

NORMATIVIDAD Y LEGITIMIDAD DE LA
CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA: A PROPÓSITO
DE OLIVER ARAUJO, J. Y RUIZ ROBLEDO, A.
(DIRS.). (2021). *COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA DE 1931 EN SU 90 ANIVERSARIO*. MADRID:
CEPC

Javier TAJADURA TEJADA
Catedrático Acreditado de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea
<https://orcid.org/0000-0001-8744-9860>

I. Con ocasión del 90 aniversario de la Constitución de la II República, los profesores Oliver Araujo y Ruiz Robledo han dirigido una ambiciosa y meritoria obra colectiva en la que se lleva a cabo un comentario sistemático tanto de la Constitución de 1931 como de las más importantes leyes que la completaron y desarrollaron.

Esta obra se suma a la que en 2017 dirigieron los profesores Gordillo, Martín y Vázquez y que con el título de *Constitución de 1931. Estudios jurídicos sobre el momento republicano español* (Marcial Pons) abordaba también el examen de los nuevos principios constitucionales y de las principales innovaciones jurídicas del régimen republicano. Ambas obras tienen en común el hecho de llevar a cabo una aproximación preferente y primordialmente jurídica a la II República y ello, lógicamente, por centrarse en el examen de su Constitución. Obligado es recordar también la edición de la Constitución republicana a cargo de Santos Juliá incluida en la excelente colección de la Editorial Iustel Las Constituciones Españolas (vol. VIII) que vio la luz en 2009 y que contiene, además del estudio introductorio de Juliá, un formidable apéndice documental (discursos, normas, programas de partidos, entrevistas, etc.). Y por lo que se refiere a una institución fundamental pero fallida resulta obligado mencionar también la obra *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II*

República. La primera experiencia de justicia constitucional en España de Martín Bassols (Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales [BOE-CEPC], 2010). Finalmente, en este repaso bibliográfico, hay que advertir también que, en la prestigiosa colección de Clásicos del Pensamiento de la Editorial Tecnos que dirige Eloy García, se acaba de publicar una edición del comentario realizado tempranamente por el maestro Pérez Serrano y que (junto con el de Adolfo Posada) ha sido, durante mucho tiempo, el texto de referencia en la materia.

Todas estas obras y estudios ponen de manifiesto el interés que a la doctrina sigue suscitando el texto constitucional que alumbró la primera experiencia democrática en nuestro país. Y ello a pesar de su efímera vida y trágico final. A diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, con la Constitución de 1876, muy larga de vigencia pero que murió sin dejar un solo comentario. La razón es fácilmente comprensible: la Constitución de 1931, como Constitución racional-normativa y democrática, tenía un valor jurídico superior al que tenían las anteriores y ello explica y justifica la necesidad de llevar a cabo un análisis jurídico de sus disposiciones. Este es el objeto de los comentarios que tengo el honor de comentar, valga la redundancia.

La obra dirigida por los profesores Oliver y Ruiz Robledo se estructura en dos partes. En la primera, que consta de 18 capítulos, profesores de reconocido prestigio en el ámbito del Derecho Constitucional abordan el estudio de las disposiciones constitucionales agrupadas por bloques. Esta primera parte contiene también dos estudios de valoración global a cargo de los profesores López Guerra y Torres del Moral y un análisis del proceso constituyente realizado por la profesora Rosario Serra. En la segunda parte, integrada por 11 capítulos, se examina la legislación aprobada por las Cortes republicanas en los distintos y más importantes ámbitos materiales. La obra se cierra con un anexo bibliográfico (el capítulo 30) muy completo y útil.

II. La obra se inicia con un prólogo de los directores en el que se destaca que la Constitución de 1931 «era un texto válido sobre el que fundar una auténtica democracia parlamentaria» (p. 11) y que era preciso cubrir la laguna que suponía la inexistencia de un comentario sistemático de la misma. La obra persigue desde esta óptica un objetivo muy plausible: reflexionar sobre hasta qué punto

la Norma Constitucional y su legislación de desarrollo «o acaso su desleal aplicación u olvido, coadyuvó o aceleró el trágico fin de la Segunda República» (p. 15). Efectivamente, la obra es un magnífico compendio de los errores y aciertos de la Constitución republicana.

En el primer capítulo, a cargo de López Guerra, se subraya la novedad que supuso el Texto en cuanto al despliegue de los principios de juridicidad y democracia –como hemos expuesto en el epígrafe anterior– y se advierte de la dificultad de formular juicios técnicos sobre el Texto Constitucional por la falta de tiempo suficiente para la aplicación de la Constitución. En todo caso «las crisis en la agitada vida de la República parecen difícilmente achacables al texto constitucional y se muestran como manifestación de las tensiones existentes en la sociedad española» (p. 33). Se trata de una afirmación de la que es difícil discrepar: las principales causas del fracaso de la II República están extramuros del Texto. Sin embargo, los capítulos posteriores van a poner de manifiesto que el Texto contenía disposiciones que, por una u otra razón, pueden considerarse equivocadas, inoportunas o, sencillamente, que contribuyeron de alguna manera a la desestabilización del sistema. Las iremos viendo.

El proceso constituyente: la exclusión de la mujer y el rechazo de los católicos. El estudio del proceso constituyente a cargo de Rosario Serra es fundamental para comprender muchos de los problemas que aquejaron a la República. El sistema electoral provocó un resultado en el que las Cortes constituyentes no reflejaban fielmente la realidad ideológica del país. A lo que es preciso añadir que, a diferencia del proceso constituyente alemán, las mujeres fueron excluidas del mismo (no hubo sufragio universal femenino en las elecciones constituyentes).

En España, a finales del siglo XIX, el 71 por ciento de las mujeres eran analfabetas y hasta 1910 no pudieron matricularse libremente en la universidad. A la altura de 1930 la mujer española alcanzaba cotas muy bajas de formación cultural y participación en el mundo del trabajo en comparación con otras naciones europeas. La mujer tuvo derecho de sufragio pasivo, pero no activo (Decreto de 8 de mayo de 1931) aplazando esta decisión a las Cortes constituyentes. De 470 diputados constituyentes solo hubo dos mujeres: Clara Campoamor del Partido Radical y Victoria Kent del Partido Radical Socialista. La

primera fue portavoz de la corriente sufragista. La segunda defendió la necesidad de aplazar la concesión del voto por temor a que algunas formaciones se vieran perjudicadas. España fue el primer país latino en establecer esta igualdad. A diferencia también de lo ocurrido en Weimar, donde votaron masivamente, el nivel de abstención de las mujeres en las elecciones de otoño de 1933 fue muy elevado. En el campo, la inmensa mayoría de las campesinas se abstuvo. El derecho de sufragio fue ejercido en general por muchas menos mujeres de lo que se esperaba. Solo fueron elegidas cuatro mujeres, tres por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y una por la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA).

En las Cortes constituyentes, el proyecto constitucional fue aprobado por 368 diputados de los 466 que componían la Cámara y se ausentaron de la votación 81 diputados católicos (por oposición al laicismo anticlerical establecido en el artículo 26 y que examinaremos después). El resultado final fue el de un «texto marcadamente de izquierdas desde el punto de vista ideológico, muy completo y sistemático» (p. 52). No cabe hablar, por tanto, de Constitución de consenso.

El profesor Blanco examina en el capítulo tercero el discurso preliminar de Jiménez de Asúa que, a falta de un preámbulo digno de tal nombre, cumplió la función de exponer las líneas maestras del Texto y sus propósitos fundamentales. A continuación, Díaz Revorio analiza el contenido del título preliminar. Entre esas disposiciones ocupa un lugar destacado el artículo 3, que proclama el principio de laicidad, «cambio radical, pero sin duda necesario en esas fechas» (p. 84) aunque el problema vino, y se estudiará en otro capítulo, al desplazar esa decisión por el artículo 26. Singular y relevante fue también la renuncia a la guerra, esto es, la constitucionalización del Pacto Briand-Kellog de 1928. En el capítulo quinto Ruiz Robledo se ocupa del título I de la «Organización nacional». Título fundamental porque a pesar de los defectos y contradicciones inherentes al modelo territorial que diseñó servirá de modelo al constituyente italiano de 1946 y al nuestro en 1977-78. María Josefa Ridaura aborda en el capítulo sexto el análisis de los dos artículos relativos a la nacionalidad y Ángel Rodríguez en el séptimo, las disposiciones declarativas de los derechos y deberes de los españoles. Otro de los elementos de

novedad con tres notas: «la relevancia concedida a la declaración de derechos en la arquitectura constitucional, su extensión regulativa y la distinción entre derechos individuales y derechos sociales» (p. 127). En este campo se produjo la gran novedad que ya advirtió Joaquín Varela cuando subrayó que en la II República se garantizan «unos derechos auténticamente fundamentales» protegidos por la «superlegalidad constitucional» (Jiménez de Asúa). Con todo, Rodríguez advierte que «el texto republicano no pudo contemplar la técnica del aseguramiento en todo caso de un “contenido esencial” del derecho» (p. 138). Y destaca también como de todos esos preceptos el más polémico fue el 26 por su «laicismo radical» (p. 141). El análisis de la parte dogmática prosigue en el capítulo octavo, en el que Luis Jimena examina los derechos y deberes en el ámbito de la familia, la economía y la cultura. Se analiza lo que el autor denomina la «constitución socio-económica» y la «constitución cultural-educativa», otra de las novedades del texto en la estela iniciada en Weimar.

Con el capítulo noveno se inicia el estudio de la parte orgánica. Joan Oliver examina la regulación de las Cortes; Ángela Figueruelo en el décimo la Presidencia de la República; y Miguel Revenga en el undécimo el Gobierno. Son tres capítulos fundamentales que ponen de manifiesto alguno de los defectos y contradicciones de la forma de gobierno que diseñó la Constitución republicana.

Manuel Azaña proclamó que «el centro de gravedad de la República española está en el Parlamento». Manuel Ramírez, cualificado estudioso del régimen republicano, subrayó que «hegemonía de Asamblea, República y Democracia fueron siempre términos similares». Esto supuso un gran avance respecto al parlamentarismo falseado de la Restauración, pero también provocó problemas porque implicaba una concepción jacobina de la democracia. De ahí que no fue pacífico admitir que un tribunal pudiera anular leyes inconstitucionales, por un lado, o que se atribuyera al Parlamento la facultad de cesar al jefe del Estado, por otro. Todo ello pone de manifiesto la dificultad de reemplazar el principio de soberanía parlamentaria por el de soberanía de la Constitución.

Joan Oliver expone las notas definitorias del diseño de las Cortes. La opción por el monocameralismo, el sistema electoral que define como «mayoritario corregido» (p. 164), el estatuto jurídico

de los diputados, su organización y funcionamiento interno y sus funciones. Dado que este comentario se publica en la *Revista de las Cortes* merece la pena detenerse en un par de cuestiones: la regulación de la moción de censura y del derecho de disolución.

La moción de censura del artículo 64 y el inciso final del artículo 75 de la Constitución. Para Oliver la regulación de la moción de censura del artículo 64 merece «un juicio ciertamente positivo». Se trataba de una «moción racionalizada, aunque sin llegar a ser constructiva» (pp. 178-179). Debía ser propuesta al menos por 50 diputados, estar motivada, discutirse cinco días después de su presentación y requería mayoría absoluta de los diputados para prosperar. Se podía censurar al Gobierno o a alguno de sus miembros. El inciso final del artículo 75 por su parte ordenaba al presidente de la República separar al presidente del Gobierno y a los ministros «en el caso de que las Cortes les negaren de modo expícito su confianza». La conjunción de estos dos preceptos dio lugar a dos interpretaciones antagónicas. Una correcta que no prosperó y una disparatada y absurda que es la que se impuso.

Al final de la primera legislatura, el Grupo Socialista defendió que ambos preceptos regulaban dos figuras distintas: el voto de censura sometido a unos requisitos y el voto de desconfianza no sujeto a condición alguna. Oliver recuerda como con esta interpretación «se consiguió –con éxito político, aunque tal vez con quiebra constitucional– que el primer Gobierno Lerroux cayera en los mismos días de su constitución al margen de las garantías del artículo 64» (p. 179).

La segunda interpretación respaldada tanto por la doctrina de la época como por la actual entiende que ambos preceptos se refieren al mismo mecanismo y se complementan. El inciso final del artículo 64 no deja lugar para la duda al disponer que las garantías que establece «se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura». Desde esta óptica el artículo 75 opera como un refuerzo o complemento del 64: si tras prosperar la censura los ministros no dimiten, entonces y solo entonces está obligado el presidente a separarlos. Oliver defiende con claridad y contundencia esta interpretación y lamenta por ello que «la pasión de la época hizo que se aceptara la primera» (p. 180) al mismo tiempo que recuerda cómo ningún Gobierno cayó por la vía prevista

en el artículo 64 (lo hicieron por desconfianza del jefe del Estado o por disensiones entre los partidos que formaban la coalición de gobierno).

Lo anterior pone de manifiesto el poco respeto que se tuvo por las formas parlamentarias. La racionalización del parlamentarismo operada por el Texto Constitucional resultó truncada por la mala praxis de los autores políticos. Más grave resultó aún el cese de Niceto Alcalá-Zamora como presidente de la República mediante el uso torticero de un muy desafortunado artículo constitucional.

El derecho de disolución y el dislate del art. 81 de la Constitución. El presidente de la República podía disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato con unas condiciones. Sin embargo, respecto a la segunda disolución se establecía que el primer acto de las nuevas Cortes sería «examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores» precisando que el voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes implicaría la destitución del presidente. De «dislate» calificó el profesor Ramírez este artículo 81 que como es sabido fue utilizado para destituir a Niceto Alcalá-Zamora. Ni siquiera el presidente de la República pudo así acabar su mandato y su prematuro e injustificado cese puede contemplarse como el preludio de la destrucción del régimen: «un paso más en el proceso de confusionismo y tensiones que desembocaría en breve en la guerra civil» dice Figueruelo en el capítulo dedicado al estudio de la regulación constitucional de la Presidencia (p. 201).

El Parlamento republicano fue muy activo. En este sentido, mi maestro Antonio Torres del Moral –citado por el autor– ha recordado como se produjo un «crecimiento de las leyes de iniciativa parlamentaria sin paralelo en regímenes políticos similares coetáneos, lo que es un buen indicador de la inhibición de los Gobiernos en su función de dirección política del Estado». Faltó Gobierno, a pesar de que este tuvo poderes de excepción. La inestabilidad gubernamental fue crónica y entre 1931 y 1936 se sucedieron veinte Gobiernos.

Tras el estudio de las Cortes, Ángela Figueruelo examina el diseño constitucional de la Presidencia de la República: elección por las Cortes y un número igual de compromisarios elegidos por los ciudadanos, posibilidad de cese por las Cortes, exigencia del refrendo de sus actos. La autora critica duramente una regulación constitucional que pretendía dos cosas: por un lado, establecer un

árbitro y moderador entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; y, por otro, evitar su intromisión en política: «Al final, el resultado proporcionó un híbrido en el que el presidente tenía reconocidos ciertos poderes y facultades, pero estaba sometido a un régimen cautelar tan estrecho que sus facultades quedaban desnaturalizadas» (p. 187). La Presidencia republicana era «una magistratura con poco margen de maniobra frente a las Cortes» (p. 192). Figueruelo advierte como «la relación entre los poderes del Estado fue una de las diseñadas con menor fortuna y en el breve periodo de vigencia de la II República dio lugar a complejos y graves conflictos» (p. 192). A lo que cabe añadir, en un juicio extrapolable a otros temas, como causas del fracaso: «la mala interpretación y manipulación partidista de los preceptos constitucionales realizada por quienes ocuparon posiciones de gobierno y de oposición política; esto provocó crisis en el sistema político, desplazando competencias de unos organismos de poder a otros con intromisiones a veces inaceptables» (p. 194).

Este capítulo es muy relevante en cuanto el jefe del Estado era una figura crucial pues el régimen era de doble confianza. Siendo esto así su regulación presentaba contradicciones formidables. Figueruelo subraya el hecho de que el refrendo de sus actos era imprescindible y al mismo tiempo se establecía su responsabilidad política y criminal. «Ambos extremos —concluye con toda razón— son difíciles de hacer convivir» (p. 195). Esto provocó que en 1934 al carecer de refrendo ministerial el presidente no pudo vetar una ley. El acto fue jurídicamente nulo, pero políticamente implicaba la pérdida de confianza del Gobierno, que se vio obligado a dimitir. Se examina con detalle el procedimiento de elección (se completa con su análisis en el capítulo 16 de la disposición transitoria segunda reguladora de la elección del primer presidente) y de cese/destitución del jefe del Estado y sus funciones. Incluido el desafortunado artículo 81 utilizado para destituir a Alcalá-Zamora.

En el undécimo capítulo, dedicado a la regulación constitucional del Gobierno, Revenga inicia su análisis advirtiéndole, por un lado, que la turbulenta vida política de la República no facilita «la realización de juicios ponderados sobre los aciertos y los desaciertos del engranaje constitucional» (p. 203) y, por otro, que fue Weimar (otro régimen de «doble confianza») el modelo que se siguió pues

«inspiró la secuencia regulativa del Gobierno que se había echado a faltar en nuestra historia constitucional» (p. 206). Se denuncia «la confusión» generalizada sobre el correcto funcionamiento del parlamentarismo racionalizado como puso de manifiesto la interpretación que se hizo del artículo 75 ya examinado. La conclusión del autor —en la estela de lo afirmado por otros coautores de la obra en capítulos ya comentados— es que la extrema inestabilidad del régimen tuvo su causa en «el comportamiento de los partidos y su desentendimiento con respecto a las responsabilidades (y los réditos y los costos) que implicaba formar parte de una coalición gobernante» (p. 214). El número de miembros de los sucesivos Gobiernos osciló entre un mínimo de nueve y un máximo de trece. Todos lo fueron de coalición que lo fue de un mínimo de dos y un máximo de seis partidos.

El capítulo duodécimo lleva por rúbrica «La Justicia», que fue otro de los puntos débiles del Texto de 1931. Rafael Bustos reconoce el fracaso republicano en este ámbito: «[...] el título aprobado presenta defectos de sistemática, lagunas y, sobre todo, un exceso de mandatos al legislador tan abiertos que acabaron permitiendo que o bien la legislación posterior cambiara su sentido o bien que, al no producirse desarrollos ulteriores, se mantuviera la situación preexistente como si nada hubiera cambiado en la justicia española» (p. 223). Azaña —advierte Bustos— desconfiaba como toda la izquierda respecto «a la lealtad de los jueces españoles hacia la República» (p. 226). Por ello, y como concluyó Alcalá-Zamora, «en su espíritu la Constitución creaba un auténtico poder judicial, pero el desarrollo legislativo posterior lo rebajó a simple administración de justicia» (p. 226). La clave del debate fue separar la Justicia del Ministerio en lo referente a nombramiento, traslado, ascenso y cese de jueces. Se articuló a través de la posición del presidente del Supremo y de la creación de un órgano colegiado de selección y garantía de la posición de jueces (art. 97) que no llegó a crearse. En este contexto, se examinan con detalle los tres elementos más novedosos y relevantes del título: la unidad de jurisdicción, el fortalecimiento del presidente del Tribunal Supremo y la regulación de las amnistías e indultos.

La regulación de los indultos fue ejemplar gracias a Jiménez de Asúa y Fernando de los Ríos, que advirtieron de su incompatibilidad con el Estado de derecho tal y como se venía configurando dicho

instituto tradicionalmente en nuestra historia constitucional. Por ello su concesión se atribuyó al Tribunal Supremo, a propuesta del tribunal sentenciador, salvo los relativos a delitos de «extrema gravedad» que, a propuesta del Gobierno, competían al presidente de la República. Con todo, la lectura del capítulo ofrece un panorama sombrío (con leyes que adelantan la jubilación, con modificaciones de las asambleas que debían proponer a los candidatos a la Presidencia del Supremo, etc.), que pone de manifiesto que el principio de independencia judicial distó mucho de estar garantizado y mucho menos respetado.

El siguiente capítulo, a cargo de Manuel Medina, examina los preceptos relativos a la Hacienda pública. Es este un tema novedoso y muy relevante. La inversión pública sin precedentes llevada a cabo por la Dictadura requirió un alto endeudamiento, el déficit presupuestario se hizo crónico y la depreciación de la moneda fue uno de los problemas más acuciantes de la época. Ese contexto explica —escribe Medina— la inflación que caracteriza el título de la Hacienda «como reacción frente a los excesos cometidos durante el gobierno primoriverista, no sólo en términos de desmesurado gasto y endeudamiento, sino también derivados de la práctica de gestionar los fondos públicos al margen de la normativa reguladora de la materia» (pp. 243-244). En ese contexto, constitucionalizar restricciones y cautelas existentes ya en la legislación ordinaria pareció el mejor método para «asegurar la disciplina fiscal en el futuro, aun cuando ello supusiera la inclusión de normas no genuinamente constitucionales desde la perspectiva del Derecho Constitucional Comparado de la época» (p. 244). El constituyente republicano fue consciente muy tempranamente de la necesidad de asegurar la disciplina fiscal en sede constitucional, un asunto que resurgiría con especial fuerza a comienzos del siglo *xxi*. Se quería evitar que se hiciera lo que se hizo en la Dictadura: «dilapidar los caudales de la Nación». En este contexto, Medina expone con detalle la regulación del presupuesto y del endeudamiento. La política de saneamiento se hizo depender de la austeridad en el gasto. Todos los Gobiernos se atuvieron a una estricta ortodoxia fiscal. Y es obligado reproducir la ponderada conclusión de Medina: «[...] la precipitada caída de la República impide vislumbrar si la apuesta por la ortodoxia fiscal no se hubiese visto finalmente coronada por el éxito en aquello que constituía uno de los fundamentales principios orientadores de la

Constitución, a saber, imprimir una dimensión social a la acción del Estado, al que se le imponían concretas obligaciones asistenciales y de prestación. Pues parece evidente que, materialmente, ese objetivo no podía alcanzarse sino de forma muy insatisfactoria sin lograr previamente el saneamiento de la Hacienda» (p. 257).

Los dos capítulos siguientes son fundamentales por referirse a las garantías constitucionales: Tribunal de Garantías y reforma constitucional. Al fin y al cabo, su supremacía normativa era la gran novedad y en ello residía el valor de la Constitución republicana (la «superlegalidad» de la que hablaba Jiménez de Asúa). Es muy significativa la escasa atención que se prestó a estas garantías. El democratismo radical y un cierto jacobinismo dificultaron gravemente la cabal comprensión de su significado y alcance.

El profesor Aragón pone claramente de manifiesto el inadecuado diseño del Tribunal en lo que se refiere a su composición. Esta fue la causa de su fracaso: «Esa composición, numerosa (26 miembros) y heterogénea [...] era muy poco adecuada para que pudiese realizar con eficacia sus funciones. En tal sentido, y la experiencia así lo demostró, debe considerarse como el defecto principal del Tribunal de Garantías Constitucionales» (p. 263). Aragón valora en todo caso muy positivamente el intento de dotar a España de jurisdicción constitucional, así como el balance de su jurisprudencia gracias a su cualificado personal técnico, pero insiste en que el modo de composición es «por completo criticable» (p. 278). García-Escudero, por su parte, examina el procedimiento de reforma previsto en el art. 125 (aprobación en dos legislaturas sucesivas y exigencia de mayoría de dos terceras partes de los diputados durante los cuatro primeros años y mayoría absoluta en cualquier momento posterior) y que nunca llegó a aplicarse.

Esta primera parte de la obra concluye con una valoración global del Texto Constitucional y del régimen republicano a cargo de Antonio Torres del Moral. El capítulo es una magnífica síntesis de los aciertos y errores de la Constitución, de las luces y sombras de la II República. Entre los primeros, Torres del Moral subraya el impulso de la educación y la cultura; entre los segundos, se examina el despropósito de la destitución de Alcalá-Zamora posible según el Texto, aunque fuera impropriamente aplicado. Con todo, el autor concluye que «es justo reconocer que, pese a sus obvias deficiencias,

dicho régimen fue, al menos, un atisbo de democracia, el primero y único habido en nuestro país antes de la Constitución vigente y la transición política que nos trajo hasta ella» (p. 337). Quizás este ponderado juicio –y el capítulo en el que se inserta– debieran ir al final de la obra, como colofón de la misma.

En la segunda parte de la obra –cuyo examen detallado no podemos abordar–, prestigiosos juristas examinan la legislación de desarrollo constitucional aprobada durante la vigencia del Texto de 1931: legislación regional, electoral, de excepción, judicial, de régimen local, religiosa, agraria, militar, penal, civil y social. Es un repaso completísimo del ordenamiento jurídico republicano. Realmente, el régimen no puede ser cabalmente comprendido sin el análisis de toda esta legislación de desarrollo de la Constitución y de sus principios.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña hubiera merecido un examen más detallado, subrayando cómo se tomó conciencia de que debía subordinarse a la Constitución, gracias sobre todo a la intervención de Azaña como puso de manifiesto García de Enterría en una obra imprescindible sobre el tema. La legislación electoral y el Derecho de excepción fueron muy problemáticos y están muy bien explicados y analizados. En su capítulo sobre la legislación electoral, L. Gálvez examina hasta qué punto es cierto que esta fue una de las causas del fracaso de la República. Ante todo, es preciso subrayar el avance que supuso la universalización del sufragio. Y establecido eso, hay que reconocer también que el sistema mayoritario arbitrado «condujo a que la representatividad de las Cortes fuese bastante deficiente» y «contribuyó a la polarización política» (p. 371). Junto a estos aspectos negativos, Gálvez subraya otros positivos: «[...] la inclusión de los partidos más radicales en las coaliciones moderó también las exigencias políticas de dichos partidos» y permitió que «todos los partidos con alguna fuerza en la sociedad [...] accedieran al parlamento [...] y a fin de cuentas se lograron articular mayorías parlamentarias, por frágiles que fuesen, y gobiernos de coalición, por mucha debilidad que tuvieran en algunos momentos» (p. 372). Con todo, y compartiendo el muy ponderado juicio del autor, no se puede obviar que en 5 años hubo 20 Gobiernos y que el sistema electoral fue una de las causas explicativas de la fragmentación y polarización del Parlamento republicano.

Pero si hubo alguna legislación de contenido materialmente constitucional y que, por afectar al núcleo fundamental de toda Constitución normativa (los derechos fundamentales), resultó especialmente controvertida, fue la reguladora del Derecho de excepción. El estudio de Barrero (que ya analizó en la primera parte de la obra la disposición transitoria primera, que constitucionalizaba la Ley de Defensa de la República) es muy esclarecedor. «La reflexión sobre la defensa de la República, sobre el Derecho de excepción durante la Segunda República, implica, en último análisis, reflexionar sobre la legitimidad, calidad y autenticidad de la experiencia constitucional entre el 31 y el 36» (p. 376). No es exagerado afirmar que dicha ley ponía en cuestión la propia legitimidad del régimen. El afianzamiento y la consolidación de la II República hubo de enfrentarse a dificultades colosales: desde la insurrección anarquista hasta el golpismo monárquico. En ese contexto, la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, derogada el 29 de agosto de 1933 (tras aprobarse la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933), diseñó un procedimiento contrario a los valores y principios de la Constitución. Su finalidad legítima (la defensa del Estado en situaciones de emergencia) se vio ensombrecida por una muy ambigua definición de los actos de agresión a la República, por la concesión de poderes ilimitados al Gobierno y por la negación de la tutela judicial. Todo ello era incompatible con un Estado de derecho.

El examen de la legislación religiosa (Ruiz Rico) y militar (García Fernández) es también imprescindible por la relevancia constitucional de los denominados problemas religioso y militar, a lo largo de nuestro constitucionalismo histórico, y porque abrieron dos frentes de hostilidad al régimen que se coaligaron para su destrucción.

III. En el momento presente, la II República es objeto de un debate (político-académico) en el que, en muchas ocasiones, las pasiones y las emociones reemplazan a los argumentos. En este contexto, obras como la que comentamos suponen una contribución notable a ese debate porque proporcionan, por un lado, información y datos completos y detallados y, por otro, análisis jurídicos rigurosos y bien fundamentados, sobre el Derecho Constitucional de la II República. El constituyente de 1931 fundó un Estado democrático parlamentario y laico, reconoció la autonomía política de las regiones, recogió una

amplia tabla de derechos fundamentales, incluyó derechos sociales como principios y fines del Estado y creó un Estado de cultura en el que la educación recibió un formidable impulso. Y todo ello, por primera vez en la historia, elaborando una Constitución racional-normativa, concebida como una «superlegalidad», y estableciendo en consecuencia las garantías constitucionales que caracterizan a aquella (procedimiento especial de reforma y control de constitucionalidad de las leyes). Todas estas notas se describen y se explican con rigor y detalle en los diferentes capítulos de esta obra.

Ahora bien, en ella también encontramos la exposición de muchas contradicciones y defectos del Texto Constitucional y de su legislación de desarrollo. Entre ellos cabe citar el poco respeto a la independencia del Poder Judicial, la desafortunada composición del Tribunal de Garantías Constitucionales, la contradictoria regulación de la Presidencia de la República, el sistema electoral mayoritario, la escasa preocupación por el establecimiento de una Administración pública eficaz y neutral, etc.

En definitiva, la conclusión que se extrae de la lectura de estos sugerentes y brillantes comentarios es que la Constitución de 1931 –que merece una indudable valoración global positiva por su intento de forjar por vez primera en nuestro país un Estado democrático– tenía también, como toda obra humana, numerosos defectos. En todo caso, el denominador común de los trabajos es afirmar que a ninguno de ellos por sí solo, ni siquiera a todos ellos juntos, cabe atribuir la condición de causa explicativa de la destrucción del régimen. Efectivamente, las causas últimas del fracaso republicano están extramuros del Texto Constitucional que se comenta: polarización social, falta de cultura política democrática, contexto internacional, etc. Ahora bien, el fracaso de esta primera experiencia democrática en España nos obliga a examinar muy críticamente aquellos elementos del Texto Constitucional que, aunque no se les pueda atribuir en exclusiva el trágico final de la República, sí se puede concluir que contribuyeron bastante decisivamente al mismo. Elementos que, de una u otra suerte, minaron la legitimidad del Texto y de esta forma impidieron su consolidación como Constitución racional normativa. Al fin y al cabo, una Constitución para ser normativa tiene que ser legítima, y la legitimidad no queda garantizada únicamente por su

aprobación por una asamblea constituyente democrática, sino que requiere inexcusablemente de tiempo, y evidente resulta que a la II República le faltó tiempo para consolidar una legitimidad que fue siempre precaria. La legitimidad de origen del Texto Constitucional tiene que ser completada por la legitimidad del resultado (la integración) y solo en ella puede fundamentarse su supremacía normativa.

Por ello, y aun aceptando que –como ponen de manifiesto los directores y muchos de los coautores de la obra– la Constitución fracasó por causas exógenas, alguna de ellas es evidente que tiene su fundamento en el propio Texto: el laicismo anticlerical del artículo 26 es el más claro exponente de ello o, en menor medida, el sistema electoral mayoritario que examinan Joan Oliver y Luis Gálvez en los capítulos correspondientes de la obra que comentamos. La Constitución no cumplió su finalidad principal, que es lograr la integración (Smend) y a ello no fue ajeno el hecho de que no fue el resultado de un consenso constituyente, sino que del mismo quedó excluida una gran parte de la sociedad.

La II República no se pudo estabilizar. La polarización política y social no hizo sino aumentar. El sistema electoral fue responsable de una serie de virajes radicales. Cada una de las tres elecciones generales supuso un cambio violento y radical de la vida política nacional. En cada uno de los bienios, la oposición se consideró sometida a una suerte de dictadura y aspiró a salir de ella con un ánimo de revancha. La causa de ello residió en un sistema electoral mayoritario que, con muy ligeros desplazamientos del electorado, producía el efecto de grandes variaciones en la distribución de escaños.

La tesis clásica de Ferdinand Hermes de que la proporcionalidad es la causa de la inestabilidad podría en su caso aplicarse a Weimar, pero no a España. Lo vio bien Juan José Linz: «un sistema electoral que exigía la coalición con extremistas y que generaba una sobrerrepresentación en el parlamento de la coalición ganadora podría llevar a una situación sumamente fragmentada y polarizada que, probablemente fue más peligrosa para la democracia que lo que habría sido un sistema de representación proporcional». Las distintas coaliciones electorales incorporaron a partidos pequeños y extremistas para recabar votos de ese espectro ideológico y ello contribuyó aún más a la polarización.

Desde un punto de vista material, la cuestión religiosa fue probablemente la más divisiva y una de las principales causas de polarización política y social. El indiscutible avance histórico que supuso la separación Iglesia-Estado, como consecuencia del reconocimiento del principio de laicidad desde la primera hora de la República, se vio ensombrecido por la traducción constitucional de dicho principio en el artículo 26 en un sentido anticlerical.

La Ley de Defensa de la República en vigor durante dos años suponía la negación de la parte dogmática de la Constitución. Mientras estuvo vigente, principios básicos del Estado de derecho (tipicidad penal, tutela judicial) estuvieron suspendidos para todos aquellos a los que se aplicó. No se puede discutir la necesidad de proteger el régimen republicano (como cualquier otro Estado constitucional) de sus enemigos ante situaciones extraordinarias, pero esa protección tiene unos límites que no se pueden superar, y la Ley de Defensa no los respetó. De esta forma, erosionó la precaria legitimidad del Texto Constitucional, con el objetivo —que no logró— de blindarlo frente a sus enemigos. Santos Juliá, en el volumen sobre la Constitución de 1931 al que aludimos al inicio, lo subrayó con su habitual lucidez: «Paradójicamente, lo que aparentaba ser una demostración de fuerza fue, en realidad, el signo más palmario de debilidad de una norma suprema que para dotarse de instrumentos de defensa, aceptó ser transitoriamente suspendida en algunas de sus disposiciones esenciales por una norma de rango inferior». En definitiva, con dicha ley, los poderes públicos republicanos actuaron contra la normatividad y contra la legitimidad de la Constitución. Lo hicieron con una finalidad legítima —garantizar el orden público y la paz social— que lamentablemente no lograron cumplir. La República no conoció ninguna época de tranquilidad en las calles.

En conclusión, creo que puede afirmarse que algunas disposiciones del Texto Constitucional dificultaron gravemente la consolidación del régimen. Disposiciones desafortunadas en el contexto político y social en que debieron aplicarse.

Ahora bien, la realización de un examen crítico del Texto Constitucional, que es lo que nos ofrecen estos excelentes comentarios coordinados por los profesores Oliver Araujo y Ruiz Robledo, abordados desde una perspectiva jurídica, nos permite también ser

conscientes del indiscutible valor político e histórico de la Constitución de 1931, un auténtico hito en la historia de nuestro Derecho Público. La Constitución de 1931 fue el primer intento de establecer en España un Estado de base democrática, mediante una decisión constituyente, en el que todos los poderes quedaran limitados por la Constitución. El primer intento de establecer una Constitución racional-normativa. Lamentablemente, el intento resultó fallido y tuvo un trágico final. El fracaso de nuestra primera Constitución democrática –en la senda del nuevo paradigma constitucional que había reemplazado al liberal e inaugurado en Weimar en 1919– nos pone de manifiesto la insuficiencia del Derecho Constitucional para garantizar su normatividad. A ello se refería Adolfo Posada cuando escribió que la Constitución de 1931 no era más que «un acto, un proyecto sobre el papel» y que le falta el espíritu que debe ser insuflado por el pueblo que ha de vivirla. Solo entonces se podrá decir si es o no «una constitución del pueblo». Como advirtió Joaquín Varela: «[...] la constitución de 1931, en realidad, encarnaba tan solo las aspiraciones políticas de la burguesía más radical y del movimiento obrero más reformista, sobre los que se sustentó a lo largo de seis años la labor regeneradora de la Segunda República. No bastó este apoyo para sostenerla».

Los comentarios que nos ocupan, por el rigor y profundidad con que están realizados, nos ofrecen una exégesis completa y detallada de las disposiciones constitucionales. En cuanto que se trata de un comentario jurídico, su principal virtud es que, junto a los indiscutibles avances y aciertos del Texto, se ponen en evidencia también sus numerosos defectos y contradicciones. Y todo ello sobre la premisa de que, al tratarse de una Constitución normativa, el análisis jurídico de sus disposiciones resulta imprescindible. El resultado del esfuerzo llevado a cabo por todos los autores es meritorio y notable. A partir de ahora estos comentarios serán referencia obligada para cualquier aproximación jurídica al Texto Constitucional republicano. Un Texto que fracasó en su pretensión de establecer en España un Estado constitucional y, realmente, incluso en la de crear un Estado. La II República fue un Estado fallido puesto que, al fin y al cabo, como dijo Thomas Hobbes, el Estado fallido es aquel que no es capaz de evitar la guerra civil.

En la medida en que ese fracaso no debe impedir reconocer el valor histórico y político de ese noble intento, el análisis jurídico de la Constitución de 1931 (como Constitución histórica) era una tarea necesaria y pendiente. Y ello porque como concluye su capítulo Torres del Moral, con palabras con las que podía cerrarse la obra, «es justo reconocer que, pese a sus obvias deficiencias, dicho régimen fue, al menos, un atisbo de democracia, el primero y único habido en nuestro país antes de la Constitución vigente y la transición política que nos trajo hasta ella» (p. 337).

Desde esta óptica nos encontramos ante un libro necesario y ante una contribución imprescindible a los estudios sobre la Constitución de la II República. Una Constitución que nació con dos nobles objetivos: por un lado, establecer y consolidar un régimen democrático; por otro, afirmar y garantizar su supremacía normativa. Al no lograr el primero necesariamente fracasó en el segundo. Su precaria legitimidad y su incapacidad para lograr la integración social y política del país erosionó su normatividad. Pero en la medida en que esa normatividad contenía elementos positivos y valiosos que, afortunadamente, están incluidos hoy en la Constitución del 78 su estudio era y es necesario para la mejor comprensión del Derecho Constitucional del presente. De ahí la indiscutible utilidad de estos comentarios no solo para profundizar en el conocimiento de la Constitución republicana en particular, sino también del Derecho Constitucional actual.