyentes —órgano supremo y directo de la voluntad nacional—, llegada la hora de declinar ante ella sus poderes» (3).

En consecuencia el Gobierno provisional aprobó la convocatoria de elecciones por sufragio universal en circunscripciones provinciales, salvo en las grandes ciudades que constituían por sí mismas distritos electorales, que se desarrollaron el 28 de junio de 1931. Con las modificaciones a la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, el preámbulo del Decreto de 8 de mayo expresaba que «se advertirá cómo el Gobierno ha adoptado cuantas garantías estaban a su alcance para asegurar la libre emisión del voto y conseguir que éste sea representación de la voluntad nacional» (4).

(2) Para los acontecimientos que se desarrollaron en España de enero de 1930 a abril de 1931 remitimos a BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española*, Alianza Ed. Madrid, 1990 (trad. de *The Origins of the Second Republic in Spain*, Oxford University Press, Londres, 1978). Testimonios de gran valor de la época los que aportan BERENGER: *De la Dictadura a la República*, Tebas (2.ª ed.). Madrid, 1975); MAURA: *Así cayó Alfonso XIII*, Ed. Ariel, Barcelona, 1968; ROMANONES: *Las últimas horas de la monarquía*, Javier Morata, Madrid, 1931.

(3) *Gaceta de Madrid* de 15 de abril de 1931.

(4) *Gaceta de Madrid* de 10 de mayo y 4 de junio de 1931.

I. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931

El resultado de las elecciones determinó la composición de las Cortes (5), cuya tarea fundamental era la redacción y aprobación de la Constitución de la República, aunque desde el principio se previó que sus trabajos no concluirían alcanzado ese objetivo, incluyendo toda la legislación básica del Estado antes de su disolución (6).

Las Cortes Constituyentes iniciaron sus sesiones el 14 de julio de 1931, eligiendo como Presidente al diputado socialista Besteiro. De inmediato, establecieron una Comisión de Constitución bajo la presidencia del diputado socialista Jiménez de Asúa. Si bien el Gobierno provisional había designado una Comisión Jurídica Asesora que preparó un proyecto de Constitución (7), renunció a presentarlo a la Cámara por su marcada orientación conservadora, aunque posteriormente sirvió a su propósito original, por decisión autónoma de la propia Comisión Constitucional (8). La Comisión inició sus trabajos el 28 de julio y, veinte días después, Jiménez de Asúa presentó al Pleno el proyecto de Constitución. En su discurso las únicas referencias a los preceptos de orden internacional fueron: «el 6.º y el 7.º tienen envergadura internacional; en el 6.º se declara el pacifismo de España, y en el 7.º el valor de las normas internacionales» (9).

En todo caso, las referencias a Constituciones extranjeras son numerosas y reveladoras del carácter que se quería imprimir al Texto Fundamental de la Re-

(5) En las elecciones constituyentes se impuso el Partido Socialista Obrero Español, aunque sin acercarse a la mayoría absoluta, alcanzando una amplia representación los grupos republicanos de diverso signo, el que más el Partido Radical. Vid. al respecto TUSELL y otros: *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1988.

(6) Según dispuso el Decreto de 3 de junio de 1931 (*Gaceta de Madrid* de 4 de junio de 1931).

(7) *Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, 1931.

(8) CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Ed. Tecnos (1.ª ed., 2.ª reimp.), Madrid, 1986, pág. 116. Según ALCALÁ-ZAMORA: «es justo reconocer que la obra de aquella, en orden, templanza, acierto y provecho para el interés nacional fue incomparablemente mejor que el promulgado el 10 de diciembre del mismo año» [*Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981 (1.ª ed., Madrid, 1936), pág. 38].

(9) *Diario de Sesiones de las Cortes* de 18 de agosto de 1931 (el texto aparece recogido en SOLÉ TURRA y AJA: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1977, págs. 166-175.

pública (10). El Proyecto de Constitución pasó a discusión al Pleno de las Cortes, donde se desarrolló un debate constitucional lento pero apasionado, objeto de numerosos votos particulares, sobre todo de los diputados radicales y de derechas (11).

En los meses siguientes se trataron las grandes cuestiones que centraban el proceso de rehabilitación política del país lo que condicionó, sin duda, el desenvolvimiento de la vida política a lo largo del primer bienio de la República (12). Durante el transcurso de los debates se pudo constatar que Acción Republicana, el Partido de Azaña, apoyaba las propuestas socialistas, mientras que el Partido Radical se orientó hacia el centro político, circunstancia que le llevaría en última instancia a no participar en el primer Gobierno constitucional presidido por Azaña en diciembre de 1931.

El debate constitucional se inició con la discusión sobre la forma política del Estado. Expulsado el Rey y abolida la Monarquía, España se había constituido de forma espontánea en una República. Correspondía a las Cortes Constituyentes sancionar la nueva forma política del Estado. En este punto el diputado radical Varela, Secretario de la Comisión Constitucional, promovió una enmienda que definía a España como una «República de trabajadores» (13), propuesta que fue recogida por Araquistain, en nombre del grupo socialista. La enmienda se aprobó el 25 de septiembre aunque, atendiendo al requerimiento del Presidente del Gobierno, Alcalá-Zamora, se añadió la frase «de toda clase» (14). El texto transaccional (luego artículo 1, párr. 1.º) quedó redactado como sigue: «España es una República democrática de trabajadores de toda cla-

(10) Vid. CORCUERA: «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, págs. 15-45. Particular relevancia correspondió a la Constitución alemana de 1919. Así lo destacaría Araquistain en la presentación de las cartas credenciales como Embajador de España en Alemania (30 de marzo de 1932): «en 1931 son bien visibles también las huellas de vuestra cultura, no sólo en la formación intelectual de muchos hombres que hoy dirigen la República, sino en la misma Constitución que hace poco hemos promulgado, y para la cual encontramos útiles inspiraciones en la vuestra de Weimar, sobre todo en lo que se refiere al gran problema político de hallar una armonía orgánica en los principios, históricamente no siempre conciliados, de libertad y autoridad, democracia y eficacia» (*Luz*, 1 de abril de 1932).

(11) Una breve exposición de las discusiones parlamentarias sobre el proyecto constitucional, en GARCÍA ATANCE: «Crónica de la Constitución española de 1931», *Revista de Derecho Público*, núm. 12, 1981-1982, págs. 295-306.

(12) Así, GIL PECHARROMÁN: *La Segunda República*, Historia 16, Madrid, 1989, pág. 45.

(13) *Diario de Sesiones de las Cortes* de 15 de septiembre de 1931.

(14) ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, Ed. Planeta, Barcelona, 1998 (1.ª ed., Barcelona, 1977), págs. 211-212; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra* (2 vols.), Ed. Crítica, Barcelona, 1978, vol. 1, pág. 167.

se, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo» (15).

Con la discusión del Título I, sobre la organización territorial del Estado, las Cortes tuvieron que enfrentarse a un *fait accompli*, pues el 14 de julio de 1931 la Diputación provisional de la Generalidad aprobó un proyecto de Estatuto en el que se declaraba a Cataluña «Estado autónomo dentro de la República española», con amplias competencias de autogobierno —Estatuto aprobado en referéndum por el electorado catalán el 6 de agosto de 1931—. Como resulta obvio, la iniciativa de la Generalidad planteó un grave problema y marcó la discusión constitucional sobre la organización territorial (16). Los debates desembocarían en una fórmula intermedia entre el federalismo y el autonomismo: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las regiones» (artículo 1, párr. 3.º).

Los Títulos siguientes fueron aprobados sin demasiados problemas, salvo los artículos 26 y 27, que definían las relaciones Iglesia-Estado, por lo que la cuestión religiosa fue un foco de conflicto constante durante la elaboración de la Constitución y más allá. De hecho, el Vaticano protestó contra estas medidas por considerarlas violaciones unilaterales del Concordato de 18 de marzo de 1851 (17). La aprobación definitiva del artículo 26 provocó la primera crisis

(15) Como destaca CLAVERO «la Constitución de 1931, en este punto fundamental, elude la cuestión confusa de la categoría de Nación [...] La soberanía se ha referido a España, sin expresión nacional, y el origen de los poderes al pueblo, evitándose también el término de Nación» (*Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., págs. 130-131). Para Azaña no había equívocos en estos conceptos fundamentales: «la República es la expresión jurídica de mi Patria, y España es el nombre histórico de la República. Cuando yo hablo de la República, hablo de España. Cuando hablo como republicano, hablo como español» (discurso de 30 de septiembre de 1932, *Obras completas* (4 vols.), Ed. Oasis, México, 1966, vol. II, pág. 444). La conclusión es clara: la equivalencia entre España, las Cortes Constituyentes y la República (en este sentido, RAMÍREZ: «La relación ejecutivo-legislativo: apuntes de un desequilibrio», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, págs. 47-57, en concreto págs. 48-49).

(16) Para GONZÁLEZ CASANOVA «no es exagerado afirmar que la discusión parlamentaria estuvo marcada por la cuestión catalana» («Consideraciones sobre el proceso autonómico catalán durante la Segunda República española», *La II República española: El primer bienio*, Siglo XXI, Madrid, 1987, págs. 397-406, cita en pág. 405). Posteriormente, Azaña arriesgó la continuidad del gobierno y su propio prestigio personal para alcanzar la aprobación del Estatuto catalán, cuya elaboración fue interrumpida por la primera sublevación militar contra la República (10 de agosto de 1932). El fracaso de la insurrección y el clima político que generó favorecieron la rápida aprobación del Estatuto; así el 15 de septiembre de 1932 el Presidente de la República firmaba en San Sebastián el Estatuto de Cataluña, aprobado por las Cortes el 9 de septiembre (*Gaceta de Madrid* de 21 de septiembre de 1932).

(17) Vid. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA: *El intento concordatario de la Segunda República*, Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría General Técnica), Madrid, 1999.

gubernamental del nuevo régimen: Alcalá-Zamora y Maura, miembros católicos practicantes del gabinete, presentaron su dimisión el 14 de octubre. Para ellos se trataba de mantener la unidad efectiva del Gobierno en los puntos fundamentales (18).

Azaña, apareció entonces como la figura clave de la coalición de republicanos, radicales y socialistas (19). De esta manera, con el apoyo parlamentario se convirtió en Presidente del Gobierno el 15 de octubre de 1931. La primera decisión legislativa de relevancia indicó el talante del nuevo Presidente: la aprobación de la Ley para la Defensa de la República, cuya finalidad era proteger a la República de los actos de agresión considerados *contra regime* (20).

A partir de este momento el debate constitucional se desarrolló con celeridad, en especial por la acción continuada y perseverante del Gobierno. Las Cortes Constituyentes aceptaron con facilidad los principios de supremacía del Poder Legislativo y la independencia judicial. La conformación del Poder Ejecutivo resultó más complicada, pues se temían los abusos cometidos durante el régimen anterior en el cual un Rey impulsivo e intervencionista y un sistema electoral corrupto contribuyeron a la debilidad permanente de los gabinetes monárquicos. En este punto, las Cortes tomaron de la Constitución alemana de 1919 la noción de un poder presidencial moderador, mucho más necesario en España como consecuencia de la decisión final de prescindir de una Cámara Alta. Para Alcalá-Zamora, esta solución se convirtió en el «defecto más grave, entre todos los que contiene la ley fundamental» (21).

Finalmente, el 9 de diciembre de 1931 «España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes constituyentes, decreta y sanciona» la Constitución de la República bajo la fórmula de «una República de trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de Libertad y Justicia» (22).

Se califique como se quiera (23), lo cierto es que las expresiones conteni-

(18) Vid. al respecto ALCALÁ-ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., págs. 44-47 y 105-118; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, págs. 217-226.

(19) Vid. al respecto AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, 226-232 y su discurso de 13 de octubre de 1931 (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 13 de octubre de 1931).

(20) *Gaceta de Madrid* de 22 de octubre de 1931. La prensa de la época destacó que la Ley constituía una importante contradicción con la voluntad marcadamente progresista de la obra de la República hasta ese momento (*ABC, La Voz, El Sol* de 21 y 22 de abril de 1931).

(21) *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., págs. 133-146.

(22) *Gaceta de Madrid* de 10 de diciembre de 1931. El proyecto de Constitución fue aprobado por el Pleno de las Cortes por 368 votos a favor y 38 en contra (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 9 de diciembre de 1931).

(23) Para ALCALÁ-ZAMORA el proceso constituyente de 1931 dio como resultado «[...] una Constitución que invitaba a la guerra civil [*sic*] desde lo dogmático, en que impera la pasión por

das en el artículo 1 anticipaban una Constitución realmente nueva, aun partiendo de la propia tradición constitucional española. La nueva Carta no contenía sólo la regulación fundamental de los poderes e Instituciones del Estado, así como una Declaración de derechos de los ciudadanos; se trataba de algo más porque sus objetivos eran más ambiciosos y los instrumentos establecidos para ello querían ser más eficaces.

La Constitución de 1931 se organizó en diez Títulos, incluido el Título Preliminar «Disposiciones generales», 125 artículos y dos Disposiciones Transitorias. En el Título III encontramos una Declaración de derechos bajo el epígrafe «Garantías individuales y políticas» (artículos 25-42), así como un capítulo dedicado a «Familia, economía y cultura» (artículos 43-50). No obstante, la propia Constitución mantuvo la vigencia transitoria de la Ley para la Defensa de la República que, invistiendo al Gobierno de poderes excepcionales, resultaba a todas luces incompatible con los mismos fundamentos del nuevo régimen constitucional (Disposición Transitoria Segunda) (24). Por otra parte, destaca la búsqueda de mayor efectividad de los derechos fundamentales, arbitrándose novedosas tutelas jurisdiccionales, en especial la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, «de disparatada composición y heterogéneas atribuciones» según Remiro Brotons (25).

La definitiva organización territorial se decantó por una solución intermedia. Rechazada desde el inicio de los debates la organización unitaria del Estado, la idea de un Estado federal no se planteó siquiera en el Pacto de San Sebastián (26). Se recurrió a la fórmula: «la República constituye un Estado

la sociedad justiciera, a la orgánica, en que la improvisación en equilibrio inestable sustituye a la experiencia y a la construcción sólida de los Poderes!» (*Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., pág. 62). Más recientemente, GIL PECHARROMÁN dice que el texto definitivamente aprobado resultó ser «una Constitución de la izquierda, fruto de los acuerdos entre los socialistas y la pequeña burguesía republicana, y no un consenso generalizado de las fuerzas políticas» (*La Segunda República*, op. cit., pág. 53).

(24) El día antes de la aprobación de la Constitución Azaña reconoció en las Cortes la incompatibilidad de esta Ley con el Texto constitucional. Por tal razón solicitó a la Cámara la inclusión en la Constitución de una Disposición Transitoria que permitiera la vigencia de la Ley después del 10 de diciembre de 1931 y hasta tanto aquéllas no la derogasen expresamente (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 8 de diciembre de 1931). La Ley de Defensa de la República fue derogada por la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 (*Gaceta de Madrid* de 30 de julio de 1933).

(25) *La acción exterior del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 213. Sobre el Tribunal de Garantías, vid. RUIZ LAPEÑA: *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República*, Ed. Bosch, Barcelona, 1982.

(26) Vid. BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española: Anatomía de una transición*, op. cit., págs. 154-161.

integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones» (27). Para la delimitación de atribuciones entre el Estado y las Regiones, la Constitución acudió al sistema de catalogar las materias que consideraba de «exclusiva competencia» legislativa y ejecutiva del Estado (artículo 14), en las que se incluían las de orden internacional, y aquellas en las que sólo se reservaba la primera de dichas competencias (artículo 15). Las materias no comprendidas en las dos categorías anteriores podían atribuirse a las regiones autónomas «conforme lo dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes» (artículo 16). El ordenamiento estatal prevalecería en todas aquellas materias que no estuvieran incluidas en sus respectivos Estatutos (artículo 11).

En cuanto a las Instituciones fundamentales del Estado, la Constitución estableció como depositaria de la soberanía nacional a las Cortes o Congreso de los Diputados, Parlamento unicameral elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto. A las Cortes correspondía esencialmente el poder legislativo, dentro de un sistema de reparto de competencias de acuerdo con la organización territorial del Estado (artículo 51). Las leyes podrían recurrirse ante el Tribunal de Garantías Constitucionales como intérprete de la Constitución (artículos 100 y 121). Las Cortes intervenían en la elección del Presidente de la República (artículo 68) y podían destituirlo en supuestos excepcionales, pero que no dejaron de usarse (artículos 81 y 82) (28).

La jefatura del Estado correspondía al Presidente de la República, que «personifica a la Nación» (artículo 67). El mandato duraría seis años, no pudiendo ser reelegido hasta después de seis años del término de aquél (artículo 71). En su relación con las Cortes le correspondía la promulgación de las leyes, pudiendo interponer un veto suspensivo mediante decisión motivada, que podían salvar las Cortes por una votación de mayoría cualificada o acogiendo las sugerencias presidenciales (artículo 83). Se le otorgó la facultad de dictar disposiciones generales en forma de «decretos-leyes» «en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República», sometidos a la posterior supervisión de las Cortes (artículo 80). Fi-

(27) Vid. el excelente artículo de TOMÁS Y VALIENTE: «El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», *La II República española: El primer bienio, Siglo XXI*, Madrid, 1987, págs. 379-395; también BLAS GUERRERO: «El debate doctrinal sobre la autonomía en las Cortes Constituyentes de la II República», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, págs. 119-143.

(28) TOMÁS VILLARROYA: «El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 12, 1981-1982, págs. 9-21; VALLE VILLAR: «La disolución de las Cortes de la II República y la destitución de Alcalá Zamora: memoria de un libro: "La disolución del Parlamento", de Gaspar Bayón y Chacón», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 23, 1999, págs. 161-186.

nalmente, el Presidente podía suspender temporalmente las sesiones del Congreso y resolver su disolución con inmediata convocatoria de elecciones (artículo 81). Por otro lado, el Presidente nombraba y separaba «libremente» al Presidente del Consejo y, a propuesta de éste, a los miembros del Gobierno (artículo 75).

Hay que destacar que en el período del 14 de abril al 10 de diciembre de 1931, el Presidente del Gobierno provisional primero, luego confirmado por las Cortes, ostentaba la doble condición de Jefe del Estado y jefe del gobierno, tal como estableció el Decreto de 14 de abril de 1931, constituyendo durante una breve etapa un Ejecutivo monista (29).

El Gobierno, regulado en el Título VI de la Constitución, se configuró, supuestamente, con independencia de la jefatura del Estado (artículo 86). Sin embargo, el Presidente del Gobierno se sustentaba en una doble confianza: la del Presidente de la República y la de las Cortes. Al Presidente correspondía la dirección de la política general y a los Ministros la «alta dirección y la gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos» (artículo 87) (30). Eran competencias del Consejo de Ministros elaborar los proyectos de ley, dictar decretos, ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre todos los asuntos de interés público (artículo 90). Tanto el Presidente del Gobierno como los Ministros respondían ante las Cortes, «solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial» (artículo 91). De todas formas, la regulación del Gobierno en la Constitución de 1931 resulta bastante somera, y no responde a su verdadera significación política, o al peso todavía de una tradición constitucional en sentido contrario (31).

Por último, el Título VII estaba dedicado a la Justicia (artículos 94-106), el Título VIII a la Hacienda Pública (artículos 107-120) y el Título IX al Tribunal de Garantías Constitucionales (artículos 121-124) y la reforma constitucional (artículo 125).

(29) El primer Decreto del Gobierno provisional de 14 de abril de 1931 expresaba: «el Presidente del Gobierno provisional de la República asume desde este momento la jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y la voluntad popular».

(30) La expresión que empleaba la Constitución de 1931 para designar al jefe del Gobierno era la de «Presidente del Consejo», en los artículos 27, 63, 86, 87, 88, 92 y 121, a excepción del artículo 75, en el que recurría al término «Presidente del Gobierno».

(31) En este sentido, CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., pág. 139.

2. LOS PRECEPTOS RELATIVOS AL ORDEN INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN: LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Como han afirmado casi todos los constitucionalistas e internacionalistas que la han estudiado, la Constitución de 9 de diciembre de 1931 constituye el documento político de mayor alcance que se ha producido en España desde la de 1812.

En el ámbito de la regulación constitucional de las relaciones internacionales, las Cortes Constituyentes decidieron acoger nuevos objetivos, valores y normas de comportamiento en la sociedad internacional fundamentados en los mismos principios democráticos que se querían para la Nación española y que suponían, en la práctica, la incorporación de los postulados esenciales del Pacto de la Sociedad de Naciones. En este marco se insertan los preceptos relativos al orden internacional en la Constitución de 1931, que merecieron desde su aprobación los más laudatorios juicios de la doctrina europea (32). Alcalá-Zamora, que tan duras críticas formuló al Texto constitucional de 1931, dijo (1936) (33):

«Como tendencia nueva, no experimentada en otros países, acogida con idealidad entusiasta y generosa figura el internacionalismo integral [*sic*], el pacifismo absoluto. Él inspira los artículos 6 y 7 del título preliminar y se refleja luego en otros preceptos más coercitivos y prácticos, tales como el artículo 65, en el título de las Cortes, los 76, 77 y 78, en el dedicado al Presidente de la República. Por fortuna en cuanto a esta tendencia, aunque no se tuviera la garantía experimental de otros países, nuestra política internacional, sensata y pacífica, no ha padecido hasta ahora por efecto de las normas constitucionales, y éstas, con la vaga pero no despreciable influencia de los programas ideales, han reforzado nuestra autoridad moral en Ginebra.»

(32) En España, JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Ed. Reus, Madrid, 1932; MORI: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República*, Ed. Aguilar, Madrid, 1932; PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios*, Ediciones Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932; POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole. Le Régime constitutionnel en Espagne*, Sirey, París, 1932. En Europa, en especial MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», *Rec. des Cours*, vol. 38, 1931, págs. 307-465; «La nouvelle Constitution espagnole», *Revue Politique et Parlementaire*, enero de 1932; y *Las nuevas Constituciones del mundo*, Ed. España, Madrid, 1931; D'ASCOLI: *La Constitution espagnole de 1931*, Bussuet, París, 1932; PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 4, 1933, págs. 401-505. En el ámbito anglosajón, HUDSON: «Spanish Constitution of 1931», *American Journal of International Law*, vol. 26, 1932, págs. 579-582.

(33) *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., págs. 52-53.

En este sentido, Remiro Brotons planteó comparativamente el avance democratizador que supuso la Constitución de 1931 en la política exterior española: «la Constitución de 1978 [...] responde globalmente a un régimen democrático tradicional, es poco imaginativa y no cumple, desde luego, la función transformadora que anhelara la Constitución de 1931 con la que —apreciada en su correspondiente contexto histórico— no existe comparación» (34).

Con la Constitución de 1931 se produjo la proclamación expresa de dos principios esenciales que habían de regir la acción de los Poderes públicos en las relaciones exteriores:

- 1) la renuncia a la fuerza como instrumento de política exterior;
- 2) la supremacía de las normas del Derecho internacional, una vez incorporadas al Derecho interno español.

El avance más trascendental de la Constitución de 1931, tanto en el ámbito constitucional como internacional, fue la proclamación expresa de la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, incorporando de esta manera las pretensiones parciales del Pacto de la Sociedad de Naciones y totales del Pacto General de renuncia a la guerra de 27 de agosto de 1928 —conocido como Pacto Briand-Kellogg— de proscribir la guerra como medio lícito en las relaciones entre los Estados. De esta cuestión nos ocupamos más adelante.

Por otra parte, el artículo 7 de la Constitución dispuso que «el Estado español acatará las normas del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo». Existe una identidad, no aparente, entre este artículo y su equivalente de la Constitución alemana. El artículo 4 de la Constitución de Weimar hacía referencia a «las normas del Derecho internacional generalmente aceptadas», es decir, la costumbre y los principios generales del Derecho. Son estas normas y no todo el conjunto normativo internacional las que «deben ser consideradas como parte integrante y obligatoria del Reich alemán». La incorporación del Derecho internacional particular, los tratados internacionales, se produciría de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido para ello, esto es, a través de la autorización del Reichstag al Ejecutivo para obligar a Alemania internacionalmente (35).

El artículo 7 de la Constitución española en la fórmula «el Estado español acatará las normas del Derecho internacional», no especifica a qué tipo de

(34) *La acción exterior del Estado*, op. cit., págs. 22-23.

(35) Prestigiosos internacionalistas alemanes interpretaron el artículo 4 como sigue: «el Derecho internacional será obligatorio para el Estado alemán en la medida en que ese Derecho sea reconocido por Alemania; en caso de conflicto entre un tratado y una ley interna, los Tribunales deben aplicar la primacía de la ley» (citado en MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Droit international et Droit Constitutionnel», op. cit., pág. 388).

normas hace referencia, si a las normas del Derecho internacional general o a las del particular; por esta razón debemos entender que hace referencia al conjunto de normas que forman parte del Derecho internacional: la costumbre, los principios generales del Derecho y los tratados válidamente celebrados y publicados (36). El precepto concluía con una precisa indicación: «incorporándolas a su derecho positivo». Es decir, las normas de Derecho internacional necesitaban ser «incorporadas» al Derecho interno de acuerdo con los procedimientos constitucionales establecidos al efecto, en una clara referencia a la actividad convencional del Estado.

Por tanto, en la Constitución de 1931 no se estableció ninguna alusión a las normas del Derecho internacional general ni se declaró, por innecesario, que tales normas eran «parte integrante y obligatoria del Estado español» por sí mismas. La costumbre y los principios generales del Derecho no requieren de ningún acto del Estado para que sean de obligatorio cumplimiento. Es más, por medio de estas fuentes los Estados crean obligaciones más lentamente, pero a la vez más rígidas. Son normas que se encuentran en la base del ordenamiento: la igualdad soberana de los Estados, la no injerencia e intervención en los asuntos internos, la prohibición del recurso a la fuerza, la obligatoriedad de resolver las controversias por medios pacíficos.

Esta interpretación se encuentra avalada por la misma ubicación del artículo 7 en el Título Preliminar de la Constitución. Los preceptos incorporados en este Título, denominado «Disposiciones generales», fueron desarrollados en los Títulos siguientes de la Constitución, así el artículo 1, párr. 2.º se encuentra desarrollado en los Títulos IV «Las Cortes», V «Presidencia de la República», VI «Gobierno» y VII «Justicia»; el artículo 1, párr. 3.º en el Título II «Organización nacional»; el artículo 2 en el Título III «Derechos y deberes de los españoles»; el artículo 3 en los artículos 25 a 27. De este modo, el artículo 7 se desarrolló, básicamente, en los Títulos IV «Las Cortes» y V «Presidencia del Gobierno».

Producida la incorporación al Derecho interno de acuerdo con las formalidades constitucionales y legales establecidas, la propia Constitución ordenaba la primacía de los tratados sobre las leyes internas (artículo 65) (37).

(36) El artículo 1.5 del Código Civil disponía: «Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en la *Gaceta de Madrid*».

(37) «Todos los convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de Naciones y que tengan carácter de ley internacional [*sic*], se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en ellos se disponga. Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presen-

Al respecto expresó Mirkine-Guetzévitch que «en esta materia, como en otras, la nueva Constitución española, bajo la influencia de las tendencias internacionales del Derecho constitucional, ha realizado la unidad del Derecho público», por otra parte tesis esencial de su trabajo (38).

Finalmente, resulta llamativo que la Constitución de 1931 apareciera publicada en el *Diario de Sesiones de las Cortes* y en la *Gaceta de Madrid* sin Preámbulo alguno, ubicación adecuada para explicitar los principios constitucionales enmarcadores de la actuación de los Poderes públicos. En todo caso, como ha dicho Remiro Brotons, «las afirmaciones, incluso programáticas, de los propósitos y principios inspiradores del comportamiento internacional del Estado actúan, indudablemente, como factor de moralización y de pedagogía, educando a la opinión pública y coadyuvando a la germinación de una conciencia popular solidaria con una sociedad internacional pluralista y con los principios fundamentales que deben regirla» (39). Esta es, sin duda, la finalidad perseguida por el artículo 48, párr. 5.º de la Constitución de 1931: «La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en los ideales de solidaridad humana» (40).

Fuese en el articulado o en el preámbulo, la recepción de tales principios en la Constitución española obligaba a los Poderes públicos a desarrollar la concepción, adopción y ejecución de la política exterior en un marco determinado y reforzaba, consecuentemente, el control político del Parlamento sobre la conducción de los asuntos internacionales.

3. LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La Constitución de 1931 realizó una distribución de las competencias y la responsabilidad de las relaciones exteriores del Estado entre el Presidente de la República, como órgano de suprema representación de la Nación, el Gobierno, como órgano de dirección y gestión, y las Cortes, como órgano de control.

tará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido [...]».

(38) «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., pág. 397.

(39) *La acción exterior del Estado*, op. cit., pág. 94.

(40) MADARIAGA expresó que uno de los objetivos preconizados por la República en la conducción de las relaciones internacionales fue el fomento de la fe ciudadana en la solidaridad universal de los hombres y las naciones (*España. Ensayo de historia contemporánea*, Espasa-Calpe (11.ª ed. rev.), Madrid, 1978, pág. 392).

Con respecto a la naciente organización territorial del Estado, el escaso desarrollo que tuvo el Título II de la Constitución a lo largo de toda la vida de la República y, en especial durante el primer bienio, no planteó siquiera la posibilidad de la intervención de las Regiones dotadas de autonomía en los asuntos internacionales, a excepción de Cataluña. Por otro lado, el grado de desarrollo de las relaciones internacionales de la época tampoco permitía plantearse comparaciones constitucionales de este tipo, descontando la Constitución de la Unión Soviética, que desde su nacimiento en enero de 1924 se había definido como un «Estado multinacional, federal y unido», configurado «en virtud de la libre determinación de las naciones y de la asociación voluntaria de las respectivas Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos». Pero con el precedente del Estatuto catalán, las Cortes Constituyentes actuaron con prevención al fijar un sistema de reparto competencial entre el Estado y las Regiones que eventualmente accedieran a la autonomía, tal como vimos más arriba. El artículo 14 de la Constitución estableció con carácter excluyente la exclusiva competencia del Estado en las materias siguientes: «3.^a Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales. [...] 7.^a Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional. [...] 8.^a Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías» (41).

De las materias contenidas en el precepto constitucional como exclusivas del Estado poco comentario cabe hacer, pues se incluyen prácticamente todas las competencias exteriores: la representación exterior con carácter general, la representación diplomática y consular, la declaración de guerra y la concertación de la paz, la seguridad exterior y la defensa nacional (42), la negociación internacional y la competencia para concertar todo tipo de tratados, con independencia de su contenido material, y como cláusula abierta una referencia a

(41) Por su parte, el artículo 13 del Estatuto catalán de 1932 estableció que «la Generalidad tomará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que versen sobre materias atribuidas, total o parcialmente, a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hiciera en tiempo oportuno corresponde adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los referidos Tratados y Convenios y sobre la observación de los principios del Derecho de gentes. Todos los asuntos que revistan este carácter, como la participación oficial en exposiciones y congresos internacionales, de relación con los españoles residentes en el extranjero, o cualesquiera otros análogos, serán de la exclusiva competencia del Estado». Idéntica redacción tuvo el artículo 9 del Estatuto vasco de 1936.

(42) También la interior, de acuerdo con lo previsto en el núm. 4.º del artículo 14: «Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional».

«toda clase de relaciones internacionales». El ejercicio de estas competencias correspondía a los órganos centrales del Estado: el Presidente de la República, el Gobierno y las Cortes. Como no podía ser de otra manera, en el desarrollo de las relaciones exteriores los órganos del Estado se encontraban sometidos a la Constitución.

3.1. *El Presidente de la República*

La Constitución de 1931 confirió al Presidente de la República competencias y facultades relevantes en el desarrollo político interno del país, en particular la facultad de vetar las leyes (artículo 83) y la disolución de las Cortes (artículo 81). En esta línea las competencias en las relaciones internacionales eran de cierta importancia. El papel primario del Presidente de la República era de carácter ejemplar: «es el Jefe del Estado y personifica a la Nación» (artículo 67), y ostentaba la más alta representación del Estado en la conducción de los asuntos internacionales —empleando los términos de la Constitución de 1978— pues, en ocasiones, la representación del Estado puede ser desempeñada por otros órganos habilitados constitucional o legalmente para ello.

Las competencias específicas del Presidente de la República eran: declarar la guerra, conforme a las previsiones constitucionales, y firmar la paz; ordenar las medidas urgentes para la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación; otorgar formalmente el consentimiento para obligar al Estado por tratados y convenios internacionales sobre cualquier materia y cuidar de su cumplimiento en todo el territorio nacional (artículo 76).

Como el mismo artículo 76 estableció se trataba de competencias regladas que requerían la decisión política del Gobierno y la intervención, en su caso, de las Cortes (43). Así, correspondía al Gobierno negociar y firmar los tratados internacionales y cuidar de su aplicación en todo el territorio nacional, desarrollar la política de defensa e implementar los medios necesarios para asegurar la independencia e integridad del Estado, tanto en condiciones normales como en situaciones de emergencia, y determinar la oportunidad política y militar de la declaración de guerra y la concertación de la paz. Por su parte, a las Cortes incumbía la autorización para declarar la guerra (artículo 77, párr. 1.º) y la retirada de España de la Sociedad de Naciones (artículo 78), la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, fuera cual fuese la forma o contenido del instrumento jurídico internacional (artículo 76, párr. 2.º

(43) Vid. TOMÁS VILLARROYA: «Las prerrogativas presidenciales durante la II República: su mediatización», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980, págs. 59-87.

y 3.º), así como la aprobación de las medidas necesarias para la correcta aplicación de los tratados (artículo 65, párr. 2.º). Como excepcional medio de control, las Cortes proveían la elección del Presidente de la República y su destitución (artículos 68 y 82).

Los actos del Presidente de la República debían ser refrendados por el Presidente del Gobierno o algún Ministro, responsables de los mismos (artículo 84). En todo caso, se estableció en la misma Constitución que el Presidente de la República sería criminalmente responsable de las infracciones delictivas de sus obligaciones constitucionales (artículo 85, párr. 1.º). Una manera de evitar la irresponsabilidad del Jefe del Estado propia de la Monarquía (44).

3.2. *El Presidente del Gobierno*

Según disponía el artículo 87 el Presidente del Gobierno «dirige y representa la política general del Gobierno. [...] A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales». Aunque se echa en falta en la Constitución de 1931 una atribución expresa de la política exterior al Gobierno —como sí ocurre en el artículo 97 de la Constitución de 1978—, se deduce del artículo citado que la dirección y ejecución de tal política le estaba atribuida, correspondiendo al Presidente la dirección y, con escasa precisión técnico-jurídica, la representación de la política exterior del Estado (45). Así, el Presidente era quien formulaba las directrices generales y el Ministro de Estado cuidaba su desarrollo y gestión diaria (46). Sin descartar la participación de otros Departamentos mi-

(44) Ya el Decreto de 14 de abril de 1931, que fijó el Estatuto jurídico del Gobierno provisional, proclamó: «El Gobierno provisional de la República, al recibir sus poderes de la voluntad nacional cumple con un imperioso deber político al afirmar ante España que la conjunción representada por este Gobierno no responde a la mera coincidencia negativa de libertar a nuestra patria de la vieja estructura ahogadiza del régimen monárquico, sino a la positiva convergencia de afirmar la necesidad de establecer como base de la organización del Estado un plexo de normas de justicia necesitadas y anheladas por el país» (*Gaceta de Madrid* de 15 de abril de 1931).

(45) El artículo 86 de la Constitución decía: «El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno». Como había sido tradicional a lo largo de la etapa de la República, el Presidente del Gobierno desempeñó otra cartera ministerial —esto ocurrió en ocho de los diecinueve gobiernos que tuvo la República—. Así, Azaña fue Ministro de la Guerra en los tres Gobiernos que presidió en la etapa republicano-socialista e, interinamente, se hizo cargo de la cartera de Estado cuando se producía la ausencia de su titular, especialmente por la asistencia de los Ministros de Estado en las reuniones del Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

(46) Un ámbito de acción directa de la Presidencia del Gobierno en política exterior se encontraba en la tradicional adscripción de los asuntos de Marruecos. Una de las cuatro Direcciones

nisteriales en función de la materia sectorial objeto de la acción exterior: Hacienda, Guerra, Marina, Trabajo, Comunicaciones. Este es uno de los resultados de la regulación sucinta del Gobierno en la Constitución, que no responde a su verdadera significación política (47), o donde pesa todavía la tradición monárquica en sentido contrario. Resumiendo, salvo restricciones expresas —competencias atribuidas al Presidente de la República o a las Cortes—, correspondía al Gobierno la conducción y ejecución de la política exterior del Estado (48).

Por su parte, el Ministro de Estado conservó el rango de jefe jerárquico del personal diplomático y de los funcionarios adscritos a este Departamento y ostentaba la condición de Vicepresidente del Gobierno, pues en ausencia del Presidente le sustituía en funciones.

Generales que la integraban era la de Marruecos y Colonias, creada por Decreto de 15 de febrero de 1925 (*Gaceta de Madrid* de 17 de diciembre de 1925), reorganizados sus servicios por el Decreto de 18 de junio de 1931 (*Gaceta de Madrid* de 19 de junio de 1931). Esta Dirección General estaba dividida en tres Secciones: Marruecos, Colonias e Intervención y Contabilidad. La máxima autoridad española en el Protectorado era el Alto Comisario, dependiente directamente del Presidente del Gobierno, cuyas competencias y organización fijó el Decreto de 29 de diciembre de 1931 (*Gaceta de Madrid* de 31 de diciembre de 1931). En el Sáhara y Guinea ostentaban las responsabilidades superiores, civiles y militares, sendos Gobernadores Generales. Por su parte, los asuntos de Tánger quedaron agregados a la Presidencia por Decreto de 5 de enero de 1933 y el Consulado General en la ciudad pasó a depender del Alto Comisario (*Gaceta de Madrid* de 6 de enero de 1933). Vid. CANALES ALIENDE: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*, INAP, Madrid, 1986, págs. 129-144.

(47) REMIRO BROTONS afirma la lógica de que el análisis de los órganos de las relaciones exteriores «gire en torno suyo, que el papel de los otros personajes se considere siempre condicionado por el del Gobierno y pretenda contener su tendencia natural a ocupar todo el espacio escénico» («El poder exterior del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, págs. 35-90, en concreto pág. 60).

(48) AZAÑA expondría de forma tajante en el Consejo de Ministros de 15 de junio de 1933, presidido por Alcalá-Zamora, las relaciones entre el jefe de Estado y el Presidente del Gobierno: «[...] siendo el Presidente del Consejo, nombrado libremente por el de la República, el director y representante de la política general del Gobierno, sólo a través del Presidente del Consejo podían sostenerse las relaciones diarias oficiales entre el Gobierno y el jefe del Estado. La Constitución ha realzado la posición del ministerio respecto del Jefe del Estado, si se compara con las constituciones anteriores, y ha realzado singularmente la del Presidente del Consejo, que es quien nombra a los ministros. Durante la monarquía, los ministros eran “consejeros de la Corona”; pero hoy no son consejeros del Presidente, el cual no puede decir “mi Gobierno”, como decía el Rey con perfecto derecho. [...] El Rey nombraba y separaba libremente a “sus ministros”; ahora sólo es así para el Presidente del Consejo, quien tiene una preponderancia nueva» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., págs. 369-370).

3.3. *Las Cortes*

La evolución constitucional del siglo XIX nos muestra que la conclusión de los tratados, la declaración de guerra, toda la política exterior en general, fue entrando poco a poco en el ámbito de las competencias de los Parlamentos nacionales. Por sus mismos antecedentes democráticos, resulta obvio que la Constitución de 1931 participaba de este proceso. Así, confirió a las Cortes el control político del Ejecutivo y, en particular en la política exterior. Ese control parlamentario se extendía a la declaración de guerra y la concertación de la paz, la conclusión y denuncia de los tratados internacionales (artículos 77 y 65), la retirada de la Sociedad de Naciones (artículo 78) y la asunción de compromisos internacionales que implicasen cargas para la Hacienda pública (artículo 114). Junto a estas potestades las Cortes podían servirse de otros medios de información y control: el Presidente del Gobierno y los Ministros «no podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos» (artículo 63).

Los instrumentos de control del Parlamento en este punto son diversos: debate de comunicaciones, planes y programas gubernamentales, comisiones de investigación, interpelaciones sobre la actuación del Gobierno o de sus Ministros, preguntas al Gobierno, al Presidente del Consejo o a los Ministros y demás responsables del respectivo Departamento, comparecencias ante las Comisiones parlamentarias (49).

Dice Remiro Brotóns que, «aun carentes de eficacia jurídica directa, la influencia de estos instrumentos políticos de control no es desdeñable, particularmente en países donde el Gobierno se apoya en la confianza de una mayoría parlamentaria. [...] Con todos estos medios se urge políticamente al Gobierno en una u otra dirección, se mantiene un nivel de conocimiento de su conducta y se vigilan sus quiebras» (50).

(49) En este sentido, MESA GARRIDO: «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, págs. 143-163, en concreto págs. 151-153; RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un Estado democrático», *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2, 1980, págs. 403-417. Respecto a la función orientadora, que asocia a los dos Poderes del Estado en la concepción y ejecución de la política exterior, GONIDEC afirma que «se admite y se soporta difícilmente por los gobiernos, que consideran, acertada o erróneamente, que la dirección de las relaciones internacionales es un monopolio del poder ejecutivo» [*Relations internationales*, Montchrestein (2.ª ed.), París, 1977, pág. 370]. Estos mecanismos de impulso y control fueron recogidos en el Reglamento provisional de las Cortes de 18 de julio de 1931 (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 18 de julio de 1931). Para el período, vid. el documento «La política internacional de España y el Parlamento», Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, AMAE, R-5499/13.

(50) *La acción exterior del Estado*, op. cit., págs. 82-83.

En último caso, las Cortes podían recurrir al mecanismo constitucional de control extremo del Ejecutivo: «acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros» (artículo 64) o, en el supuesto más grave, acordar la destitución del Presidente de la República antes de que expirase su mandato (artículo 82).

En cuanto a la participación directa del pueblo por medio del referéndum, la Constitución se limitó a excluir la iniciativa legislativa popular de las «leyes de ratificación» de tratados internacionales: «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso [...] las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones» (artículo 66). Esta limitación se incorporó al texto definitivo con la aprobación de una enmienda presentada por Madariaga en la Comisión Constitucional argumentando que «el pueblo, a pesar de ser soberano, no entiende de tratados internacionales» (51). De esta manera, no quedaba impedida la iniciativa popular antes de la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, sino sólo después. Como expresa Remiro Brotons, esta limitación tenía que ver no con la conclusión sino a la denuncia de los tratados y pretendía evitar la responsabilidad del Estado en caso de incumplimiento de las obligaciones internacionales (52).

4. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE LOS TRATADOS

Como decimos el régimen parlamentario vino a establecer el control político del Ejecutivo también en el ámbito de la política exterior. En materia de negociación internacional, primero con la aprobación formal y, más tarde, con la autorización previa de los tratados (53).

Las Constituciones de la primera posguerra mundial se vieron influidas por

(51) *Diario de Sesiones de las Cortes* de 28 y 29 de octubre de 1931.

(52) *La acción exterior del Estado*, op. cit., pág. 85. La Constitución de 1978 rechaza totalmente el referéndum en materias de orden internacional (artículo 87.3).

(53) En aquellos sistemas parlamentarios donde el Ejecutivo es el único órgano constitucional competente para la conclusión de tratados internacionales, el Parlamento ejerce el «control político» a través de la confianza al Gobierno y el «control legislativo» de los tratados que derogan leyes o impliquen cargas financieras para el Estado. Tal es el caso del ordenamiento constitucional británico. Otros sistemas, como el suizo, muestran un modelo de competencia exclusiva del Legislativo, con participación reglada del pueblo a través de la iniciativa legislativa popular y el referéndum.

las nuevas tendencias del ordenamiento internacional y el Pacto de la Sociedad de Naciones ejerció gran influencia en la materia. En la negociación alteró las reglas tradicionales de la diplomacia pues, en los tratados multilaterales las negociaciones directas entre Estados fueron reemplazadas por las «iniciativas legislativas» de un organismo internacional, a través de sus diferentes órganos y comisiones (54). Concluido el tratado, la obligación de registro en la Secretaría de la Sociedad de Naciones no fue, ciertamente y como veremos más adelante, una cuestión menor.

En este marco jurídico, internacional y constitucional, se incardinan las soluciones de la Constitución de 1931 en materia de tratados internacionales, o como expresó Mirkiné-Guetzévitch, recién aprobada la Constitución, «el sistema español merecía una atención especial porque sus disposiciones constitucionales atinentes a la conclusión de tratados internacionales suponían por primera vez en la historia constitucional de Europa una puesta en armonía con los principios del Pacto de la Sociedad de Naciones» (55).

El Derecho internacional no establece reglas de carácter general en materia de formación o celebración de tratados, salvo el principio de buena fe en la conducción de las negociaciones (56), pero esta libertad se encuentra más o menos regulada por las normas de Derecho interno. En las Constituciones se dedica una parte importante del articulado a la intervención del Parlamento en la celebración, entrada en vigor y denuncia de los tratados; normalmente la regulación constitucional se ocupa de la fase final, es decir, una vez el tratado ha sido negociado y autenticado, y deja en la sombra la actuación del Ejecutivo en aquella fase inicial (57).

En la Constitución de 1931 la elaboración y la adopción definitiva del texto del tratado correspondían al Gobierno, de acuerdo con la atribución que con carácter general formulaba el artículo 87. Ni el Presidente de la República, a

(54) Por ejemplo, el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional fue elaborado por una Comisión de juristas nombrada por la Sociedad de Naciones; redactado el proyecto, fue aprobado por la Asamblea y fue la propia Organización la que propuso a los Estados miembros su ratificación. Una solución más relevante en esta materia se produjo con la previsión del artículo 405 del Tratado de Versalles: la adopción de un texto por la Conferencia internacional del Trabajo por mayoría de dos tercios obligaba posteriormente a los Estados a su adopción.

(55) «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., pág. 384.

(56) PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, Tecnos (6.ª ed.), Madrid, 1996, págs. 118-119.

(57) La doctrina en Derecho internacional señala diferentes etapas en el proceso de celebración y entrada en vigor de los tratados, aunque nosotros hemos recurrido a una clasificación en dos fases, siguiendo a REMIRO BROTONS en su obra *La acción exterior del Estado*, principalmente por la simplicidad de tal esquema pues en la práctica no existe nitidez entre aquellas.

pesar de la dicción del artículo 76.e) (58), ni las Cortes podían forzar al Gobierno a emprender la negociación ni, en su caso, impedir el desarrollo de tratativas sobre cuestiones internacionales que pudieran conducir a la celebración de un tratado. En estos supuestos las Cortes podían recurrir a los medios de control político, incluido forzar al Gobierno a presentar una moción de confianza o formular un voto de censura al Gobierno en su conjunto o a alguno de sus miembros en particular.

Por otro lado, las Cortes al ejercer la potestad legislación podían impulsar, delimitar y orientar la celebración de tratados en una materia determinada, permitiendo una colaboración efectiva entre el Parlamento y el Gobierno. Las fórmulas en las que se podía concretar esta colaboración eran diversas: comparecencias voluntarias de miembros del Gobierno, en el Pleno o en las Comisiones parlamentarias, para informar sobre la gestión de materias determinadas, informar del curso de las negociaciones para obtener de las Cortes una ratificación rápida de los tratados definitivamente adoptados, incorporar parlamentarios a las delegaciones negociadoras o representaciones ante las organizaciones internacionales, en particular en la Asamblea de la Sociedad de Naciones y las Conferencias multilaterales del período.

En lo que se refiere a la prestación del consentimiento para obligarse internacionalmente son los Estados quienes determinan conforme a su Derecho interno el modo concreto de expresión. La Convención de Viena del Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, que recoge toda la práctica internacional en materia de tratados escritos, establece que «el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiese convenido.» (artículo 14). Es el Derecho constitucional solamente el que puede determinar en qué condiciones un tratado puede ser considerado como válido y cuáles serán sus efectos internos. La manifestación del consentimiento suele ser prerrogativa del jefe del Estado pero en los sistemas parlamentarios puede ser precisa la autorización del Legislativo.

5. LA PROBLEMÁTICA DE LA CALIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

Las razones para establecer un listado de tratados sujetos al control del Parlamento son varias: el control de la política exterior cuando se manifiesta en un

(58) «Corresponde también al Presidente de la República: e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional».

tratado, las reservas de ley a favor del Legislativo, por ejemplo en materia de derechos fundamentales, imposición de cargas financieras a la Hacienda pública; también aquellos tratados que pudieran afectar materias de extraordinaria importancia: la integridad territorial, la participación en sistemas de seguridad colectiva, alianzas militares. Dentro de esta división encontramos la novedosa categoría de los tratados políticos (artículo 76, párr. 2.º) que se configuran como una categoría abierta, es decir, tratados de paz, de alianza, cuya finalidad consiste en contribuir al afianzamiento de la seguridad exterior del Estado. Con referencia a la categoría específica de los tratados militares —de amistad, defensa o seguridad— la Constitución de 1931 no contenía ninguna previsión al respecto, y se incluían en esta nueva categoría de los «tratados políticos».

Desde una perspectiva constitucional se han dado cuatro soluciones diferentes a esta cuestión:

- 1) la autorización para otorgar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente se requiere en todos los tratados internacionales;
- 2) la aprobación de la mayor parte corresponde al Poder legislativo;
- 3) la que postula que no es necesaria más que para ciertos tratados; y
- 4) aquella que sólo es requerida en determinados tratados en razón de la materia de su competencia.

En estos casos determinar el ámbito de intervención parlamentaria conlleva un criterio material, es decir, habrá que atender al contenido del tratado. Para el Derecho internacional tratado es todo acuerdo de voluntades entre dos sujetos de Derecho internacional y regido por éste, cualquiera que sea su denominación.

La Constitución de 1931 aludía a Tratados y Convenios internacionales pero, con independencia de su denominación, hacía referencia a todo acuerdo concertado por España con sujeción al Derecho internacional que generase derechos y obligaciones exigibles para las partes. Esta cuestión resulta de suma importancia, pues es la voluntad de las partes la que determina la naturaleza, jurídica o no, de las obligaciones contraídas.

En concreto la intervención de las Cortes en la conclusión de tratados internacionales dimanaba con carácter general del ejercicio de la potestad legislativa y presupuestaria y de control del Ejecutivo. De no ser así, el respeto de las competencias que le eran reconocidas por la Constitución se vería seriamente quebrantado por la acción del Gobierno, tradicional actor exclusivo en la conducción de las relaciones exteriores, obligándolas a recurrir al mecanismo de defensa de la potestad legislativa mediante la transformación de los tratados en leyes internas —tal como sucede en el sistema constitucional británico— o a rebajarlos a rango reglamentario, solución totalmente insatisfactoria desde la perspectiva del Derecho internacional. Según lo dispuesto en la Cons-

titución de 1931 una serie de tratados sólo obligarían a España si hubieran sido aprobados por las Cortes: «los Tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes» (artículo 76, párr. 2.º). Tal intervención era vinculante a un solo efecto: la denegación de la autorización imposibilitaba que el Gobierno pudiese comprometer internacionalmente al Estado.

Por otro lado, la Constitución imponía al Presidente de la República la obligación de ratificar los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo una vez aprobados por el Congreso (artículo 76, párr. 3.º).

Finalmente, se preveía un supuesto excepcionalmente agravado: la retirada de la Sociedad de Naciones exigía una «ley especial» aprobada por mayoría absoluta y después de haber cumplido las prevenciones del Pacto (artículo 78), con lo que se quería evitar situaciones del pasado (59).

Las Cortes podían revocar la autorización otorgada al Ejecutivo en tanto éste no hubiese comprometido de forma definitiva al Estado. No podían, sin embargo, forzarle a recorrer las etapas de la conclusión. En el supuesto de que el Gobierno hubiese obligado al Estado conforme a la autorización otorgada previamente por las Cortes, a éstas sólo le quedaban dos opciones. Primera, asegurar el cumplimiento del tratado conforme a lo dispuesto en el artículo 65, párrs. 2.º y 3.º: «Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido». Segunda, proceder a la denuncia del tratado, pues ésta debía ser autorizada por las Cortes conforme a lo dispuesto en el artículo 65, párr. 4.º.

Por último, a la luz de lo dispuesto por la Constitución de 1931, podemos afirmar que no todos los tratados internacionales requerían la autorización de las Cortes al prescribir el artículo 76, párr. 4.º la obligación de registro en la Sociedad de Naciones de aquellos tratados no incluidos en los párrafos anteriores. Así, había tratados que, por su contenido, podían ser concluidos directamente por el Ministro de Estado, previo acuerdo del Consejo de Ministros (60). En

(59) Vid. en este punto nuestro trabajo «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 15, 1998, págs. 175-215, en concreto págs. 204-214.

(60) Por tanto, se equivoca EGIDO LEÓN cuando dice que «se deduce de la formulación del artículo 76 que obligaba a que todos los tratados internacionales fuesen aprobados por las Cortes»

este caso, debemos considerar el deber del Gobierno de informar a las Cortes de la conclusión de los mismos, práctica que hunde sus raíces en la tradición constitucional española (61). En este apartado, se incluirían los «acuerdos entre caballeros» —*gentlement agreements* en la terminología anglosajona— sin efectos normativos, bien porque una de las partes carece de personalidad jurídica internacional o porque se excluye expresa o implícitamente la posibilidad de crear derechos y obligaciones exigibles conforme al Derecho internacional.

El problema principal en este punto se plantea en torno a quién correspondía la calificación de los tratados: al Gobierno o a las Cortes. Conforme a las previsiones constitucionales en la materia (artículos 76, 77, 78 y 114) y, en general de control del Ejecutivo por las Cortes (artículos 63, 64 y 83), debía residenciarse en sede parlamentaria. Por tanto, debemos tratar esta cuestión en tres apartados.

1) Correspondía al Gobierno la decisión de iniciar la tramitación parlamentaria de un tratado (62). La formalización de la voluntad de las Cortes de autorizar la conclusión de un tratado supone el desarrollo de un proceso previsto en líneas generales en la Constitución y su desarrollo en el Reglamento de las Cortes. En la práctica, el Gobierno podía apartar un tratado ya negociado y autorizado por las Cortes, y decidir libremente el momento de la manifestación efectiva del consentimiento, como así ocurrió con el Pacto Briand-Kellogg (63).

2) En cuanto a la urgencia en la conclusión de los tratados pueden plantearse tres supuestos teóricos: la autorización anticipada, la autorización tácita y la aplicación provisional. En puridad, sólo en el último caso prima la urgencia sobre las exigencias de control parlamentario. En España, la práctica de la aplicación provisional de los tratados se inició con el Convenio hispano-francés de 17 de julio de 1928 sobre la Estación Fronteriza de Canfranc, ratificado por Ley de 3 de agosto de 1932; esta práctica luego se ha extendido en el tiempo hasta la actualidad (64).

(*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, UNED, Madrid, 1987, pág. 62).

(61) REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, op. cit., pág. 195.

(62) Un supuesto ejemplar lo tenemos en el Acuerdo de Comercio con Uruguay que Azaña se resistió a presentar a la ratificación de las Cortes en el verano de 1933 por temor a la caída del Gobierno (AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, Ed. Crítica, Barcelona, 1997, págs. 405-406).

(63) El Tratado, firmado en París el 27 de agosto de 1928, fue ratificado por España el 7 de marzo de 1929 y entró en vigor, conforme al artículo 3 del mismo, el 24 de julio de 1929. Singularmente su publicación se demoró hasta el 29 de agosto de 1931.

(64) La práctica de la aplicación provisional de los tratados experimentó tal desarrollo que la Convención de Viena del Derecho de los Tratados incluye este supuesto entre sus disposicio-

3) Como la denuncia de un tratado vigente debía ser autorizada por las Cortes, la Constitución estableció que no podría «dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido». Un supuesto agravado, como hemos visto, se contemplaba con respecto a una hipotética retirada de la Sociedad de Naciones.

Por tanto, a través de estos mecanismos de denuncia el control parlamentario se extendía a las más importantes manifestaciones de las relaciones internacionales.

6. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS

La cuestión del control de la constitucionalidad de los tratados fue bastante debatida a lo largo del proceso constituyente, tanto en las Cortes como por la doctrina de la época. El artículo 100 del Anteproyecto del Gobierno exceptuaba del control a los tratados «ratificados parlamentariamente». Sin embargo, aunque en las Cortes se propusieron enmiendas para que el novedoso Tribunal de Garantías Constitucionales ejerciese el control de los tratados, no prosperaron (65). De modo que el artículo 121, párr. 1.º de la Constitución quedó aprobado como sigue: «Se establece, con jurisdicción en todo en territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de: a) El recurso de inconstitucionalidad contra las leyes [...], pero no dio entrada en las letras siguientes a la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de los tratados internacionales válidamente celebrados.

La posterior Ley de Composición y Funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933 no amplió las previsiones constitucionales (artículo 28.1) (66), lo que no permitía, a nuestro juicio, la po-

nes (artículo 25). En torno a esta cuestión REMIRO BROTONS afirma que se trata de «un recurso *excepcional* al que puede acudir en circunstancias de *extraordinaria y urgente necesidad* a condición de no incurrir en situaciones irreversibles, o difícilmente reversibles, y remitir de inmediato el Tratado al Congreso de los Diputados para que se inicie sin demora su tramitación» («El poder exterior del Estado», op. cit., pág. 79).

(65) En este sentido, en el debate de 25 de noviembre de 1931 varios diputados encabezados por el Sr. Elola propusieron una enmienda al artículo 117, párr. 1.º del Proyecto de Constitución para que el Tribunal de Garantías Constitucionales conociera «g) La constitucionalidad de los Tratados y Convenios internacionales que examinará antes de su ratificación» (vid. el *Diario de Sesiones de las Cortes* de 25, 26 y 27 de noviembre de 1931).

(66) Un voto particular al artículo 31 del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (*Diario de Sesiones de las Cortes* de 23 de diciembre de 1932, Apéndice 1)

sibilidad de dar entrada por vía de interpretación extensiva a los tratados internacionales. Una solución semejante a las Constituciones contemporáneas, como la austríaca y la checoslovaca, que guardaban silencio en la materia.

7. LA PROSCRIPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS SECRETOS

El movimiento para acabar con la diplomacia secreta y sus secuelas tomó forma a principios del siglo XX en el Programa de Paz del presidente Wilson al Congreso de Estados Unidos el 8 de enero de 1918 —los denominados «Catorce Puntos»—, cuyo Punto Primero especificaba que los acuerdos de paz fuesen concluidos públicamente, «después de los cuales no habrá más acuerdos internacionales privados de ninguna clase sino una diplomacia que procederá siempre franca y públicamente» (67).

Los redactores del Pacto de la Sociedad de Naciones pretendieron establecer una auténtica fórmula de combate contra los tratados secretos: «todo Tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de estos Tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de ser registrado» (artículo 18). Tras el registro, el tratado era publicado en el *Recueil des Traités* de la Secretaría de la Organización. Como podemos ver el precepto establecía dos reglas:

1.^a) la obligación de los miembros de la Sociedad de notificar inmediatamente todos los tratados concluidos a la Secretaría para su registro; y

2.^a) los tratados no registrados carecerían de obligatoriedad entre las partes.

Sin embargo, frente a la rotundidad gramatical del precepto, en la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones el Delegado italiano manifestó que un tratado que no hubiera sido registrado permanecía en vigor, interpretando el artículo 18 exclusivamente en el sentido de que las partes contratantes no tenían

proponía un control limitado en el tiempo «desde que fuesen firmados y durante el año siguiente a su ratificación», aunque no atinamos a comprender cuál era el objeto de esta limitación. Como referencia de la época, vid. LEGAZ LACAMBRA: «Las garantías constitucionales del Derecho internacional», *Revista de Derecho Público*, 1933, págs. 301 y siguientes. Desde una perspectiva actual, CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 318-326 y 360-362.

(67) El Programa de Paz del presidente Wilson al Congreso en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991)*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, págs. 198-199.

la posibilidad de alegarlo ante los órganos de la misma Sociedad (68). Así pues, un tratado secreto que hubiese respetado las previsiones constitucionales internas en cuanto a su celebración y entrada en vigor generaría, sin duda, derechos y obligaciones para las partes, es decir, tendría la misma fuerza de obligar que los tratados «públicos».

Con estos antecedentes, la Constitución de 1931 fue la primera en establecer la obligación constitucional de registro de los tratados en la Secretaría de la Sociedad de Naciones: «los demás Tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen» (artículo 76, párr. 4.º) (69).

Más contundente, si cabe, era el párrafo siguiente del mismo artículo: «los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio no obligarán a la Nación» (artículo 76, párr. 5.º). De esta manera, la Constitución proclamó expresamente la inconstitucionalidad de los tratados no registrados careciendo, por violación de una norma fundamental del Derecho interno, de valor jurídico e imposibilitando la producción de derechos y obligaciones. Para Remiro Brotons este último precepto resultó ser un modélico designio, otro más, de la constitucionalización de las obligaciones contraídas en el Pacto de la Sociedad de Naciones (70).

No obstante y a pesar de todas estas declaraciones, los tratados secretos han existido siempre y la práctica diplomática española ha sido rica en la materia. Un supuesto de inclusión de cláusulas secretas en un tratado concertado durante la República se encuentra en el Convenio de Comercio hispano-francés de 21 de diciembre de 1935. Según varios autores, en determinadas cláusulas de carácter reservado, se especificaba el volumen de las adquisiciones de armas que España pretendía cursar a Francia, pero ninguno aporta referencia documental (71). Por nuestra parte, realizamos gestiones en el Archivo del Mi-

(68) Así lo cita VERDROSS: «Régles générales du droit international de la paix», *Rec. des Cours*, vol. 30, 1929, págs. 271-517, en concreto pág. 433. Este es, además, el enunciado literal del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

(69) El párrafo anterior del extenso artículo 76 hacía referencia a los Convenios suscritos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo y, entre otras cosas, declaraba la obligación de su registro en la Secretaría de la Sociedad de Naciones.

(70) *La acción exterior del Estado*, op. cit., pág. 204.

(71) CARRERA ARES: «El marco internacional de la II República», *Arbor*, núm. 426-427, 1981, págs. 37-50; KRAMER: *La mecánica de la guerra civil*, Península, Barcelona, 1981, pág. 91; PAÉZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)* (2 vols.), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1990, págs. 8-10; VIÑAS: «Blum traicionó a la República», *Historia 16*, núm. 24, 1978, págs. 41-54). LACOUTURE

nisterio de Asuntos Exteriores, donde nos fue comunicado por escrito que «revisada la documentación custodiada en este Archivo relativa al Convenio de Comercio y Navegación, entre España y Francia, de 21 de diciembre de 1935, no se ha hallado una nota Confidencial aneja, especificando el volumen de las compras de armas de España en Francia» (72). Sin embargo, la *Colección de Tratados internacionales suscritos por España*, editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, aporta el Canje de Notas de carácter «confidencial», de 21 de diciembre de 1935, sobre material de guerra, suscritas por Martínez de Velasco y Bonnet, Ministros de Comercio de España y Francia, por el que el Gobierno español procedería a la compra de armas en Francia durante la vigencia del Acuerdo por valor de veinte millones de francos, cantidad que podría ser ampliada si el Gobierno decidía extender dicha cifra hasta cien millones de francos (73). Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, párr. 5, dichas cláusulas eran inconstitucionales (74) y, por tanto, no obligaban al Estado.

Asunto distinto es la tramitación reservada de los tratados internacionales, que puede ser prevista en la Constitución o en normas de rango inferior, aunque el lugar específico en la historia del constitucionalismo español ha sido el Reglamento de las Cortes (75).

8. EL MOVIMIENTO PARA LA PROHIBICIÓN INTERNACIONAL DEL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hasta 1920 el *ius ad bellum* era uno de los atributos del Estado soberano. En el sistema internacional surgido de la Paz de Westfalia de 1648, cada sujeto velaba por el respeto de sus derechos y la satisfacción de sus intereses recu-

incluso afirma que dicha cláusula secreta fue suscrita por Azaña (*sic*), que «était ministre de la Défense» en diciembre de 1935, lo que revela un desconocimiento absoluto del tema (*Léon Blum*, Servil, París, 1977, pág. 342).

(72) Carta al autor de 28 de julio de 1999.

(73) Madrid, 1982, vol. V, págs. 1183-1186.

(74) La existencia de estas disposiciones secretas y la prohibición constitucional fueron reveladas por Fernando de los Ríos al Presidente del Gobierno en julio de 1936: «pedí el Dossier del Tratado, y en efecto hallé la nota confidencial, nota que ninguno de los actuales Ministros franceses conocía y que nuestra Constitución prohíbe y no ha pasado por la Comisión de Estado» (Carta al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, José Giral, de 29 de julio de 1936, Archivo Pablo Iglesias, Madrid).

(75) El Reglamento provisional de las Cortes de julio de 1931 estableció en su artículo 41 que «las sesiones serán públicas, pero se celebrará sesión secreta cuando las Cortes hayan de resolver sobre asuntos concernientes a su decoro o el de sus individuos y también, cuando lo exija, a juicio de la Mesa, las materias que hayan de debatirse».

riendo a todos los medios a su alcance, coercitivos o no. Esta situación se definía como de «autotutela» y los Estados podían recurrir lícitamente a la fuerza si lo consideraban conveniente a sus intereses nacionales (76).

En el movimiento para la proscripción de la guerra de las relaciones internacionales, inicialmente el Derecho internacional intentó establecer reglas sobre la conducta de los combatientes y la situación de los neutrales en los conflictos. Los primeros antecedentes los encontramos en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907 (77). Pero ninguna de las Convenciones adoptadas entró en vigor, por aplicación de la cláusula *si omnes*, todo lo más algunas de ellas pasaron a formar parte del Derecho internacional consuetudinario.

Los horrores producidos por la Primera Guerra Mundial generaron un movimiento internacional a favor de la prohibición total y absoluta de la guerra. El primer paso en el ámbito internacional lo dio el Pacto de la Sociedad de Naciones al arbitrar cauces para los Estados que pretendieran acudir a la guerra y señalar supuestos de guerra ilegal. En el preámbulo del Pacto, los Estados miembros se declararon dispuestos a «aceptar ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra». Estas previsiones se plasmaron en los artículos 12 y siguientes en los que los Estados miembros acordaron métodos para la solución pacífica de las disputas.

Sin embargo, en el Pacto no se estableció una prohibición absoluta de la guerra. Pastor Ridruejo señala que se trataba de una «renuncia parcial y no total del *ius ad bellum*, pues del conjunto de aquellos artículos resultaba que los Estados miembros de la Sociedad de Naciones quedaban en libertad de recurrir a la guerra si el Estado adversario se negaba a acatar una sentencia arbitral o judicial, o un informe del Consejo adoptado por unanimidad [...] Lo que hacía realmente el Pacto era establecer una moratoria para el ejercicio del derecho a la guerra» (78).

Después de la entrada en vigor del Pacto, la evolución progresiva del Derecho internacional permitió el desarrollo de nuevos instrumentos para limitar el derecho de los Estados de recurrir a la guerra. El 2 de octubre de 1924 la Asamblea de la Sociedad de Naciones aprobó un Protocolo para la Solución

(76) Vid. TRUYOL Y SERRA: *Historia del Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1998 (trad. de *Histoire du droit international public*, Éditions Economica, París, 1995), págs. 72-85.

(77) Para los precedentes a 1899, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Tecnos, Madrid, 1971 (trad. de *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, Londres, 1960), págs. 22-29; para ambas Conferencias LÓPEZ-CORDÓN: «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 3, 1982, págs. 703-756.

(78) *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pág. 650.

Pacífica de las Controversias Internacionales que realizaba una condena explícita de la guerra de agresión. Este Tratado pretendía alcanzar una solución satisfactoria a los problemas centrales de la seguridad colectiva: la solución pacífica de las controversias, el desarme y la aplicación de sanciones a los agresores, en las que deberían participar todos los Estados miembros (79). Pero la negativa de Gran Bretaña a ratificarlo dio al traste con la iniciativa.

El paso más importante se produjo con la firma en París, el 27 de agosto de 1928, del Tratado General de Renuncia a la Guerra, suscrito por quince Estados, entre ellos cinco grandes potencias (80). El Pacto en su Preámbulo, en el artículo 1 y también en el 2 de forma implícita estableció una prohibición genérica de la guerra: «Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas». En todo caso, Morgenthau afirmó que «para ser eficaz, esa actitud [renuncia a la guerra] debería ser drástica», al implicar riesgos y ventajas relevantes «desde el punto de vista de la seguridad nacional» (81).

Así pues, el Pacto no condenaba «toda guerra» sino sólo una «concreta y determinada»: la guerra como instrumento de la política exterior, aquella guerra que tiene por objeto satisfacer determinadas demandas nacionales, la promoción

(79) El texto en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria. De Versalles a Danzig*, UNAM, México, 1970, págs. 226-237.

(80) La iniciativa de la conclusión del Pacto correspondió a Francia con una declaración pública de Briand en abril de 1927. El proceso posterior de negociación lo constituyeron una serie de cartas y notas entre los responsables de las diplomacias francesa y americana con el objetivo de incorporar a todas las grandes potencias al Pacto.

(81) *La lucha por el poder y por la paz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, Nueva York, 1960; 1.ª ed., 1948), pág. 358. Sobre el Pacto vid. BARCIA TRELLES: *Doctrina Monroe y cooperación internacional*, Ed. Mundo Latino, Madrid, 1931, págs. 463-622; BROCHARD: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», *American Journal of International Law*, vol. 23, 1929, págs. 116-120; FENWICK: «War as an instrument of national policy», *American Journal of International Law*, vol. 22, 1928, págs. 827-829; MANDELSTAM: «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg», *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 5, 1933, págs. 537-605; y «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des États signataires», *Revue Générale de Droit International Public*, núm. XLI, 1934, págs. 179-271; ORTEGA PÉREZ: «El Pacto Kellogg y el problema de la paz», *La Guerra y su Preparación*, junio de 1930, págs. 465-491; RUTGERS: «La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris», *Rec. des Cours*, vol. 38, 1931, págs. 1-123; WRIGHT: «Meaning of the Pact of Paris», *American Journal of International Law*, vol. 27, 1933, págs. 39-61. Más recientemente, TAMAYO BARRENA: «España ante el Pacto Briand-Kellogg», *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 5, 1984, págs. 187-213.

de los intereses nacionales o ambos a la vez, sin posibilidad de que dichas demandas e intereses puedan ser considerados como inherentes al derecho de legítima defensa o, como dijo Briand en el discurso de la firma del Pacto, «la guerra es repudiada sin reservas en tanto que instrumento de política nacional, es decir, en su forma más específica y temible: la guerra egoísta y voluntaria» (82). Claro que, como destaca Arroyo Lara, el Pacto Briand-Kellogg no fue nunca un tratado con pretensiones universalistas. Ni en su formulación ni en su interpretación pretendía extenderse a los no firmantes, prescindiendo del hecho de que la mayor parte de los Estados terminaron adhiriéndose a él (83). Además, el Pacto no hacía ningún tipo de mención a sanciones en caso de violación, salvo que, como disponía el Preámbulo, «toda Potencia signataria que tratare en lo futuro de fomentar sus intereses nacionales recurriendo a la guerra deberá ser privada del beneficio del presente Tratado». Esta previsión no era de naturaleza imperativa sino que quedaba a la discrecionalidad de cada Estado miembro (84).

Por otra parte, el Pacto Briand-Kellogg era complementario del Pacto de la Sociedad de Naciones y esa complementariedad afectaba a las guerras legales. Siguiendo a Arroyo Lara, para los firmantes del Pacto Briand-Kellogg, y sólo para ellos, resultaba aplicable la condena de la guerra para la solución de las controversias y la renuncia a aquélla como instrumento de política nacional; un caso de guerra «legal» según el Pacto de la Sociedad de Naciones sería «ilegal» según el Pacto Briand-Kellogg si contravenía su contenido; así «el Pacto BK, aisladamente considerado, sin la cobertura legal del Covenant, es en sí un tratado programático, poco o nada desarrollado» (85). A pesar de este carácter de Declaración de principios, fueron tantas las reservas que formularon los Estados firmantes y adherentes que la hipotética eficacia que hubiera podido tener en el momento de su firma quedó totalmente desvirtuada.

(82) Citado en FENWICK: «War as an instrument of national policy», op. cit., pág. 829.

(83) *La no beligerancia. Análisis jurídico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 1981, pág. 199. El Pacto aparece actualmente recogido en los Repertorios de tratados en vigor publicados por Francia y Estados Unidos. Así en MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Liste des Traités et Accords de la France. En vigueur au 1^{er} octobre 1992*, Direction des Journaux Officiels, París, 1993, t. I, pág. 57; DEPARTMENT OF STATE: *Treaties in Force. A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January, 1, 1996*, Department of State, Washington, 1996, págs. 425-426.

(84) Poco después Stimson aclaró en Nota oficial de 30 de diciembre de 1929 que la eficacia del Pacto «depende de la opinión pública del mundo y de la conciencia de las naciones signatarias» (en *American Journal of International Law*, vol. 25, 1931, pág. 90). Como expresa KISSINGER, el Pacto Briand-Kellogg «fue otro ejemplo de la tendencia norteamericana a considerar que los principios se aplicaban por sí solos [*Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*, 1994), págs. 394-396].

(85) *La no beligerancia. Análisis jurídico*, op. cit., págs. 200-204.

Es más, la apreciación de la situación de legítima defensa se reservaba a cada Estado signatario. Conforme a las interpretaciones y reservas formuladas, existían guerras que podían realizarse sin violar el Pacto: las defensivas, las emprendidas por la Sociedad de Naciones, aquellas iniciadas en aplicación de los Tratados de Locarno de 1925, las derivadas de tratados de alianza y las generadas en las áreas de aplicación de las doctrinas Monroe, americana, británica y japonesa, de acuerdo con las respuestas a la encuesta del Secretario de Estado Kellogg de 13 de abril de 1928. De este modo, la guerra quedó excluida en todas las circunstancias, menos en las que era previsible. No obstante, como sabemos, el Pacto terminó por considerarse parte del Derecho internacional general, reconocido así por el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg en su sentencia de 1 de octubre de 1946 (86).

De forma paralela se produjeron avances en las legislaciones internas de los Estados. Aparte de las proclamaciones constitucionales condenando la guerra de agresión, varios Estados incluyeron en sus Códigos penales tipos delictivos relacionados con la propaganda para la guerra de agresión. Valorando estas medidas Pella declaró en la III Conferencia de Derecho Penal de junio de 1930 que «a la entrada en vigor del Pacto Briand-Kellogg, la renuncia a la guerra, que es obligatoria para los Estados, deviene por intermedio del Código Penal obligatoria para los ciudadanos y comporta sanciones en caso de propaganda a favor de la guerra [...] De esta manera, en enero de 1930, sugerimos la preparación de una *Convención internacional que incluya la obligación para todos los Estados adherentes y signatarios de incluir en sus leyes penales este tipo delictivo*» (87).

9. LA RENUNCIA A LA GUERRA COMO RECURSO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931

En España la proclamación de la República impulsó a los sectores doctrinales y políticos progresistas a incluir en la Constitución una declaración expresa de renuncia a la guerra como medio lícito para la consecución de los intereses nacionales. Así, adelantándose a otras Constituciones contemporáneas, la de 1931 estableció que «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» (artículo 6). La redacción de este precepto, al contrario que

(86) Vid. al respecto FINCH: «The Nuremberg Trial and International Law», *American Journal of International Law*, vol. 41, 1947, págs. 20-37, en concreto págs. 29-33.

(87) «La repression des crimes contre la personnalité de l'Etat», *Rec. des Cours*, vol. 33, 1930, págs. 671-837, cita en pág. 810.

el resto del articulado dedicado a la acción exterior del Estado y sus órganos, promovió un intenso debate parlamentario. Inicialmente, la propuesta partió de Madariaga, a quien la Comisión Constitucional solicitó la redacción del precepto (88). En el turno de enmiendas, Royo Villanova y otros diputados de derechas, calificando de románticas y filantrópicas estas proclamaciones de espíritu internacionalista, propusieron su supresión, junto con la del artículo 7 (89). Sin embargo, no prosperaron por lo que el artículo 6 quedó sin modificar hasta la aprobación definitiva en la Constitución de diciembre de 1931.

Siendo de una importancia trascendental, esta declaración de «renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» supuso la incorporación al Derecho constitucional español de las previsiones del Pacto Briand-Kellogg, ratificado por España en marzo de 1929 y que había sido publicado en la *Gaceta de Madrid* en agosto de 1931 (90). Un año después, el Presidente Azaña aclaró en las Cortes la interpretación que el Gobierno daba a dicho precepto (18 de diciembre de 1932) (91):

«Se ha alegado aquí que la Constitución de la República, porque hay en ella un principio que, naturalmente, no hace falta decirlo, yo he votado y suscribo con entusiasmo. Hay un artículo 6.º en la Constitución que dice: “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.” Esto es perfecto; pero Sres. Diputados, ¿sabemos bien lo que esto quiere decir: “La guerra como instrumento de política nacional”? La guerra, en efecto, es una parte de la política, y la guerra puede ser, o la conclusión buscada, el fin buscado para una determinada política, o un medio para llevar a su término una determinada política tam-

(88) Vid. MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, Espasa-Calpe, Barcelona, 1974, págs. 264-265.

(89) *Diario de Sesiones de las Cortes* de 18 de septiembre de 1931.

(90) Destacando esta cuestión, HUDSON afirmó (1932) que «el artículo 6 de la Constitución refleja la posición de España como Estado que se ha adherido al Tratado de París de agosto de 1928 [...]» («The Spanish Constitution of 1931», op. cit., pág. 581). El Pacto Briand-Kellogg no despertó excesivo entusiasmo en su momento en el Gobierno de Primo de Rivera. La primera noticia la encontramos en una comunicación del Embajador en París, Quiñones de León, dirigida al Presidente de Consejo, donde expresaba el interés de Briand en que España acudiera a París a firmar el Pacto. Como en muchas otras cuestiones, Sociedad de Naciones, Marruecos, Tánger, Mediterráneo, el interés de Primo de Rivera venía determinado por la significación y el prestigio que para España tendría su presencia entre las naciones que firmarían el Pacto. Sin embargo, debemos recordar que el Secretario de Estado Kellogg excluyó a los Estados que no habían participado en las negociaciones del acto solemne de la firma del Tratado en París. La postura de España, que finalmente se adhirió al Pacto el 7 de marzo de 1929, estuvo sostenida, por tanto, en consideraciones de prestigio y no por el convencimiento de que pudiera representar un avance substancial en la sociedad internacional.

(91) *Diario de Sesiones de las Cortes* de 18 de diciembre de 1932.

bién. La guerra es la continuación de una política [esto es, sin duda, muy clauswitziano], ya sea como fracaso de esta política o como éxito de ella. Y ¿cuáles son los motivos que pueden inducir a un país a adoptar una política en la cual esté implicada la guerra, sea como su solución lógica o como medio de desenvolver esta política? Ninguno de estos motivos reza con España [...] ninguna de estas causas existe en España. Por consiguiente, cuando nosotros hemos escrito este artículo en la Constitución, hemos dicho que la República no emprenderá jamás una política nacional en la cual se encuentre al término o en medio la guerra.»

Desgraciadamente, como prueba la historia de las relaciones internacionales hasta la saciedad, la prohibición de la guerra no impide su aparición, al contrario, se impone por la fuerza misma de los hechos (92). En este marco se inserta la idea liberal de otorgar la potestad de declaración de guerra o firma de la paz a los órganos de representación popular, esencialmente los Parlamentos, en la ingenua convicción de que, sustrayendo al Ejecutivo estas facultades, se eliminaría de raíz una de las causas más importantes de los conflictos.

Sin embargo, como la historia reciente muestra, la intervención directa de los Parlamentos no garantiza la ausencia de guerras en la sociedad internacional. Muy al contrario, ha potenciado un tipo de guerra nueva, la guerra total, que se acerca bastante a la «guerra verdadera» de Clausewitz. La certeza en la supremacía de los principios democráticos trae como consecuencia el objetivo de la rendición incondicional del adversario, con indiferencia del coste que ello implique. En todo caso, aquella creencia nos explica el nacimiento de una norma fundamental del Derecho constitucional: la necesidad de aprobación del Poder legislativo para proceder a la declaración de guerra.

Consecuente con las nuevas corrientes constitucionalistas, la Constitución de 1931 estableció un complejo sistema para proceder a tal declaración, entendemos de «guerra lícita», tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como del Derecho interno (artículo 77).

Como establecía el precepto, agotadas las vías de solución pacífica de conflictos, tanto bilaterales como multilaterales, el Presidente de la República debía contar con la autorización expresa de las Cortes para proceder a la declaración de guerra. Pero, con carácter previo, el artículo 77 indicaba que el procedimiento legislativo estaba subordinado a la renuncia a la guerra como ins-

(92) Así lo hemos expresado en «El concepto de potencia en la teoría de las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales*, núms. 127-128, 1999, págs. 69-89; y «El concepto de seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 17, 2000, págs. 207-240.

trumento de política exterior, al principio de solución pacífica de las controversias internacionales —obligación de acudir a procedimientos judiciales, de conciliación o arbitraje— y a las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones (artículos 11 a 15). La consecuencia de todas estas prevenciones era que la única guerra que podía declarar el Presidente de la República, por imperativo constitucional, era una guerra lícita internacional. De este modo, el artículo 6 de la Constitución supuso una puesta en armonía del Derecho constitucional español con el Pacto Briand-Kellogg y el artículo 77 representó, por su parte, la concordancia con el Pacto de la Sociedad de Naciones. Pero hay más: la precisión del artículo 77 hacía referencia no sólo a la condición de miembro de la Sociedad, sino también a la posición de España como signataria de la cláusula opcional del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia y como Estado miembro del Acta General de Conciliación y Arbitraje de 26 de septiembre de 1928 (93).

Finalmente, en cuanto al movimiento internacional para la incorporación a la legislación penal de tipos delictivos que sancionasen las conductas a favor de la guerra, el legislador español se mostró resueltamente avanzado, pues las mismas Cortes que habían aprobado la Constitución en diciembre de 1931 establecieron en el Código Penal de 1932 la responsabilidad penal del Presidente de la República y de los Ministros que refrendasen sus actos con infracción del artículo 77 de la Constitución (art. 129) (94).

Cierto es que la Constitución otorgó al Presidente de la República poderes extraordinarios en situaciones críticas en que estuviera en juego «la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación», pero con la obligación de dar cuenta inmediata a las Cortes de las medidas adoptadas (artículo 77).

Con idéntico enfoque, el Gobierno español apoyó la iniciativa del Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, firmado por las Repúblicas hispanoamericanas en Río de Janeiro de octubre de 1933. Este Pacto regional, al que se adhirieron varios Estados europeos además de España (95), proclamaba el compromiso de las partes en la condena de «las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados», y que «el arreglo de los conflictos o di-

(93) El Protocolo del Estatuto, así como la Declaración de aceptación de la cláusula facultativa (artículo 36 del Estatuto), fueron firmados por España el 16 de diciembre de 1920 (*Gaceta de Madrid* de 30 de noviembre de 1921); por su parte, el Acta General fue firmada el 13 de octubre de 1928 y la adhesión el 18 de septiembre de 1930 (*Gaceta de Madrid* de 27 y 28 de septiembre de 1930).

(94) Ley de 27 de octubre de 1932 (*Gaceta de Madrid* de 5 de noviembre de 1932).

(95) España se adhirió en Buenos Aires el 17 de abril de 1934 y la Ley de ratificación fue aprobada por las Cortes el 13 de diciembre de 1934 (*Gaceta de Madrid* de 16 de diciembre de 1934).

vergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el Derecho internacional» (artículo 1). Además, recogió la doctrina más avanzada en cuanto al reconocimiento de situaciones fácticas surgidas del uso de la fuerza, en violación del Derecho internacional: «no se reconocerá arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas» (artículo 2).

Particularmente aventajada era la sanción en caso de incumplimiento, enumerando una serie de obligaciones concretas: «los Estados contratantes se comprometen a emplear todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz. A ese efecto adoptarán en su calidad de neutrales una actitud común y solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el Derecho internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública, pero no recurrirán en ningún caso a la intervención, sea diplomática o armada; salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de otros Tratados colectivos de que esos Estados sean signatarios». Finalmente, el Tratado estableció un complejo procedimiento de resolución de las disputas entre las partes y una cláusula abierta que permitía la adhesión a otros Estados.

CONCLUSIONES

En el período de entreguerras se produjo un fortalecimiento de la posición internacional de España, plasmada en la adhesión al Pacto de la Sociedad de Naciones y en su participación como miembro permanente *de facto* del Consejo, por acuerdo de las grandes potencias. La presencia continuada en dicho órgano, así como la orientación que los dirigentes de la República otorgaron, posteriormente, a la política exterior situaron a España como potencia media en el período. En particular, por la existencia de un pensamiento común desde el que partía la acción exterior y, por tanto, también la voluntad subyacente de ejercer el poderío del Estado.

En el ámbito de la regulación de las relaciones internacionales, las Cortes Constituyentes decidieron acoger en la Constitución de 1931 nuevos objetivos, valores y normas de comportamiento en la sociedad internacional fundados en los principios democráticos que se querían en la organización interior.

El avance más importante fue la proclamación constitucional de renuncia a la guerra como medio de la política exterior al incorporar las aspiraciones parciales del Pacto de la Sociedad de Naciones y del Pacto Briand-Kellogg, ratificado en marzo de 1929 y que fue oportunamente publicado en la *Gaceta de Madrid* en agosto de 1931. De este modo, el artículo 6 de la Constitución su-

puso la puesta en armonía del Derecho interno español con el Pacto General de Renuncia a la Guerra y el artículo 77 representó la concordancia con el Pacto societario, subordinando la declaración de guerra al agotamiento de los medios de solución pacífica previstos.

Por su parte, el artículo 7 estableció el acatamiento de las normas del Derecho internacional, una vez incorporadas al ordenamiento interno. En consecuencia, la Constitución de 1931 no estableció la recepción automática de ninguna norma del Derecho internacional, ni se declaró a tales o cuales normas como parte integrante y obligatoria del Estado español, como sí había hecho la Constitución alemana de 1919. Prestado el consentimiento para obligarse internacionalmente la propia Constitución ordenaba la supremacía de los tratados internacionales sobre el ordenamiento del Estado.

En todo caso, la incorporación de tales principios en la Constitución obligaba a los Poderes públicos a desarrollar la concepción, adopción y ejecución de la política exterior en un marco determinado y reforzaba, en consecuencia, el control político del Parlamento sobre los asuntos internacionales.

La Constitución realizó un reparto de competencias y responsabilidades en las relaciones internacionales entre las Instituciones superiores del Estado: el Presidente de la República, como órgano de suprema representación en el exterior, el Gobierno, como órgano de dirección política y gestión, y las Cortes, máximo órgano del control político. Respecto de la nueva organización territorial el Estado, las Cortes Constituyentes actuaron con reserva y visión de futuro al realizar un reparto competencial entre el Poder central y las Regiones que eventualmente accedieran a la autonomía, estableciendo la primacía del primero en las relaciones exteriores, la defensa nacional, las relaciones económicas exteriores y la competencia para concertar todo tipo de tratados, con independencia de su contenido.

Con esto consideramos demostrado que los dirigentes republicanos tenían un programa concreto de política exterior y que desde sus responsabilidades de gobierno elaboraron programas y acciones, arbitraron medios y concertaron alianzas para mantener a la Nación en una posición independiente, alejada del conflicto europeo que ya se vislumbraba. El mantenimiento de España en un nivel medio en la jerarquía internacional suponía la realización de este objetivo.

Es evidente que la ruptura del orden interno hizo fracasar este esquema, pero esto no desvirtúa en nada la vigencia de tal programa de los líderes republicanos, como hemos demostrado en nuestra Tesis doctoral.

NOTA

