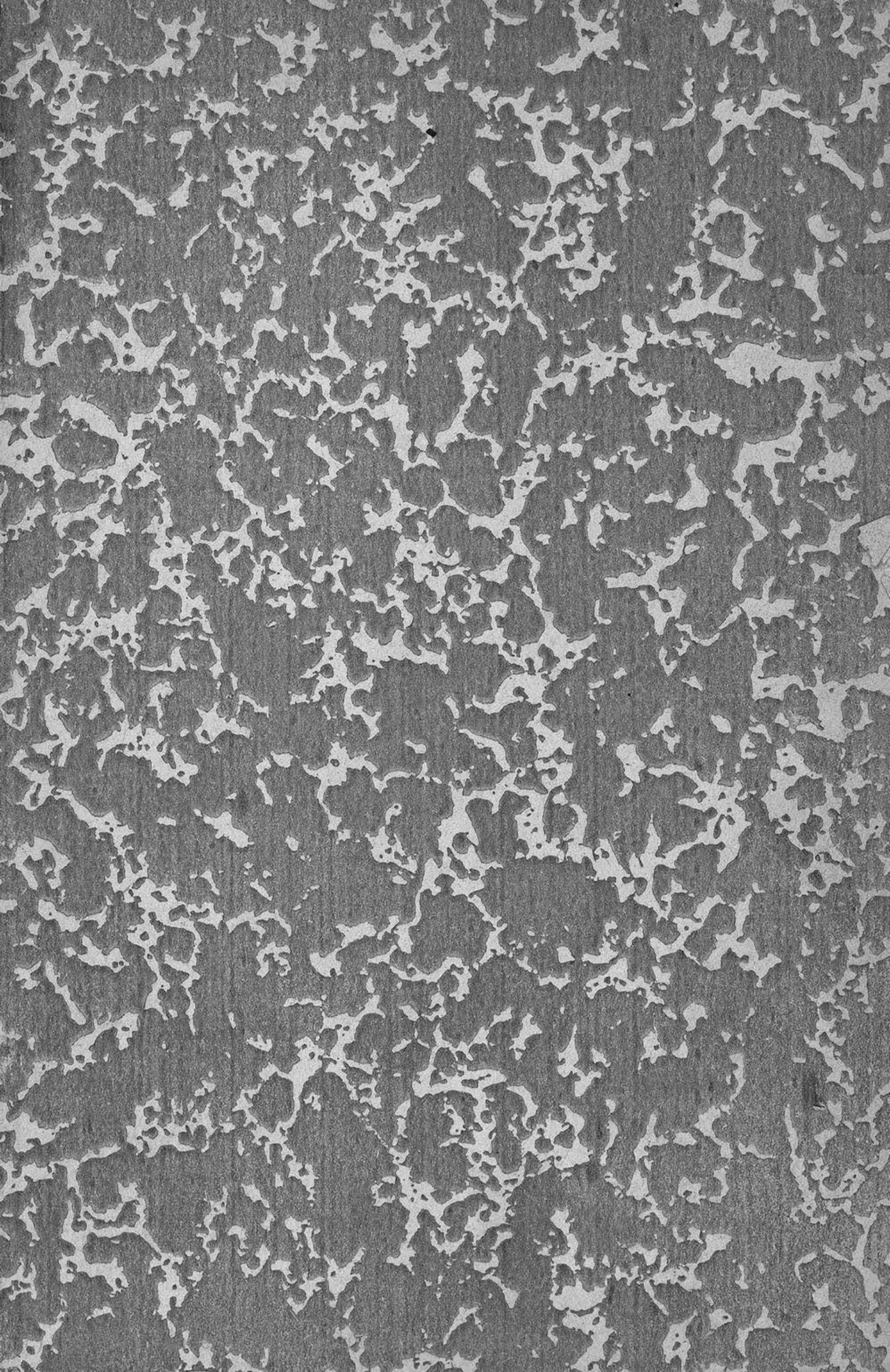




XIX  
2  
C - 9





**NICOLÁS PÉREZ SERRANO**

Prof. A. de Derecho Político en la Universidad de Madrid.  
Director de la Revista de Derecho Público.

**LA**  
**CONSTITUCIÓN**  
**ESPAÑOLA**

(9 DICIEMBRE 1931)



**ANTECEDENTES**  
**TEXTO**  
**COMENTARIOS**



**EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO**  
Apartado 4.047.  
Madrid.

# Editorial Revista de Derecho Privado



MARCA REGISTRADA

DEDICADA A LA PUBLICACIÓN DE OBRAS FUNDAMENTALES DE  
DERECHO CIVIL, MERCANTIL, PROCESAL, ADMINISTRATIVO, ETC.

CASA EDITORA DE LA

**REVISTA DE DERECHO PRIVADO**  
Bola, 5 y 7 :- Apartado 4.047, MADRID :- Teléf. 14901

DIRECCIÓN TELEGRÁFICA Y CABLEGRÁFICA: REVPRIV

## SE HAN PUBLICADO HASTA EL DÍA

### Serie A. (8.º)

I.—**DEMASIADOS ABOGADOS**, por **Piero Calamandrei**, Profesor de la Universidad de Florencia.—Traducción de J. R. XIRAU, Profesor de la Universidad de Barcelona.

7,50 pesetas.

II.—**REVOLUCION Y CIENCIA DEL DERECHO**. Investigación acerca del alcance jurídico de los procesos revolucionarios y su significación práctica para la teoría general del Derecho, por el Profesor **H. Herrfahrdt**, de la Universidad Greifswald.—Traducción de ANTONIO POLO, Profesor de la Universidad de Salamanca.

10 pesetas.

III.—**EL USUFRUCTO DE DERECHOS** (INCLUSIVE, DE TÍTULOS-VALORES), por **Joaquín de Dalmases y Jordana**.—Premio Cortina 1930, del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

12 pesetas.

### Serie B. (4.º)

**LA SIMULACION DE LOS NEGOCIOS JURIDICOS** (ACTOS Y CONTRATOS), por **Francisco Ferrara**, Abogado y Profesor ordinario de la Universidad Real de Pisa.—Traducción de RAFAEL ATARD y JUAN A. DE LA PUENTE, Doctores en Derecho; Oficiales de la Dirección de los Registros y del Notariado.

Segunda edición.

20 pesetas.

**LA INTERPRETACION DE LOS NEGOCIOS JURIDICOS** (CONTRATOS, TESTAMENTOS, ETC.). *Estudios sobre la cuestión de derecho y la cuestión de hecho*, por **E. Danz**, Profesor que

fué de la Universidad de Jena.—Traducción de la 3.ª edición alemana y concordancias con el Derecho español, por W. ROCES, Profesor de la Universidad de Salamanca.

Segunda edición.

18 pesetas.

**LA POSESION DE BIENES MUEBLES**, por **R. Saleilles**, Profesor que fué de la Universidad de París.—Traducción castellana por la REVISTA DE DERECHO PRIVADO.—Notas y concordancias con la legislación española y las iberoamericanas, por JOSE CASTAN, Profesor de la Universidad de Valencia.

15 pesetas.

**LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**. Doctrina general.—Legislación española.—Jurisprudencia de los Tribunales y Resoluciones de los Centros directivos, por **Recaredo F. de Velasco**, Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia.

18 pesetas.

**LOS DAÑOS CIVILES Y SU REPARACION**, por **H. A. Fischer**, Profesor de la Universidad de Jena.—Traducción del alemán, con concordancias y un estudio preliminar sobre el Derecho español, por W. ROCES, Profesor de la Universidad de Salamanca.

15 pesetas.

**LA CONDENA EN COSTAS**, por **G. Chioven-da**, Profesor de la Universidad de Roma.—Traducción de JUAN A. DE LA PUENTE QUIJANO, Doctor en Derecho y Oficial de la Dirección de los Registros y del Notariado.—Con notas del Derecho español, de J. XIRAU Profesor de la Universidad de Barcelona.

20 pesetas.





# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



2/2464.

**NICOLÁS PÉREZ SERRANO**

Prof. A. de Derecho Político en la Universidad de Madrid.  
Director de la Revista de Derecho Público.

PAP  
RED 497

2 ~~XIX~~  
C-9

**LA  
CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA**

(9 DICIEMBRE 1931)

**ANTECEDENTES  
TEXTO  
COMENTARIOS**

PRIMERA EDICIÓN



**EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO**  
Apartado 4.047. Madrid, 1932.

Es propiedad.

Copyright by Editorial  
Revista de Derecho Privado.  
1932.

---

IMP. HELÉNICA, PASAJE DE LA ALHAMBRA, 3, MADRID.

**A DON ADOLFO POSADA,**

**Maestro por la doctrina,**

**Maestro por la conducta.**



## PREFACIO

Nuestra Constitución de 1876 murió sin haber merecido el honor de un comentario, no obstante ser éstos tan frecuentes entre nosotros, que cualquiera minúscula Ley de justicia municipal, pongo por caso, logra—apenas nacida—la correspondiente glosa. La manera como surge la nueva Constitución española hace suponer que no han de faltarle escoliastas: pero su misma índole obliga a procurar desde un principio una interpretación decorosa y digna de sus preceptos, para que no se desvirtúen, como otras veces ocurriera, al comenzar su aplicación.

Tal es el móvil principal a que responde el presente libro, cuyas características pueden sintetizarse en pocas palabras: respeto, imparcialidad, independencia, preocupación técnica. Respeto, porque entre nosotros es, por desgracia, harto usual la censura violenta a cualquier obra ajena, sin tener en cuenta todo el esfuerzo enorme que exige el más mínimo empeño creador. Imparcialidad, porque el autor no quisiera tampoco adoptar la posición, tradicional en nuestra Patria, de panegirista incondicional, o detractor sistemático, antes bien estima que las cosas tienen por sí un valor, y que a él, y no a banderías o partidismos, debe atenderse para formar juicio. Independencia, en cuanto que esta

misma posición, objetiva, neutral, acaso por igual desagradable para los extremismos de uno y otro bando, puede ser garantía de criterio razonable, ya que no habrá de influirlo el deseo de halagar, ni habrá de cohibirlo el temor del enojo sectario. Finalmente, preocupación técnica, porque el autor prefiere examinar de modo sereno, a la luz de la doctrina contemporánea, la estructura y el régimen que implanta nuestra nueva Ley fundamental; pero, bien entendido, que en su opinión, el Derecho público está dominado por dos ideas capitales, a saber, la hipervaloración de la forma en punto al aspecto externo, y la garantía de la libertad como preocupación de contenido.

## ÍNDICE GENERAL

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN. ....	1
1) <i>La proclamación de la República</i> .....	1
I.—Los últimos Gobiernos de la Monarquía.....	1
II.—Las elecciones municipales.....	2
III.—La crisis del régimen.....	3
IV.—El nuevo Gobierno.....	4
V.—Acuerdos del Gobierno provisional.....	5
VI.—De las «fuerzas políticas» a la «legalidad jurídica».....	9
2) <i>La reunión de las Cortes Constituyentes</i> .....	12
I.—Primeras medidas.....	12
II.—El sistema electoral.....	13
III.—Convocatoria de las Cortes Constituyentes....	17
IV.—La elección para las Constituyentes.....	19
3) <i>El proyecto constitucional y su tramitación</i> .....	22
I.—La Comisión Jurídica Asesora.....	22
II.—La actitud del Gobierno provisional.....	23
III.—La Comisión parlamentaria.....	26
IV.—La discusión parlamentaria.....	29
V.—Promulgación y publicación.....	31
4) <i>Carácter de la nueva Constitución</i> .....	32
I.—Indicaciones generales.....	32
a) Orientación y fisonomía.....	32
b) Originalidad e influjos.....	33
II.—Consideraciones de índole formal.....	34
a) Estilo.....	34
b) Técnica.....	34

	<u>Páginas</u>
<i>c)</i> Plan y sistema . . . . .	36
<i>ch)</i> Forma jurídica . . . . .	37
<i>d)</i> Forma política . . . . .	38
III.—Consideraciones respecto al contenido . . . . .	38
<i>a)</i> Extensión . . . . .	38
<i>b)</i> ¿Democracia pura o representativa? . . . . .	41
<i>c)</i> ¿Unitarismo o federación? . . . . .	41
<i>ch)</i> ¿Parlamentarismo o presidencialismo? . . . . .	42
<i>d)</i> Preocupaciones reflejadas en la parte dogmática . . . . .	43
IV.—El procedimiento de reforma . . . . .	44
V.—Conclusión . . . . .	44
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA . . . . .	47
Preámbulo . . . . .	48
Valor del preámbulo . . . . .	51
TÍTULO PRELIMINAR . . . . .	52
<i>Disposiciones generales</i> . . . . .	52
Artículo 1.º—Precedentes y comentario . . . . .	54
Art. 2.º . . . . .	65
Art. 3.º . . . . .	67
Art. 4.º . . . . .	69
Art. 5.º . . . . .	72
Art. 6.º . . . . .	73
Art. 7.º . . . . .	74
TÍTULO PRIMERO . . . . .	76
<i>Organización nacional</i> . . . . .	73
Art. 8.º . . . . .	81
Art. 9.º . . . . .	84
Art. 10 . . . . .	86
Art. 11 . . . . .	89
Art. 12 . . . . .	92
Art. 13 . . . . .	94
Art. 14 . . . . .	95
Art. 15 . . . . .	98

	<u>Páginas</u>
Art. 16 .....	102
Art. 17 .....	103
Art. 18 .....	103
Art. 19 .....	104
Art. 20 .....	106
Art. 21 .....	107
Art. 22 .....	107
 TÍTULO SEGUNDO.....	 109
<i>Nacionalidad</i> .....	109
Art. 23 .....	110
Art. 24 .....	114
 TÍTULO TERCERO.....	 119
<i>Derechos y deberes de los españoles</i> .....	119
 Capítulo primero.....	 126
Garantías individuales y políticas .....	126
Art. 25 .....	127
Art. 26 .....	130
Art. 27 .....	141
Art. 28 .....	144
Art. 29 .....	146
Art. 30 .....	150
Art. 31 .....	150
Art. 32 .....	154
Art. 33 .....	156
Art. 34 .....	157
Art. 35 .....	159
Art. 36 .....	160
Art. 37 .....	163
Art. 38 .....	165
Art. 39 .....	167
Art. 40 .....	169
Art. 41 .....	171
Art. 42 .....	176



	<u>Páginas</u>
Capítulo segundo.....	184
Familia, economía y cultura.....	184
Art. 43.....	184
Art. 44.....	191
Art. 45.....	197
Art. 46.....	199
Art. 47.....	201
Art. 48.....	203
Art. 49.....	207
Art. 50.....	208
TÍTULO CUARTO.....	211
<i>Las Cortes</i> .....	211
Art. 51.....	212
Art. 52.....	215
Art. 53.....	217
Art. 54.....	221
Art. 55.....	224
Art. 56.....	225
Art. 57.....	228
Art. 58.....	229
Art. 59.....	230
Art. 60.....	232
Art. 61.....	233
Art. 62.....	234
Art. 63.....	237
Art. 64.....	238
Art. 65.....	241
Art. 66.....	242
TÍTULO QUINTO.....	245
<i>Presidencia de la República</i> .....	245
Art. 67.....	246
Art. 68.....	248
Art. 69.....	249
Art. 70.....	250

	<u>Páginas</u>
Art. 71 .....	251
Art. 72 .....	252
Art. 73 .....	253
Art. 74 .....	254
Art. 75 .....	255
Art. 76 .....	256
Art. 77 .....	260
Art. 78 .....	261
Art. 79 .....	262
Art. 80 .....	263
Art. 81 .....	265
Art. 82 .....	269
Art. 83 .....	271
Art. 84 .....	272
Art. 85 .....	273
TÍTULO SEXTO .....	275
<i>Gobierno</i> .....	275
Art. 86 .....	276
Art. 87 .....	277
Art. 88 .....	278
Art. 89 .....	279
Art. 90 .....	279
Art. 91 .....	280
Art. 92 .....	281
Art. 93 .....	282
TÍTULO SÉPTIMO .....	286
<i>Justicia</i> .....	286
Art. 94 .....	287
Art. 95 .....	289
Art. 96 .....	292
Art. 97 .....	294
Art. 98 .....	296
Art. 99 .....	297
Art. 100 .....	298
Art. 101 .....	299

	<u>Páginas</u>
Art. 102.....	301
Art. 103.....	302
Art. 104.....	303
Art. 105.....	304
Art. 106.....	305
<b>TÍTULO OCTAVO.....</b>	<b>307</b>
<i>Hacienda pública</i> .....	307
Art. 107.....	308
Art. 108.....	310
Art. 109.....	311
Art. 110.....	312
Art. 111.....	313
Art. 112.....	313
Art. 113.....	314
Art. 114.....	315
Art. 115.....	316
Art. 116.....	318
Art. 117.....	319
Art. 118.....	320
Art. 119.....	321
Art. 120.....	323
<b>TÍTULO NOVENO.....</b>	<b>324</b>
<i>Garantías y reforma de la Constitución</i> .....	324
Art. 121.....	325
Art. 122.....	328
Art. 123.....	331
Art. 124.....	331
Art. 125.....	332
<b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS.....</b>	<b>337</b>
Primera.....	337
Segunda.....	338
<i>Índice alfabético de materias</i> .....	343

# INTRODUCCIÓN

## 1. La proclamación de la República.

I. Los últimos Gobiernos de la Monarquía. —La obra de la Dictadura, que muchas veces cuidó de ligar su suerte a la de la Corona, hizo que el Jefe del Estado apareciera como Jefe del Gobierno, y que se perdiera de hecho y en la conciencia popular aquella inviolabilidad que debe acompañar a la suprema magistratura; inviolabilidad que, como nace de un supuesto previo, a saber, la neutralidad del Monarca, sucumbe cuando el Soberano desciende al terreno de la lucha entre partidos, o se ve envuelto, por cualquier causa, en los azares de la política candente.

El movimiento revolucionario preparado para diciembre de 1930 (1) pudo ser sofocado de momento por el Gabinete que presidía el General Berenguer; pero cualquier espíritu medianamente perspicaz tuvo ya ocasión de advertir cuántas eran las fuerzas conjuradas contra el régimen, y cómo se hacía punto menos que imposible lograr la vuelta a la normalidad constitucional a que el Gobierno había adscrito su actuación.

La fórmula de convocar Cortes, y aun atribuirles en cierto sentido carácter de Constituyentes, sirvió de muy poco, pues los elementos hostiles a la Monarquía manifestaron resueltamente su decisión de no acudir a las urnas, y sucesiva y continuadamente, fueron también diversos sectores monárquicos revelando la re-

---

(1) El libro de Graco MARSÁ, *La sublevación de Jaca* (Relato de un rebelde), París, 1931, da una impresión muy interesante del movimiento, en que el autor participó de manera directa.

pugnancia con que iban a la elección, o incluso expresando su disconformidad sustancial respecto a ésta.

Así las cosas, ocurrió en 14 de febrero de 1931 la caída del Ministerio Berenguer y su sustitución el día 18 por otro que presidía el Almirante Aznar, y en el que ocupó la cartera de Estado y fué figura preeminente el experto Jefe liberal Conde de Romanones, inspirador acaso de la mutación política acaecida. Con ambos personajes entraron asimismo en el nuevo Gobierno los señores García Prieto (Gracia y Justicia), General Berenguer (que continuó al frente de Guerra), Rivera (Marina), Ventosa (Hacienda), Marqués de Hoyos (Gobernación), Gascón (Instrucción Pública), Cierva (Fomento), Duque de Maura (Trabajo) y Conde de Bugallal (Economía): ingente aglomeración heterogénea, aunque bien intencionada, de las fuerzas políticas con que contaba la dinastía, llamadas al parecer para encauzar con la plenitud de sus representaciones la desquiciada marcha de nuestra gobernación.

**II. Las elecciones municipales.**—Manifestó el Gabinete Aznar su criterio opuesto a una convocatoria de Cortes sin haber celebrado antes unas elecciones municipales; y en efecto, y habiendo quedado ya primeramente anulada aquella convocatoria (RR. DD. de 14 de febrero y 3 de marzo de 1931), se señaló la fecha del 12 de abril de 1931 para la renovación de Concejales en toda España, acordándose también que la elección no se limitase a la mitad de los puestos, sino que abarcase los correspondientes a la totalidad de cada Ayuntamiento, pues el largo tiempo transcurrido desde que la última se verificó, hacía que no hubiera en la Nación concejal alguno válidamente elegido y con mandato popular no caducado.

Ahora bien, ocho años sin consultar el cuerpo electoral daban en aquel momento una significación singularísima a la expresión de su voluntad: en el fondo, y por encima de los ritualismos que intentaban reducir al marco estricto de una votación administrativa el resultado de la contienda, la realidad era que la elección primera que en España se celebrase tendría verdadero carácter

*constituyente*, pues revelaría por manera explícita el juicio que merecía al País la conducta del llamado Poder moderador: en cierto modo, y por anómalo que ello parezca a una técnica literal e incomprensiva, la elección había de ser un voto de censura a la Corona o una ratificación de confianza a la persona que la ostentaba. Y así lo entendieron los mismos candidatos y partidos, subrayando la importancia de la lucha, y atribuyéndole misión harto más excelsa y transcendental que la correspondiente a la modestia oficial de su ámbito.

La elección del 12 de abril de 1931, cuyos escrutinios sorprendieron aun a los más esperanzados partidarios de la República, significó un triunfo rotundo de ésta en casi todas las grandes capitales, e incluso en muchas poblaciones de rango secundario o subalterno: la votación de concejales se había convertido en un plebiscito contra la persona del Rey, en términos que desconcertaron a su Gobierno y exigieron con imponente apremio una rapidísima solución.

III. La crisis del régimen.—El día 14, previas algunas consultas y un Consejo de Ministros reunido por la tarde en Palacio, D. Alfonso XIII firmó un Mensaje (1) que entregó al Conde de Romanones para su oportuna publicación, y poco después de las ocho salió de Palacio, trasladándose en automóvil a Cartagena, acompañado por el Ministro de Marina Sr. Rivera, en unión del cual embarcó en el crucero *Príncipe Alfonso*, que lo condujo a Francia.

---

(1) El texto de dicho Mensaje, en cuya redacción tuvo alguna parte el señor Duque de Maura, reza así:

#### « AL PAÍS

Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo. Mi conciencia me dice que ese desvío no será definitivo, porque procuré siempre servir a España, puesto el único afán en el interés público hasta en las más críticas coyunturas.

Un Rey puede equivocarse, y sin duda erré yo alguna vez; pero sé bien que nuestra Patria se mostró en todo momento generosa ante las culpas sin malicia.

Soy el Rey de todos los españoles, y también un español. Hallaría medios so-

Aquella misma tarde se habían posesionado del Ayuntamiento de Madrid los concejales republicanos electos, y se había hecho cargo del Poder el Gobierno provisional, que se constituyó en el Ministerio de la Gobernación con los mismos elementos que formaban el Ministerio preparado en diciembre anterior (salvo aquellos que se hallaban en el extranjero). La proclamación de la República era un hecho claramente anunciado por la animación inmensa del pueblo en las calles y la profusa aparición de banderas tricolores en edificios públicos y particulares. Aquella misma noche quedó izada la bandera republicana en Palacio; al día siguiente, por la mañana, salieron de Madrid la Reina y los Infantes.

En provincias habíase verificado un fenómeno análogo, siendo de recordar que el Sr. Maciá se adelantó a Madrid, pues a las dos de la tarde había proclamado ya la *República catalana*, asumiendo el Poder con el carácter de Presidente de la misma: en notas y telegramas facilitados aquel día aparece ostentando tal carácter y anunciando, en nombre del Estado catalán, su colaboración para una Confederación de pueblos ibéricos. Las dificultades que esta conducta provocó no son de este lugar, bastando con decir que el Sr. Nicolau d'Oliver, representante de los grupos catalanes, no se encargó de su cartera hasta que la situación no estuvo aclarada, en parte al menos, o, por lo pronto, en todo caso.

#### IV. El nuevo Gobierno.—Quedó compuesto en esta forma:

---

brados para mantener mis regias prerrogativas, en eficaz forcejeo con quienes las combaten. Pero, resueltamente, quiero apartarme de cuanto sea lanzar a un compatriota contra otro en fratricida guerra civil. No renuncio a ninguno de mis derechos, porque más que míos son depósito acumulado por la Historia, de cuya custodia ha de pedirme un día cuenta rigurosa.

Espero a conocer la auténtica y adecuada expresión de la conciencia colectiva, y mientras habla la nación suspendo deliberadamente el ejercicio del Poder Real y me aparto de España, reconociéndola así como única señora de sus destinos.

También ahora creo cumplir el deber que me dicta mi amor a la Patria. Pido a Dios que tan hondo como yo lo sientan y lo cumplan los demás españoles.—  
ALFONSO, R. H.»

Presidencia, D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres; Estado, D. Alejandro Lerroux; Justicia, D. Fernando de los Ríos; Hacienda, don Indalecio Prieto; Guerra, D. Manuel Azaña; Marina, D. Santiago Casares Quiroga; Gobernación, D. Miguel Maura; Instrucción Pública, D. Marcelino Domingo; Fomento, D. Alvaro de Albornoz; Trabajo, D. Francisco Largo Caballero; Economía, D. Luis Nicolau d'Olwer, y Comunicaciones (cartera de nueva creación), D. Diego Martínez Barrios.

La circunstancia de hallarse en Francia los Sres. Prieto y Domingo retardó hasta el día 16 de abril la toma de posesión de sus respectivos Departamentos; razones análogas, aparte la ya mencionada complicación por la actitud del Sr. Maciá, aplazaron, como se ha dicho, igual acto por parte del Sr. Nicolau d'Olwer.

Es de interés señalar la composición de fuerzas políticas del Gobierno provisional: tres Ministros socialistas (Prieto, Ríos y Caballero); dos radicales (Lerroux y Martínez Barrios); dos radicales socialistas (Domingo y Albornoz); dos de la derecha liberal republicana (Alcalá-Zamora y Maura); uno de Acción Republicana (Azaña); uno de la O. R. G. A. (1) (Casares), y uno de las fuerzas catalanas (Nicolau).

También entraña cierta significación la indole de los Departamentos asignados a cada sector, aunque en algún caso se atendiera preferentemente a razones de especialización anterior (Azaña).

V. Acuerdos del Gobierno provisional.—Los primeros actos del Gobierno provisional consistieron en la creación, ya anotada, del Ministerio de Comunicaciones (de que no se posesionó hasta el día 16 el Sr. Martínez Barrios), la concesión de una amplia amnistía y la aprobación del importantísimo Estatuto jurídico de la República que a continuación se transcribe:

«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

---

(1) Organización Republicana Gallega Autonomista.

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.

El Gobierno provisional, por su carácter transitorio de órgano supremo mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes. No ha de formular una carta de derechos ciudadanos, cuya fijación de principios y reglamentación concreta corresponde a la función soberana y creadora de la Asamblea constituyente; mas como la situación de «pleno poder» no ha de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno, afirma solemnemente, con anterioridad a toda resolución particular y seguro de interpretar lo que demanda la dignidad del Estado y el ciudadano, que somete su actuación a normas jurídicas, las cuales, al condicionar su actividad, habrán de servir para que España y los órganos de autoridad puedan conocer, así los principios directivos en que han de inspirarse los decretos, cuanto las limitaciones que el Gobierno provisional se impone.

En virtud de las razones antedichas, el Gobierno declara:

Primero. 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.

Segundo. Para responder a los justos e insatisfechos anhelos de España, el Gobierno provisional adopta como norma depuradora de la estructura del Estado someter inmediatamente, en defensa del interés público, a juicio de responsabilidad, los actos de gestión y autoridad pendientes de examen al ser disuelto el Parlamento en 1923, así como los ulteriores, y abrir expediente de revisión en los organismos oficiales, civiles y militares, a

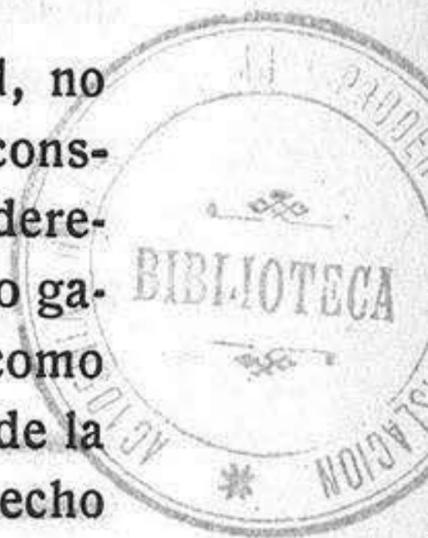
fin de que no resulte consagrada la prevaricación ni acatada la arbitrariedad, habitual en el régimen que termina.

Tercero. El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado, en momento alguno, pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas.

Cuarto. El Gobierno provisional orientará su actividad, no sólo en el acatamiento de la libertad personal y cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, sino que aspira a ensancharlos, adoptando garantías de amparo para aquellos derechos, y reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de la personalidad sindical y corporativa, base del nuevo derecho social.

Quinto. El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantida por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.

Sexto. El Gobierno provisional, a virtud de las razones que justifican la plenitud de su poder, incurriría en verdadero delito si abandonase la República naciente a quienes desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación. En consecuencia, el Gobierno provisional podrá someter temporalmente los derechos del párrafo cuarto a un régimen de fiscalización gubernativa, de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes.—*Niceto Alcalá-Zamora*, Presidente del Gobierno provisional; *Alejandro Lerroux*, Ministro de Estado; *Fernando de los Ríos*, Ministro de Jus-



ticia; *Manuel Azaña*, Ministro de la Guerra; *Santiago Casares Quiroga*, Ministro de Marina; *Miguel Maura*, Ministro de la Gobernación; *Alvaro de Albornoz*, Ministro de Fomento; *Francisco Largo Caballero*, Ministro de Trabajo.»

Como notas que conviene recoger y destacar pueden consignarse éstas: la preocupación por los problemas jurídicos, huyendo de toda arbitrariedad; el tono democrático de las nuevas instituciones y la necesidad de conciliar esos caracteres con la plenitud de facultades que las circunstancias exigían. En su virtud, el Gobierno creado tenía carácter *provisional*, y había de resignar sus poderes ante las futuras Cortes Constituyentes; se afirmaba la sanción de las responsabilidades contraídas en el régimen anterior; se hacía pública la decisión de respetar la conciencia individual; se anunciaba como orientación el acatamiento a la libertad personal y a los derechos ciudadanos, con propósito de ensancharlos y garantizarlos, y con alusión concreta al reconocimiento de la personalidad sindical; consagrábase la propiedad privada, sentando sin embargo el principio de la función social de la tierra, y se hacía saber que la plenitud de poder correspondiente al Gobierno le permitiría someter los derechos de los ciudadanos a un régimen de fiscalización gubernativa.

En resumen, pues, la elección del día 12 había significado la designación popular del Gobierno preparado cuando el movimiento revolucionario; el origen democrático del Gobierno otorgaba a éste plenos poderes; por último, como las Cortes que se convocaran habían de expresar la soberanía del País, ante ellas daría cuenta de su gestión el referido Gobierno, que mientras tanto actuaría con el carácter de provisional.

Lo más interesante del Estatuto desde el punto de vista jurídico consiste en el intento noble, aunque acaso irrealizable, de hermanar conceptos antagónicos, ya que pretendía hacer compatible la omnipotencia del Ejecutivo con la garantía de los derechos ciudadanos. En Alemania, el primer acto del Gobierno revolucionario consistió en proclamar una tabla de derechos; y cuenta que las circunstancias por que atravesaba aquel país aconsejaban vigorosísima actuación del Poder público y precau-

ciones extremadas. Entre nosotros, y aunque la transformación política se operó con paz profunda y tranquilidad ejemplar, el Gobierno, con explicable cautela, cuidó más de asegurar sus atribuciones, mediante declaración bien categórica, que de reconocer los derechos y libertades, vagamente enunciados en forma nada eficaz, y sujetos a la severa restricción que representaba la amenaza de fiscalización gubernativa.

Es de justicia recordar el uso moderadísimo que de tales facultades hizo el nuevo régimen (1), aunque no haya de olvidarse que en algunas ocasiones excepcionales condujeron los plenos poderes a suspensiones de periódicos, prolongada detención gubernativa, incautación de propiedades particulares y otros actos de arbitrio ministerial discutibles en buen sistema legal, siquiera hubieran sido naturales en un movimiento revolucionario que, desdeñoso con el Derecho, no hubiese empezado por mostrar su preocupación por los conceptos jurídicos (2).

VI. De las «fuerzas políticas» a la «legalidad jurídica».— Expuestos quedan los hechos relativos a la creación del Ministerio, así como la interpretación razonable que a los sucesos había de darse y que conducía a salvar el escollo legal, *formalista* al menos, que todo cambio fundamental entraña, ya que entonces se opera aquella *positivación* del Derecho natural a que JELLINEK

---

(1) Por eso adolece de apasionado el juicio que formula el Sr. BURGOS MAZO, *De la República a...?*, Madrid, 1931, págs. 128 y ss.

(2) Nada refleja mejor la verdadera índole del Estatuto que la interpretación, en cierto modo auténtica (aunque más clara y sincera y menos pretenciosa) que de su texto hizo el Sr. Maura (Ministro de la Gobernación) en la sesión de las Cortes celebrada el día 25 de agosto (*Diario* núm. 26), de donde son estos dos párrafos:

«Las garantías constitucionales no existen; no existe más texto legal que el Decreto de 15 de abril, en el cual el Gobierno declaró cuáles eran los límites de su poder, y se atribuyó la potestad discrecional de suspender esos derechos tan pronto como lo juzgara oportuno. Es decir, que el régimen vigente (y en esto vuelve a salir a debate el tema de mi fraternal amigo Sr. Ossorio y Gallardo), la situación jurídica del Gobierno es hoy la siguiente: El Gobierno, ante la Cámara y fuera de ella, sigue respondiendo de sus actos; pero es un Gobierno de plenos poderes, sin más limitaciones que las que él mismo señaló en el Decreto de

alude acertadamente. Comprendiendo esta misma dificultad el Gobierno, no en balde integrado en su mayoría por juristas muy expertos, quiso traducir en norma de Derecho tal convencimiento, y para ello ideó la siguiente fórmula: el Gobierno provisional asumía el Poder sin tramitación ni resistencia; el Presidente asumía también la Jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular; y el Presidente así instituido nombraba luego a los Ministros. No ofrecen interés los Decretos (aparecidos en la *Gaceta de Madrid* del día 15) en que estas últimas designaciones se efectuaran; sí lo entraña, en cambio, el relativo al Presidente, que apareció en igual fecha, y cuyo texto dice así:

«El Gobierno provisional de la República ha tomado el Poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad. En su virtud, 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 de la voluntad popular, concedora, antes de emitir su voto en las urnas, de la composición del Gobierno provisional.

Interpretando el deseo inequívoco de la nación, el Comité de las fuerzas políticas coaligadas para la instauración del nuevo

---

15 de abril, y cuando el Gobierno necesita discrecionalmente, porque el interés público así lo exige, suspender una garantía, la suspende, y viene a la Cámara, como hoy, a rendir cuenta, y si la Cámara reprueba su conducta sale a la calle despedido, y si la aprueba, continúa, porque no hay ley, Sr. Gil Robles, capaz de prevalecer frente a la voluntad entera de la Nación, reunida en Parlamento, aprobando la conducta de un Gobierno y las medidas que un Gobierno tome, cualquiera que sea el texto escrito anterior o posterior.»

«¿Cree su señoría que cada vez que el Gobierno ha de utilizar una medida extraordinaria tiene que publicar un Decreto diciendo: Nosotros vamos a acogernos al último párrafo del Decreto de 15 de abril? Pues no hay más garantías que ésas, y si el Gobierno se reserva las facultades aludidas, ¿qué necesidad tiene de ningún Decreto, cuando viene aquí a rendir cuentas de su gestión? ¿Qué tienen que ver las garantías constitucionales, si no existe la Constitución? Y el Gobierno se ha limitado, ejercitando el derecho que se reservó, a suspender esos periódicos.»

régimen designa a D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres para el cargo de Presidente del Gobierno provisional de la República.

Madrid, 14 de abril de 1931.—Por el Comité, *Alejandro Lerroux, Fernando de los Ríos, Manuel Azaña, Santiago Casares Quiroga, Miguel Maura, Alvaro de Albornoz, Francisco Largo Caballero.*»

El dato que merece subrayarse es la intervención de un órgano nuevo, no jurídico y sin embargo llamado a dar juridicidad a los demás, a saber, el Comité de las fuerzas políticas coaligadas para la instauración del nuevo régimen. La fórmula tiene el inconveniente de que dicho Comité está integrado por los propios Ministros, con lo cual se sigue dentro del mismo círculo vicioso, pues los Ministros son los que nombran al Presidente y éste es quien los designa a ellos. El reparo carece de importancia si se tiene en cuenta que unos y otros actúan y obran en esta etapa como mandatarios del Pueblo, cuya voluntad se había manifestado en forma nada ambigua.

## 2. La reunión de las Cortes Constituyentes.

I. Primeras medidas.—Desconfiando el Gobierno provisional de la sinceridad con que se hubieran celebrado en algunos pueblos las elecciones municipales, ordenó a los Gobernadores civiles que procedieran inmediatamente a constituir los Ayuntamientos de la respectiva provincia, acatando el resultado del sufragio, siempre que no se hubieran formulado ni se formularan protestas por coacciones o falseamiento de la elección, pues en este caso quedaría en suspenso la constitución del Ayuntamiento y sería requerido el Comité de Conjunción republicano-socialista para designar interinamente una Comisión gestora compuesta de un representante por cada distrito municipal, procediéndose sin demora a tramitar y resolver las susodichas reclamaciones (Órdenes circulares del Ministro de la Gobernación fechas 16 y 18 de abril).

Fueron aquéllas numerosísimas, como cabía sospechar en país de tan escasa vida ciudadana en los campos, y donde el influjo del Poder es siempre, aun sin malas artes, estímulo sobrado para sumisiones incondicionales. Ignoramos la cifra exacta de las reclamaciones presentadas y desconocemos también cuáles se dedujeron antes y cuáles después de la primera orden ministerial aludida. Lo cierto es que la Dirección general de Administración realizó un trabajo abrumador estudiando los expedientes; que se anunció de modo oficioso que sólo un 5 por 100 de ellos merecería la anulación; y que, finalmente, por Decreto de 13 de mayo de 1931, se dispuso que el día 31 de dicho mes se celebrasen nuevas elecciones de Concejales en todas las localidades en que se hubiera incoado expediente de protesta (1).

---

(1) El Sr. BURGOS MAZO, en su citado libro, págs. 106 y 107, censura agria-

A su vez, el Decreto de 29 de mayo estableció normas para tramitar las reclamaciones que se entablasen contra las nuevas elecciones, siendo pocas desde luego las que se hallaron en tal caso, pues la mutación esencial realizada se reflejó hondamente en la composición de los Ayuntamientos designados ahora.

En cuanto a las provincias, el Decreto de 21 de abril ordenó que los Gobernadores civiles nombrasen Comisiones gestoras para que se hicieran cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas Diputaciones provinciales.

Asimismo tuvo el Gobierno que reservarse facultades muy amplias en punto a condiciones de aptitud oficial para la provisión de altos cargos, y se suavizó considerablemente, hasta anularlo en no pocos casos, el régimen de incompatibilidades.

II. El sistema electoral.—Regía en España la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907; pero entendió el Gobierno provisional que la normalidad jurídica había quedado rota en 1923; y ante la necesidad de convocar la Asamblea Constituyente, acudió a reformar aquélla, con el fin de evitar las facilidades que al influjo caciquil ofrecía el sistema de distritos unipersonales, así como también para lograr mayor igualdad y proporcionalidad, garantizar mejor la sinceridad del sufragio y rectificar añejas injusticias. En su consecuencia, se dictó el Decreto de 8 de mayo de 1931, cuyas principales novedades son éstas:

- a) La modificación en la Ley se hace sólo para las elecciones constituyentes;
- b) Se rebaja a veintitrés años la edad de veinticinco que capacitaba a los varones para el sufragio;
- c) Se declara elegibles a mujeres y sacerdotes, si bien no se fija edad concreta para ello (1);

---

mente esta conducta, que «rasgaba y destruía el mismo título jurídico por el que obtenía sus derechos de ciudadanía la República», y calcula que fueron 3.000 los pueblos afectados por la medida. No ha de olvidarse que el Sr. BURGOS MAZO actuó como político militante, y muy influyente, en alguna región española.

- (1) Lógicamente cabe suponer que debe regir la misma que para el sufragio

- ch) Suspensión del principio de la incompatibilidad;
- d) Suprimir las incapacidades derivadas de ejercer cargos en la Administración Central o nacidos del sufragio popular (1);
- e) Posibilidad de ser propuesto candidato por diez concejales de elección popular pertenecientes a la provincia;
- f) Derogación de lo relativo al examen e informe de las actas protestadas por el Tribunal Supremo;
- g) Vigilancia cuidadosa por el Ministerio fiscal y aplicación del procedimiento de flagrante delito a los casos de soborno; y
- h) Ampliación de la fe notarial para asuntos electorales en la forma acostumbrada.

Pero las tres innovaciones más trascendentales son las relativas al *régimen de circunscripciones provinciales*, a la *representación* apriorística y empírica de *minorías*, y al *minimum de votos* exigibles para triunfar. Por su notorio interés, se transcriben seguidamente los artículos donde tales reformas constan:

«Art. 6.º El art. 20 [de la Ley de 1907] quedará variado en lo que afecta a la elección para Diputados a Cortes Constituyentes, del siguiente modo:

Los Diputados se elegirán por circunscripciones provinciales. A tal fin, cada provincia, formando una circunscripción, tendrá derecho a que se elija un Diputado por cada 50.000 habitantes.

La fracción superior a 30.000 habitantes dará derecho a elegir un diputado más.

La ciudad de Madrid y la ciudad de Barcelona constituirán circunscripciones propias, y el resto de los pueblos de cada una

---

activo, pero el art. 4.º de la Ley, que es el modificado por el art. 3.º del Decreto, fijaba los veinticinco años. Por lo demás, el aparente contrasentido que resulta de atribuir la capacidad electoral pasiva (siempre más grave) a quien no disfruta de la activa, tiene acaso un precedente teórico sugestivo en la posición del Sr. OSSORIO Y GALLARDO (véanse las bases 5.ª y 7.ª de su propuesta de Ley sobre representación proporcional en el interesante opúsculo *Parlamento y Gobierno*, Madrid, 1930).

(1) Por Decreto de 18 de junio de 1931 se declaró que los Rectores y demás cargos de jurisdicción académica quedaban asimismo exceptuados de las incapacidades consignadas en el art. 7.º de la vieja Ley Electoral.

de esas provincias formarán a su vez circunscripciones independientes de la capital.

También constituirán circunscripciones propias juntamente con los pueblos que correspondan a sus respectivos partidos judiciales las demás capitales mayores de 100.000 habitantes, formando el resto de los pueblos de cada una de esas provincias circunscripciones independientes de la misma manera que Madrid y Barcelona.

Quedan exceptuadas de las reglas precedentes las ciudades de Ceuta y Melilla, que elegirán un Diputado cada una.

Art. 7.º A los fines de la elección de Diputados, queda modificado el art. 21 en el sentido de que en las circunscripciones se verificará por el sistema de listas con voto restringido, para lo cual, donde se hayan de elegir veinte Diputados, cada elector podrá votar dieciséis; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4, 3; donde 3, 2, y donde 2, 1.

Art. 11. Para que los candidatos puedan ser proclamados Diputados a Cortes Constituyentes, será preciso, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Electoral, haber obtenido, cuando menos, el 20 por 100 de los votos emitidos. Cuando un candidato, a pesar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido, se declarará, en cuanto a él, nula la elección, y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la escala aplicable al número de vacantes que resultaren de la primera elección. Para ser proclamado Diputado en la segunda elección, bastará con obtener la mayoría relativa de votos.»

El número total de actas y su distribución entre mayorías y minorías, tal como resulta combinando estas disposiciones con lo ordenado en el Decreto de 5 de junio, puede apreciarse gráficamente en el siguiente cuadro (1):

---

(1) Este interesante resumen está tomado del opúsculo, muy rico en datos,

	N.º de diput.	May.	Min.
Alava .....	2	1	1
Albacete.....	7	5	2
Alicante.....	11	8	3
Almería .....	7	5	2
Avila.....	5	4	1
Badajoz.....	14	11	3
Baleares .....	7	5	2
Barcelona (capital).....	18	14	4
Barcelona (provincia).....	15	12	3
Burgos.....	8	6	2
Cáceres .....	9	7	2
Cádiz .....	10	8	2
Castellón.....	6	4	2
Ceuta .....	1	1	0
Ciudad Real .....	10	8	2
Córdoba (capital).....	2	1	1
Córdoba (provincia).....	10	8	2
Coruña.....	16	12	4
Cuenca.....	6	4	2
Gerona.....	7	5	2
Granada (capital).....	3	2	1
Granada (provincia).....	9	7	2
Guadalajara.....	4	3	1
Guipúzcoa.....	6	4	2
Huelva.....	7	5	2
Huesca .....	5	4	1
Jaén. ....	13	10	3
León .....	9	7	2
Lérida.....	6	4	2
Logroño.....	4	3	1
Lugo .....	10	8	2
Madrid (capital).....	18	14	4
Madrid (provincia) .....	9	7	2
Málaga (capital).....	4	3	1
Málaga (provincia).....	8	6	2
Melilla .....	1	1	0
Murcia (capital) .....	4	3	1
Murcia (provincia) .....	7	5	2
Cartagena .....	2	1	1
Navarra.....	7	5	2
Orense .....	9	7	2

que D. José ORTIZ DE BURGOS publicó con el título *Ley electoral para Diputados a Cortes Constituyentes de 1931*, Madrid, junio 1931.

	N.º de diput.	May.	Min.
Oviedo.....	16	12	4
Palencia.....	4	3	1
Las Palmas.....	5	4	1
Pontevedra.....	12	9	3
Salamanca.....	7	5	2
Tenerife.....	6	4	2
Santander.....	7	5	2
Segovia.....	4	3	1
Sevilla (capital).....	6	4	2
Sevilla (provincia).....	10	8	2
Soria.....	3	2	1
Tarragona.....	7	5	2
Teruel.....	5	4	1
Toledo.....	10	8	2
Valencia (capital).....	7	5	2
Valencia (provincia).....	13	10	3
Valladolid.....	6	4	2
Vizcaya (capital).....	6	4	2
Vizcaya (provincia).....	3	2	1
Zamora.....	6	4	2
Zaragoza (capital).....	4	3	1
Zaragoza (provincia).....	7	5	2
	470	351	119

Finalmente, no puede dejarse de mencionar otro Decreto que también guarda relación muy íntima con la materia electoral; el de 29 de abril de 1931, que ordenó una rectificación especial del Censo, a fin de dar entrada en él a los nuevos electores (ciudadanos de 23 a 25 años) y realizar las obligadas inclusiones y exclusiones, para todo lo cual se organizó un procedimiento rápido que permitiera en plazo brevísimo tener una lista complementaria de las altas y bajas resultantes respecto a cada una de las Secciones electorales de la Nación.

III. Convocatoria de las Cortes Constituyentes.—Llevóse a cabo por el Decreto de 3 de junio de 1931, que suscribió el Gobierno en pleno. Misión de la Asamblea convocada había de ser, a más de dictar la nueva Constitución, ejercer el Poder legislativo, dar descargo de su actuación al Ministerio y nombrar Jefe

del Estado; además, la exposición de motivos del Decreto (1), con pormenorización no recogida luego en la parte dispositiva, aludía concretamente al Estatuto catalán, a la ratificación o enmienda de la obra legislativa que había efectuado el Gobierno, a las Leyes Orgánicas complementarias de la fundamental, y al juicio definitivo sobre las responsabilidades del régimen caído, sin olvidar tampoco las reformas necesarias, sobre todo en materia de renovación y justicia social.

Las disposiciones del Decreto merecen insertarse por su brevedad y por su importancia. Rezan así:

«Artículo 1.º Las Cortes Constituyentes, compuestas de una sola Cámara, elegida por sufragio popular directo, se reunirán, para la organización de la República, en el palacio del Congreso, el día 14 del próximo julio. La Junta preparatoria de diputados electos se celebrará el día 13, a las diecinueve horas.

Art. 2.º Las Cortes se declaran investidas con el más amplio poder constituyente y legislativo. Ante ellas, tan pronto queden constituidas, resignará sus poderes el Gobierno provisional de la República, y sea cual fuere el acuerdo de las Cortes, dará cuenta de sus actos.

---

(1) Transcribamos algunos de sus párrafos más interesantes:

«A las Cortes habrá de someterse, con la obra esencial de la Constitución, el Estatuto para Cataluña que coordine su voluntad y aspiraciones en la vida peculiar con los atributos de esencial ejercicio en la unidad total del Estado, no representando privilegio ni excepción respecto de otras demandas y tradiciones regionales.

Será también objeto de deliberaciones la ratificación o enmienda de cuanta obra legislativa acometiera este Gobierno: las leyes orgánicas complementarias de la fundamental, el juicio definitivo sobre las magnas responsabilidades del régimen caído y todas las reformas que por respeto se presentarán a las Cortes, pero en que, por la armonía de los partidos republicanos, existe ya la coincidencia capital.

Destacamos entre ellas, por su interés, las de renovación y justicia social, en que algunos hallaron la razón determinante, junto con su fe republicana, para colaborar en la obra revolucionaria, y en las que vemos todos la base de pacífico, justiciero y fecundo resurgimiento de España.

La enumeración que precede en nada pretendería limitar al poder de las Cortes, afirmado como íntegro y convocado como soberano, por el que reconoce lo transitorio de su existencia y la subordinación de sus actos al examen de aquéllas.»

A las mismas corresponderá, ínterin no esté en vigor la nueva Constitución, nombrar y separar libremente la persona que haya de ejercer, con la jefatura provisional del Estado, la presidencia del Poder ejecutivo.

Art. 3.º Las elecciones se celebrarán, conforme al decreto de 8 de mayo último y Ley electoral de 1907, en toda España, el 28 de junio. Si en alguna circunscripción o capital hubiera lugar a segunda elección, ésta se celebrará el 5 de julio (1).

El Ministro de la Gobernación dictará las disposiciones conducentes a la ejecución del presente Decreto.»

Como se ve, la tradición española de Cortes Constituyentes unicamerales se respetaba desde luego, y se fijaban dos fechas decisivas en nuestra vida política: la de la elección, 28 de junio, y la de la apertura de la Asamblea, 14 de julio.

IV. La elección para las Constituyentes.—Efectuóse el día señalado, precedida de intensa propaganda, especialmente realizada por los sectores de izquierda, y no sin alguna abstención significada y quizás hija de grave error propio y exaltada pasión ajena. La lucha no revistió caracteres violentos, ni fué pródiga en incidentes, acaso por el relativo retraimiento de los elementos monárquicos y conservadores, y por la frecuente alianza que pactaron en muchas provincias las fuerzas republicanas y socialistas.

Lentos y complicados los escrutinios a causa del sistema electoral seguido, pronto se vió también que éste había originado algunas dificultades y quizás tal cual injusticia. Ello es inevitable cuando se quiere someter a un mecanismo apriorístico y empírico la realidad orgánica de una contienda entre bandos de importancia numérica desconocida. Asimismo hubo de resultar poco dúctil el criterio seguido, pues preparado tal vez para una pugna entre dos grandes núcleos (adictos o enemigos), pecó de falta de flexibilidad y no pudo recoger matices cuando alguna de

---

(1) La complicación de los trabajos electorales hizo que las segundas elecciones se aplazaran hasta el día 12 de julio. (Decreto de 30 junio 1931.)

las fuerzas se disgregó en fracciones de tonalidad convergente, pero de carácter peculiar. Por último, el *tope antidemocrático* del 20 por 100 (1), hizo que la elección tuviera que repetirse con relación a algunos lugares (12 actas). Con ello se pudo advertir (y el resultado de las segundas elecciones vino a confirmarlo) que el cupo de puestos reservado, de antemano y arbitrariamente, a la minoría, se frustraba en absoluto por no reunir el 20 por 100 requerido; y de esta suerte, y acudiendo de nuevo a la lucha los partidos mayoritarios, quedaban prácticamente sin representación aquellos mismos sectores a beneficio de los cuales se había planeado el régimen, tosco aunque bien intencionado, de representación minoritaria.

Las Cortes elegidas ofrecían panorámicamente esta composición aproximada (2):

Socialistas.....	Más de 100 actas y menos de 120.
Radicales.....	» » 90 » » 100.
Radicales socialistas.....	» » 50 » » 60.
Izquierda republicana de Cataluña.....	» » 40 » » 50.
Acción republicana.....	} » » 20 » » 30.
Progresistas (antes «Derecha liberal republicana»).....	
Agrarios.....	} » » 10 » » 20.
Agrupación «Al servicio de la República».....	
Vasco-Navarros.....	
Orga.....	} » » 30 » » 40.
Independientes, indefinidos y varios.....	

(1) El calificativo es del Sr. CIGES APARICIO (artículo *Las elecciones del domingo pasado*, *El Sol*, 2 julio 1931), que, como fervoroso partidario de la representación proporcional, y con noble celo (explotado por adversarios en algún momento), combatió desde un principio el sistema electoral decretado, reputándolo «guillotina seca... para decapitar a la ciudadanía», y sosteniendo que no era «obra de democracia, sino de dictadura». Como muestra de las opiniones adversas al sistema por motivos políticos, puede citarse la del diario *El Debate*, que llegó a motejarlo de *sistema de la desproporción* (editorial del 6 de mayo de 1931.)

(2) Ha parecido conveniente no dar sino cifras redondeadas, y ello por varios motivos: por la manera no siempre puntual como los Diputados han cumplido el precepto consignado en el art. 11 del Reglamento de las Cortes, que obliga a

Sin mayoría claramente definida, y con dos grupos antagónicos y de potencia casi igual, podía sin esfuerzo predecirse que la pugna se iba a producir entre los elementos socialistas, de una parte, y los republicanos radicales de otra. De todas suertes, reunidas las Cortes en el día prefijado, disponía ya el País de un órgano adecuado para elaborar su futura Ley fundamental. Incluso llegó la previsión del Gobierno hasta preparar un Reglamento provisional (Decreto de 11 de julio de 1931), que pudiera servir a la Asamblea en tanto que ella votaba el que como definitivo quisiera adoptar en uso de su soberanía.

---

notificar la fracción política en que cada uno se inscribe; por la circunstancia de existir grupos cuyos afiliados pertenecen simultáneamente a otros partidos o fracciones (Alianza republicana, Izquierda Republicana Andaluza); por el hecho de que en la Agrupación al servicio de la República, de contornos no bien precisados, figuren individuos cuya adscripción a partidos localistas es notoria; por las mudanzas, aunque escasas por fortuna, no del todo excepcionales; y, finalmente, porque al principio hubo muchas actas dobles (o múltiples), y hemos preferido recoger el resultado, global, que las Cortes ofrecían después de las elecciones complementarias.



### **3. El proyecto constitucional y su tramitación.**

I. **La Comisión Jurídica Asesora.**—No se había preocupado únicamente el Gobierno de reunir las Cortes: había querido también llevar a ellas una ponencia sobre el tema constitucional. Al efecto, y por Decreto de 6 de mayo, se creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, y llamada a elaborar los proyectos que se le encargaran y a presentar los que por propia iniciativa considerase convenientes. Se quería casi (así lo indica el preámbulo) que la nueva institución fuera el órgano de continuidad que diese unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones de los distintos Departamentos ministeriales. Por lo demás, la Comisión gozaría de gran libertad en cuanto a su estructura interna, y el Gobierno (o mejor dicho, el Ministro de Justicia) la tendría a su vez para designar el personal que había de integrar la Comisión.

Constituída ésta en el palacio del Senado, previo un discurso de D. Fernando de los Ríos, y siendo la redacción del Anteproyecto constitucional la primera materia que se le encomendó, quedó organizada en esta forma la correspondiente Subcomisión (Vocales y Secretariado técnico):

Don Angel Ossorio y Gallardo (Presidente).  
Don Adolfo González Posada;  
Don Javier Elola;  
Don Valeriano Casanueva;  
Don Manuel Pedroso;  
Don Nicolás Alcalá Espinosa;  
Don Agustín Viñuales;  
Don Antonio Rodríguez Pérez;

Don Alfonso García Valdecasas;  
Don Francisco Romero Otazo;  
Don Luis Lamana Lizarbe;  
Don Antonio de Luna, y  
Don Juan Lladó Sánchez Blanco.

Trabajando con celo y competencia, como podía esperarse de sus componentes, la Subcomisión elaboró un «Anteproyecto» (así lo denominaremos en lo sucesivo) en que predominaron acaso, por el merecido prestigio de su autor, las ideas del maestro Posada, a quien es obligado, así como al Sr. Ossorio, rendir tributo de consideración por el desinterés con que procedieron. Y análogo homenaje merecen los demás individuos de la Subcomisión, y aun del Pleno, cuya labor fué acreedora al público reconocimiento, aunque no haya recibido, en este país de fáciles criticismos, más que acres censuras y alguna injuria, apenas contrabalanceadas con la protocolaria defensa de quien había creado el organismo.

El Anteproyecto (1) era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria. A su vez, los votos particulares que acompañaron a la propuesta de la mayoría reflejaban variantes sumamente sugestivas, y casi siempre de tono avanzado (como obra, al fin y al cabo, de los elementos juveniles), siquiera alguno de aquéllos, el referente, v. gr., al art. 21, ofreciera margen a la sospecha de veleidades fascistas.

II. La actitud del Gobierno provisional.—Bien claro quedó el propósito de éste al organizar la Comisión Jurídica Asesora: en el discurso pronunciado por el señor Ministro de Justicia al darle

---

(1) Se publicó, precedido de vibrante Exposición, y seguido de los votos particulares, en pulcro folleto titulado *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*. Madrid, julio, 1931.

posesión (18 mayo) se indica que aquélla habría de elaborar el Anteproyecto, reservándose el Gobierno hacer las modificaciones que estimara pertinentes para presentarlo después como proyecto a la Asamblea (1), sin que, por lo demás, ocultara el señor Ríos la conveniencia de recoger instituciones tradicionales (amparo de garantías), y de organizar los Consejos técnicos en que, a su juicio, se lograba la conciliación de eficiencia y democracia.

En las declaraciones que el Presidente Sr. Alcalá-Zamora hizo a la Prensa el día 2 de julio, hizo constar que el Gobierno resignaría sus poderes ante las Cortes, pero que dejaría estudiados y entregados el Proyecto de Constitución y otros varios.

Oficiosamente dijeron los periódicos, con fecha 4 del propio mes de julio, que el Gobierno celebraría, a partir del martes día 7, una serie de Consejos para examinar el Proyecto de Constitución; e incluso se añadió que las reuniones ministeriales serían cuatro, y las modificaciones muchas.

Ello no obstante, en el Consejo del citado martes se exteriorizaron tendencias tan opuestas al examinar el Anteproyecto, que pareció más conveniente entregar éste al libre examen de la Asamblea, en unión de los votos particulares. Y en nuevas declaraciones del Sr. Alcalá-Zamora (las hechas a la Prensa el jueves 9 de julio), se razona este punto de vista a base de la heterogeneidad del Gobierno, y la dificultad de avenencia entre criterios antagónicos (2).

A su vez, el Ministro de Instrucción Pública, Sr. Domingo, hizo insertar en los periódicos (como declaraciones suyas del 10 de julio), otra nota donde se consigna que en el programa mínimo acordado por el Gobierno, no entraba, ni era lógico que en-

---

(1) V. el diario *Ahora* correspondiente al 20 de mayo de 1931. En iguales términos se expresan otros de la misma fecha.

(2) En su discurso ante las Cortes el día 17 de septiembre (*Diario de Sesiones* núm. 40), ratificó el Presidente del Gobierno este criterio, y llegó a formular elocuentemente la doctrina: «como la discrepancia en el seno del Gobierno no es bizantina, sino fundamental, a medida que por elevación o por profundidad aumenta el espesor, la densidad y la dimensión de un problema, se hace más difícil, y llega a lo imposible, que el Gobierno presente una ponencia y que mantenga colectivamente una solución.»

trase, la Constitución, porque se había dado entrada a lo que unía, no a lo que podía establecer discrepancias o divisiones.

De todas suertes, parece indudable que existió el propósito de formular ponencia ministerial, convirtiendo el Anteproyecto en Proyecto, y que hubo necesidad de renunciar a ello por las irreductibles disparidades de opinión surgidas entre los Ministros (1). Y, sin embargo, nada hubiera sido tan eficaz como un criterio de Gobierno en esta materia, la más grave y trascendental de todas. La prueba de ello nos la ofrece la realidad, luego evidenciada, de que en instantes de tensa pasión tuvo el Gobierno que intervenir y encauzar el debate. Y pudiendo venir, como en efecto ocurrió, una Cámara abigarrada de matices, y actuando los Ministros como representantes de los grupos políticos respectivos (según luego se vió también), era positivo que la conciliación entre varias figuras preclaras y conscientes de su responsabilidad habría facilitado inmensamente la ardua tarea, orillando acritudes y evitando incongruencias, y hasta eludiendo alguna crisis de importancia superlativa, que puso en riesgo inminente toda la mecánica política.

En otros países, donde las circunstancias eran no menos espinosas, pudo el Gobierno presentar proyecto de Constitución; y ni mermó con ello las facultades soberanas de la Asamblea Constituyente, ni rehuyó tampoco la pesadumbre consiguiente al difícil empeño que representaba esta labor, si enojosa en cierto aspecto, hondamente provechosa en otros.

Hacia falta, pues, que las Cortes tuvieran un conato de asomo de ponencia, y para ello sirvió el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, que no iba respaldado con valor oficial, ni tenía otra autoridad que la doctrinal o personal de sus redactores, cosa tanto más precaria cuanto que en una Constitución, Ley política por excelencia, han de marchar unidas las consideraciones técnicas con las de un sano realismo político. Hacia fal-

---

(1) El Vocal de la Comisión parlamentaria Sr. Araquistain, en su artículo *Anécdotas de la Política.—Cómo elaboramos el proyecto de Constitución (El Sol, 8 diciembre 1931)*, ha podido decir que el Anteproyecto fué «rechazado por el Gobierno», cosa no del todo exacta probablemente.

ta, además, un órgano que, dentro de la Asamblea, representara aquella función, destacada y penosa, de cristalizar la opinión colectiva en forma viable, facilitando el texto capaz de lograr máximos asensos.

III. La Comisión parlamentaria.—En el Reglamento de las Cortes Constituyentes, preparado por el Gobierno, y ratificado por aquéllas, salvo leves retoques, se reconoció por ello la necesidad de una Comisión de Constitución, disponiéndose lo siguiente: «Art. 21. 1) Una vez constituidas las Cortes, nombrarán una Comisión especial que presente a las mismas un proyecto de Constitución.—2) La Comisión de que se trata se compondrá de 21 individuos, será elegida directamente por la Cámara y en cada papeleta no podrán incluirse válidamente más que 14 nombres, resultando designados los que obtengan mayor número de sufragios.—3) Presentado por la Comisión el proyecto, se imprimirá y repartirá, así como los votos particulares.—La discusión podrá empezar en la sesión inmediata.» En realidad, la Comisión fué nombrada en sesión de 28 de julio, teniendo en cuenta la proporcionalidad numérica de los diversos grupos parlamentarios, y se constituyó al día siguiente en esta forma:

1. Don Luis Jiménez de Asúa, Presidente.
2. Don Emiliano Iglesias Ambrosio, Vicepresidente (1).
3. Don Ricardo Samper Ibáñez.
4. Doña Clara Campoamor Rodríguez.
5. Don Justo Villanueva.
6. Don Mariano Ruiz-Funes García.
7. Don Luis Araquistain.
8. Don Trifón Gómez.
9. Don Jerónimo Bugeda.
10. Don Enrique de Francisco.

---

(1) Antes fué Vicepresidente el Sr. Franchy Roca (que cesó en la Comisión al ser nombrado Fiscal de la República). Luego ocupó la Vicepresidencia el Sr. Villanueva.

11. Don Leopoldo Alas.
12. Don Juan Botella Asensi.
13. Don Antonio Rodríguez Pérez.
14. Don Gabriel Alomar Villalonga.
15. Don Antonio Xirau Palau.
16. Don Bernardino Valle Gracia (1).
17. Don Jesús María de Leizaola (2).
18. Don Juan Castrillo Santos.
19. Don José María Gil Robles.
20. Don Fernando Valera, Secretario; y
21. Don Alfonso García Valdecasas, Secretario.

Conviene puntualizar la significación política de los Diputados que integraban la Comisión. Había entre ellos:

- 5 socialistas (núms. 1 y 7 al 10);
- 4 radicales (núms. 2 al 5);
- 3 radicales socialistas (núms. 11, 12 y 20);
- 2 de los grupos catalanes (núms. 14 y 15);
- 1 de Acción republicana (núm. 6);
- 1 de la O. R. G. A. (núm. 13);
- 1 federal (núm. 16);
- 1 progresista (núm. 18);
- 1 agrario (núm. 19);
- 1 vasconavarro (núm. 17); y
- 1 de «Al servicio de la República» (núm. 21).

---

TOTAL.. 21

La Comisión parlamentaria procedió con ejemplar celo en el desempeño de su misión: reunida casi a diario durante varias

---

(1) Vino a sustituir como Vocal al Sr. Franchy, primeramente designado.

(2) Ocupó el lugar que en un principio se había asignado al Diputado de la misma agrupación Sr. Horn.

horas cada mañana, en lucha con el calor estival, contra el cual se refugiaba en el Salón de Sesiones del Congreso, sólo elogios puede merecer la asiduidad y entusiasmo con que actuó, y que le permitió dar cima a su labor en plazo brevísimo (20 días). Ello puede explicar deficiencias notorias, a que también contribuyó el ambiente de reserva y sigilo en que quiso desenvolverse, y que es poco adecuado para obras que han menester siempre del aura popular.

Revelaciones sobre la forma en que la Comisión trabajó pueden hallarse en algún discurso parlamentario, como el del señor Iglesias Ambrosio (que se dolía de que la Comisión no hubiera entrado a fondo en ningún problema: *Diario* núm. 38), o el del Sr. Samper (que se lamentaba de que hubieran faltado reflexión y tiempo: *Diario* núm. 37); pero mayor interés ofrece un artículo sumamente interesante: el del Sr. Araquistain, citado por nota a la pág. 25.

De dicho artículo se deduce: que en vez de nombrar ponencias para cada título, se acordó que se tomase el de cualquiera Constitución extranjera o el del Anteproyecto, para *bordar* sobre ese cañamazo; que los cinco diputados socialistas preparaban los textos que habían de ir a Comisión; y que tuvieron la fortuna de que su redacción «fuera casi siempre el punto de partida de las discusiones», logrando asimismo que prevaleciera muchas veces su criterio, ya que la Comisión fué más anuente de lo que ellos mismos esperaban.

En tesis general, y hasta donde cabe juzgar, dado el secreto con que las tareas de la Comisión se llevaron, parece que se utilizaron, más bien que el Anteproyecto, los votos particulares a él anejos; que se discutió mucho la parte dogmática; que se siguió muy de cerca el referido Anteproyecto en algún título de la Parte orgánica; y que, en síntesis, fueron éstos los temas que apasionaron: laicismo, federalización y radicalismo socializador en punto a derechos y deberes, y unicameralismo con ribetes parlamentaristas en lo relativo a instituciones y Poderes.

En sesión de 18 de agosto de 1931 presentó la Comisión el proyecto constitucional (Ap. 4.º al núm. 22), que no representa-

ba, por tanto, *dictamen* parlamentario sobre iniciativa ministerial, sino obra espontánea de la Cámara por obra de una delegación de su seno.

IV. La discusión parlamentaria. — Había establecido ya el Reglamento de las Cortes en su art. 22 la forma como el debate había de llevarse: una discusión sobre la totalidad del proyecto, con tres turnos en contra y tres en pro, a reserva de que cada fracción pudiera, además, designar un representante que fijara la actitud del grupo; otros tres turnos en contra y tres en pro para cada uno de los Títulos; discusión de votos particulares referentes a éstos; discusión de cada artículo (votos particulares, enmiendas y texto), con un turno en contra y otro en pro, salvo acuerdo ampliatorio adoptado por la Cámara a propuesta de la Mesa; rectificaciones estrictas, con plazo máximo de diez minutos; explicación del voto, con un límite de otros cinco; prohibición de alusiones personales; y posibilidad de que Gobierno y Comisión intervinieran siempre que lo creyeran oportuno, sin consumir por ello turno.

Inicióse el debate en la sesión del 27 de agosto, con un excelente discurso del Sr. Jiménez de Asúa (*Diario* núm. 28), que puede considerarse como la Exposición de motivos del proyecto, ya que la Comisión, siempre apremiada, no pudo redactarla con la amplitud y reposo que tan arduo empeño exigía.

No es del caso reseñar prolijamente los términos en que la discusión hubo de desenvolverse; pero sí interesa recordar que, agotados los turnos de totalidad, el señor Presidente de las Cortes (que constantemente acreditó resistencia, ductilidad e imparcialidad absoluta), dió cuenta en sesión de 9 de septiembre (*Diario* núm. 35) de las normas acordadas con los Jefes de los grupos parlamentarios en reunión celebrada aquella tarde para activar la tramitación. Tales reglas, sancionadas sin dificultad por la Cámara, reducían las discusiones de totalidad de los títulos, no autorizando más que las siguientes: una para los Títulos preliminar y primero; otra para el tercero; otra para los Títulos cuarto, quinto y sexto; otra para el octavo y otra para el noveno;



en cambio, no habría tal discusión para los Títulos segundo, sexto, séptimo y décimo.

Asimismo se señalaron fechas máximas para la terminación de los diversos Títulos (1), y es lo cierto que habiéndose señalado como tope máximo el día 22 de noviembre, apenas si se experimentó retraso sensible, no obstante haberse interpuesto incidencias varias (2) y hasta una crisis ministerial, y haberse respetado casi sin excepción la semana parlamentaria; en cambio, fueron más de una las noches de sesión prolongada con el carácter de permanente, en que los Diputados salían de la Cámara con las luces de la aurora o con el claro sol de la mañana.

Por lo demás, y como en sus lugares correspondientes (3) se aludirá a la nueva redacción que la Comisión fué dando a algunos Títulos, bastará ahora con decir que el debate quedó terminado en la sesión del 1.º de diciembre (*Diario* núm. 83), y que la Comisión procedió a una detenida corrección de estilo, dejando redactado el texto para que pudiera ser aprobado definitivamente el día 8. La propuesta ministerial relativa a la Ley de Defensa de la República y a la subsistencia de la Comisión de Responsa-

---

(1) Así, por ejemplo, y según manifestó el señor Presidente de las Cortes en sesión del 18 de septiembre (*Diario* núm. 41), los Títulos preliminar y primero habían de quedar terminados el día 25 de aquel mes, habilitándose en otro caso el sábado, y prolongándose la sesión todo el tiempo necesario hasta dejarlos aprobados.

(2) Sin mencionar debates apasionados, es de rigor recordar como incidente de relieve la retirada de los elementos católicos a consecuencia de la aprobación de los artículos referentes al problema religioso. Esta conducta influyó en la discusión de dos modos: acelerando el debate, porque virtualmente quedaron retirados los numerosos votos particulares y enmiendas que aquellos Diputados habían suscrito; y permitiendo que en momentos graves (al resolver sobre el bicameralismo, por ejemplo), prevaleciera un acuerdo que acaso no habría prosperado de no hallarse abstenidas las minorías agraria y vasco-navarra.

(3) Para que no se extrañe el aparente desorden con que las referencias al *Diario de Sesiones* han de aparecer, debemos advertir que la discusión no siguió con severidad el orden correlativo de los artículos, pues razones de analogía unas veces, y motivos de oportunidad otras, obligaron a aplazar el debate sobre un precepto, o hicieron que se antepusieran los que numéricamente figuraban en lugar posterior. Todo ello, desde luego, con relación a la parte dogmática, pues en la orgánica no hubo tales alteraciones.

bilidades hizo que se demorara dicha aprobación definitiva hasta el 9 de diciembre, en que se verificó, conforme al art. 24 del Reglamento, por 368 votos en pro y ninguno en contra, según consta en la votación nominal que inserta el *Diario de Sesiones* núm. 88.

V. **Promulgación y publicación.**—Tratándose de texto constitucional nuevo, y no estando aún elegido el Jefe del Estado, fué el propio Presidente de las Cortes (Sr. Besteiro) quien, acabada la aprobación definitiva, declaró que la Constitución quedaba solemnemente promulgada en nombre de la propia Asamblea que la había decretado y sancionado en uso de su soberanía.

Y aquella misma noche, en número extraordinario, apareció el texto en la *Gaceta de Madrid*, realizando su publicación el Presidente de las Cortes, también a nombre de éstas y con referencia expresa a la soberanía de que estaban investidas; por lo cual, y en representación de ellas, mandaba a todos los españoles, Autoridades y particulares, que guardasen e hicieran guardar dicha Constitución como norma fundamental de la República.

Sin ceremonias aparatosas como las de 1869 (único caso análogo de situación política), tuvieron la aprobación y promulgación del nuevo Código político un aire de noble sobriedad, de espléndido decoro y de dignidad señorial indiscutible, cosa no siempre fácil en el protocolo de las nuevas democracias.

## 4. Carácter de la nueva Constitución.

### I. Indicaciones generales.

a) ORIENTACIÓN Y FISONOMÍA.—Para facilitar el estudio monográfico de los preceptos que la integran, convendrá hacer previamente unas indicaciones sobre el carácter de la nueva Ley fundamental, evitando con ello repeticiones enfadosas. No han recitado el juicio respecto a su texto los oradores principales que intervinieron en el debate de totalidad: así, se ha dicho con relación al problema de la Iglesia, que la Constitución proyectada venía a descristianizar a España (Sr. Molina Nieto, *Diario* núm. 28); que implicaba una ofensiva contra los sentimientos religiosos del País (D. Basilio Alvarez, *Diario* núm. 29); más justo, el Sr. Zulueta estimó que se trataba de una Constitución moderna y avanzada, que se mostraba recelosa contra la actividad de la Iglesia católica (*Diario* núm. 29).

En punto a la tonalidad general, el Presidente de la Comisión parlamentaria dijo ya, con frase afortunada, que era una Constitución de izquierda, no socialista, democrática, liberal, de gran contenido social y que aspiraba a ser conservadora de la República (*Diario* núm. 28); a su vez el Sr. Sánchez Albornoz resumió brillantemente las características del proyecto, manifestando que se trataba de un texto socializante, pero respetuoso con la tradición jurídica del mundo; autonomista, pero sin daño para la unidad nacional; y coordinador de la máxima libertad y la máxima responsabilidad, porque había logrado el equilibrio entre la realidad y el ideal (*Diario* núm. 28): conceptos en que coincidían el Sr. Ríos, subrayando la nota «transaccional» (*Diario* núm. 32), y la Srta. Campoamor («Constitución cálida y humana, con mu-

cho de reparación»), siquiera luego, enardecida por la justicia que el nuevo Código político hacía a la mujer, lo calificara del mejor, el más libre y el más avanzado del mundo civilizado (*Diario* número 30).

No habiéndose corregido en la tramitación del proyecto algunas de las anomalías denunciadas respecto a temas primordiales de él, cabe discutir si en ese aspecto se ha cumplido el deseo de D. Melquiades Alvarez (hacer una Constitución que no asustase a nadie), o se ha incidido en el vicio de nuestras Constituciones pretéritas (ser reflejo del partido vencedor), según expuso el insigne orador (*Diario* núm. 35).

b) ORIGINALIDAD E INFLUJOS.—Dijo D. José Ortega y Gasset que la Constitución republicana española ofrecía considerable originalidad, aunque aparecía mechada con algunos cartuchos detonantes, introducidos arbitrariamente por el espíritu de propaganda o por incontinencias del utopismo (*Diario* núm. 33).

Acaso el juicio más duro contra la nueva Ley fundamental sea el formulado por el Sr. A. Buylla (*Diario* núm. 30), para el cual representa aquélla, por su exotismo, un «mosaico con gallardías de Constituciones europeas y americanas», algo «hecho de recortes», una «Constitución de *jazz-band*, sin ritmo ni armonía». Es injusto el ataque: la Constitución republicana española tiene una línea clara y definida, entraña una aportación valiosa.

No pudo ni debió huirse de las influencias extranjeras: honradamente ha confesado la Comisión parlamentaria la sugestión que sobre ella ejercieron textos como el alemán de Weimar, el austriaco federal y el checoslovaco entre los europeos, y el mejicano o el uruguayo entre los hispanoamericanos; pero no es menos cierto también que se han modelado instituciones de novedad evidente, como el Tribunal de garantías constitucionales (de que tanto puede esperarse); se ha dado fisonomía peculiar a la elección del Presidente de la República; se ha revivido con sustancia modernísima algún venerable organismo tradicional, como la Diputación permanente de Cortes; y la Declaración de derechos ofrece innovaciones de enorme transcendencia y de

grandes posibilidades. Por eso, el mismo Sr. Buylla reconocía de buen grado que la Comisión había efectuado una obra meritoria, y hasta «titánica», aunque viciada de extranjerismo, en su opinión.

## II. Consideraciones de índole formal.

a) ESTILO.—No creemos que la Constitución recién nacida sea una maravilla de prosa, como lo fueron algunas Leyes españolas del siglo pasado; tampoco creemos que tenga el desdén por la claridad, por la precisión y por el limpio estilo que caracteriza a nuestra moderna legislación de Hacienda; por tanto, ni Código penal de 1870, ni Ley de Utilidades de 1922.

En algún momento podrá advertirse un pasaje «farragoso, impreciso o frío» (D. Basilio Alvarez, *Diario* núm. 29); cabrá que un estilista la califique agriamente, como lo ha hecho el maestro Valle-Inclán (1); pero no se olvide que ni es lo primario la belleza de forma literaria, siquiera sea muy recomendable, ni suelen hoy los escritores profesionales imitar el ejemplo de Stendhal: todo ello aparte de que hay trozos muy hermosos y pulcros, y que es de mucha más importancia el vigor y nitidez del precepto que el academicismo de su frase.

De todas suertes, hubiéramos deseado no ver incorrecciones gramaticales o anfibologías, como las que, a nuestro entender, se notan, *verbi gratia*, en los arts. 11, 24, 67 y 97.

b) TÉCNICA.—Precisamente se ha reprochado a la Constitución su tono «teórico y doctrinal» (Sr. Sáinz Rodríguez, *Diario* núm. 34), o su rigidez y hermetismo, que revelaba más ciencia, cerebro y técnica que sangre popular (Sr. Buylla, *Diario* número 30). Frente a esta opinión entendemos que estaba en lo cierto el Sr. Jiménez de Asúa al ponderar (*Diario* núm. 28) cómo

---

(1) Declaraciones en *El Sol*, número correspondiente al día 20 de noviembre de 1931.

se había atendido seriamente al ansia democrática del momento.

No es ocasión de puntualizar reparos; sin embargo, para que nuestro criterio no quede velado, diremos: que nos parece poco acertada alguna expresión, como la de *adoptar* un Reglamento (art. 57), o la de *atraer* a su decisión el Pueblo (art. 66), o la de *Ley* de Presupuestos para hablar de su articulado (art. 116). Más aún; con cierta severidad, sería recusable algún término prodigado sin fundamento, como el de «municipios *mancomunados*» (Título I); hubiera sido acaso conveniente no multiplicar los sinónimos de una institución, cual sucede respecto a las Cortes con las expresiones de *Parlamento* (arts. 74, 90 y 102), *Cámara* (arts. 56, 62, 63 y 125), y, sobre todo, *Congreso* (arts. 12, 51, 52, 53, 56, 57, 60, 61, 63, 64, 65, 80, 81, 82, 83, 85, 91, 109 y 125); quizás se manejen sin precisión algunos vocablos («autoridades, agentes y funcionarios» en el art. 29; «residencia y domicilio», en el 31); por último, hay conceptos técnicos absolutamente desfigurados, como acontece con el de la *incompatibilidad* a que alude el art. 87 (en relación con el 70).

La censura más seria que a la Constitución puede dirigirse, aparte de la referente a la mención de ranciedades ya mohosas como la teoría de los estatutos (art. 15), consiste en el abuso que ha hecho de las referencias a «la ley», «las leyes», «una Ley especial», etc. La Constitución ha de sentar por lo menos un principio, una afirmación capital: si se limita a decir que tal o cual derecho será regulado «con arreglo a las leyes», no ha dicho nada, pues aun cuando el precepto constitucional faltara, seguiría ocurriendo lo mismo, ya que hoy se vive en un régimen jurídico. Y sin embargo, en todo el texto aprobado, y muy singularmente en la Declaración de derechos y en el estatuto de los funcionarios, abundan hasta la fatiga esas alusiones, que son en el mejor de los casos un pleonismo o un comodín, y que en otros dan la falsa ilusión de que se reconoce como derecho lo que no pasa de ser un endoso al futuro legislador.

Para que se vea la razón de lo que decimos, bastará formar una lista de artículos en que se hace referencia a otra Ley o a las Leyes. Son (descartado alguno por otros motivos) los siguien-

tes: 4, 10, 12, 18, 19, 24, 26, 31, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 46, 49, 53, 54, 67, 68, 76, 78, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 114, 115, 117, 118, 120 y 124. E incluso hay ocasiones en que esa alusión se repite cuatro veces en un mismo artículo: tal ocurre con el 23 y con el 41. ¿Qué realidad de derechos *superlegales* puede haber en ese caso? Ha dicho con razón KELSEN (1) que carecen de sentido jurídico y no son sino mera apariencia buscada por razones políticas esas libertades, garantizadas en forma constitucional, pero en que la Constitución autoriza a las Leyes ordinarias para venir a limitarlas.

c) PLAN Y SISTEMA.—Consta la nueva Ley fundamental de un preámbulo, un Título preliminar, otros nueve Títulos y dos disposiciones transitorias; y si examinamos panorámicamente su significación sistemática, hallaremos que el preámbulo demarca, aun cuando imperfectamente, el sujeto titular de la soberanía y el órgano de ejercicio de ella; el Título preliminar formula declaraciones primarias, de valor general para toda la Constitución; el Título I trata de la estructura de los órganos territoriales comprendidos en la Nación y del reparto de competencias; ocúpase el Título II de lo relativo a nacionalidad, de suerte que regula en unión del precedente los elementos materiales integrantes del Estado (territorio y población); el Título III desenvuelve la Parte dogmática, subdividiéndose en dos capítulos (uno relativo a garantías individuales y políticas y otro referente a familia, economía y cultura); los Títulos IV a VII estudian los Poderes del Estado, que se escalonan en el orden tradicional (revelador asimismo de su rango jerárquico acaso), siendo dos los Títulos dedicados al Ejecutivo; finalmente, el Título VIII se preocupa de la Hacienda pública, y en el IX se trazan normas para el Tribunal de garantías y para la revisión de la Constitución.

Quizás hubiera sido mejor anteponer la materia de nacionalidad; no hay razón bastante, tampoco, para fraccionar el Ejecuti-

---

(1) *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, en *Rev. du Dr. pub.*, 1928, pág. 206.

vo, que, a lo sumo, hubiera podido ir en dos capítulos de un mismo Título; en cambio, la reforma constitucional merecía por sí sección aparte; finalmente, las disposiciones transitorias pugnan con la verdadera esencia de una Ley fundamental, y la segunda de ellas es, además, desgraciada por varios conceptos, aunque se deba, y ello es más doloroso, a docta pluma universitaria.

En cuanto al antiguo Título de los «Consejos técnicos», o sea al VII del proyecto parlamentario, ha quedado reducido a un artículo, el 93, que representa el recuerdo sentimental de aquella nonnata y enteléquica novedad: justo es decir que en cualquier sitio hubiera disonado esta materia, pues colocada entre el Ejecutivo y el Judicial aspiraba a ser, sin embargo, rival vergonzante del Legislativo.

En realidad, la parte menos construída y más insistemática es la relativa a Derechos y deberes, que adolece de la misma falta de orden que ya revelaba el Anteproyecto, agravada ahora por la menor consecuencia que impone todo criterio de compromiso.

*ch)* FORMA JURÍDICA.—Por lo expuesto se comprende fácilmente que nuestra nueva Constitución es, a diferencia de la inglesa, una Constitución de tipo legislado; y no es, como la francesa actual, un conjunto de Leyes dispersas, sino que reviste el carácter de Código, esto es, el tradicional en España, sin que ello signifique plenamente la vieja fe de hace siglo y cuarto en la omnipotencia del codificador.

Por lo demás, algunas Leyes de las complementarias de la Constitución vienen impuestas en el texto de ella, y han de ser votadas por las mismas Cortes Constituyentes: tal sucede con la Ley sobre Congregaciones religiosas a que se refiere el art. 26. ¿Podrá estimarse que esa futura Ley forma parte de la Constitución, a la manera como se disponía cosa análoga, v. gr., en el art. 1.º transitorio de la de 1869 o en el 92 de la nonnata de 1856? A nuestro juicio, no. No valen presunciones en esta materia; ni es del todo claro en buenos principios que el Parlamento consti-

tuyente conserve este carácter una vez realizada la finalidad que se lo comunicaba (1).

d) FORMA POLÍTICA.—Tampoco puede ofrecer dudas, salvo algún leve discreto acerca del matiz. En efecto, no estamos en presencia de una Carta otorgada, como la francesa de 1814, o nuestro famoso Estatuto Real de 1834; ni nos hallamos ante una Constitución impuesta (como la de 1812 en los movimientos de 1820 y 1836); ni ante un pacto doctrinario, como los típicos entre nosotros (1845 y 1876); la nueva Constitución representa un acto de soberanía, una decisión política, unitaria y suprema, acordada por el Pueblo: enlaza, pues, con nuestras Constituciones de 1812, 1837 y 1869, y lo único que cabe discutir es si se trata de soberanía *nacional* o de soberanía *popular*, siquiera prevalezca, a nuestro juicio, este último carácter, pero con el correctivo de no obedecer a una concepción atomística, sino a un criterio orgánico, que ve el origen del Poder en el Pueblo como conjunto, no en sus individualidades componentes.

¿Será una Constitución paccionada en el sentido federal? Luego hemos de plantearnos el problema; vaya por delante nuestra afirmación en sentido contrario, porque ni habría más que otro contratante aparte de España (Cataluña), ni cabe que pacten el todo y la parte, ni los mismos representantes catalanes, con ser celosísimos de sus facultades, han llegado a sostener que nuestro nuevo Código político naciera del asenso concertado de dos Potestades nacionales de igual rango, sino que han proclamado la soberanía del Pueblo español reunido en sus Cortes Constituyentes.

### III. Consideraciones respecto al contenido.

a) EXTENSIÓN.—Vieja polémica es ésta entre dos posiciones antagónicas: la Constitución debe recoger y garantizar cuantos intereses lo reclamen en un determinado momento histórico, se

---

(1) Cuestión análoga cabría plantear con respecto a «las leyes complementarias de la Constitución» a que se refiere su art. 66, II.

dice de una parte; la Constitución no debe recoger más que los conceptos básicos, los que pueden impunemente resistir a las mudanzas de los tiempos y a las veleidades de la moda política, se dice de otra. En realidad, todo el problema estriba en que la Constitución defienda y no ahogue; en que proteja cuanto merezca amparo, y no cristalice con rigidez superlegal lo que deba quedar sujeto a los embates de las nuevas corrientes.

Atendiendo a la naturaleza del documento constitucional, puede sostenerse que las Cartas otorgadas suelen ser parcas (como lo son los donativos poco voluntarios); por el contrario, las Constituciones que nacen de un acto de soberanía popular propenden a la prolijidad (como acontece siempre con las reconquistas, y más si se realizan por vía revolucionaria, en que ambición generosa y fe ingenua se combinan sin remedio). Además, las Constituciones modernas son más extensas que las antiguas, por reclamarlo así la mayor complejidad de nuestra vida y el aumento de necesidades del hombre actual y de exigencias en sus instituciones.

Pretendióse en nuestra nueva Constitución recoger aquellas cosas que sirven para muchas generaciones (Sr. Zulueta, *Diario* núm. 29), aunque se haya creído por algún culto Vocal de la Comisión parlamentaria que se incluyeron temas privados de auténtico sabor constitucional (Sr. Samper, *Diario* núm. 37). Ciertamente que algo de esto último hubo. Y es explicable que así ocurriera por la transformación completa operada en el régimen político. No tiene ya igual explicación la generosidad, verdaderamente excesiva, con que se han atendido sugerencias bien intencionadas, pero que en algún caso llegan a bordear los linderos de lo peregrino, como la protección a los pescadores que anuncia el art 47 *i. f.*, y que ha de ser «en términos equivalentes» a la que dedica a los campesinos el párrafo anterior. Otro tanto pudiera decirse del abigarrado y desdichadísimo art. 43, que acaba con una referencia, noble, pero inadecuada, en cuanto que hace suya la Tabla de los derechos del niño (sin decir siquiera cuáles son).

Más ejemplos podrían citarse, en la misma Parte dogmática es-

pecialmente. No se olvide, de todos modos, que tampoco faltan precedentes en nuestras Constituciones del siglo XIX, pues la de Bayona se considera en el deber de enumerar cuáles son los Jefes de la Casa Real (art. 25), y trata de los gentileshombres y mayordomos (26), de la dotación de las Ordenes de Caballería (142), etcétera. La Constitución de Cádiz ordena la celebración de un *Te Deum* al terminar ciertas elecciones (art. 58), transcribe el texto de los poderes de diputados (100), se preocupa de la educación del Rey menor (199) y hasta consigna la necesidad de la previa conciliación en lo civil (284).—La de 1869 regula los ascensos judiciales, que se otorgarán a consulta del Consejo de Estado (97), y la proyectada Constitución del 73 hablaba en su Título preliminar del derecho a la corrección y purificación por medio de la pena, y exigía un mes anual de ejercicios militares al tratar de la reserva nacional forzosa (arts. 112 a 114)...

Y en cuanto a Constituciones extranjeras, basta recordar que la de Grecia (art. 1.º) proclama el carácter autocéfalo de la Iglesia ortodoxa, establece que será inalterable el texto de las Sagradas Escrituras y prohíbe traducciones no autorizadas por la propia Iglesia; Suiza ordena en su art. 25 que a la Confederación ha de corresponder la legislación sobre caza y pesca, muy principalmente para conservar la caza mayor y para defender a los pájaros útiles a la agricultura y a la silvicultura; y en el art. 25 *bis* se prohíbe la carnización de animales sin haberlos insensibilizado previamente. No se hable de la importancia que en los Países Bajos tienen las disposiciones sobre aguas, cosa inconcebible en naciones más secas; pero sí conviene recordar detalles interesantes en otros Estados: así por ejemplo, Méjico (27, etc.), en su lógica preocupación por el petróleo y los carburos de hidrógeno; Rusia, cuya primera Constitución de 10 de julio de 1918 creyó obligado, para efectividad del derecho de reunión, comprometerse a ofrecer al pueblo locales «con mobiliario, alumbrado y calefacción». Finalmente, los Estados Unidos de Norteamérica han consagrado en el art. 18 de las Enmiendas a su Constitución la prohibición de ciertas bebidas alcohólicas; y Francia dió carácter constitucional (Ley 10 agosto 1926) a la autonomía de la Caja de

gestión de los bonos de la defensa nacional y amortización de Deuda pública (añadiendo la garantía *formal*, de superlegalidad, a las garantías financieras del organismo instituido).

Al lado de esto, tiene ciertamente atenuaciones muy cualificadas cualquier exceso en el nuevo Código político español.

b) ¿DEMOCRACIA PURA O REPRESENTATIVA?—Decididamente esta última, aunque con correctivos. El esqueleto de la Constitución española responde a la idea de instituciones representativas (si es que no lo son todas, incluso las llamadas de democracia pura). Basta fijarse en la organización de las Cortes y en todo el mecanismo de los poderes públicos.

Ello no obstante, existen manifestaciones de democracia directa: así, v. gr., el *plebiscito* de que trata el art. 12, b), aun cuando no se refiera propiamente al orden nacional, sino al regional. Mayor claridad ofrece el concepto en el art. 66, donde se consagran el derecho de iniciativa popular y el *referendum*. Es más, en el art. 82 se establece (probablemente por influjo germánico) un caso de *recall* o revocación, que es al propio tiempo un medio de resolver popularmente un conflicto entre dos órganos de origen desigualmente popular.

Echase de menos la iniciativa en materia constituyente; adviértese, en cambio, la preocupación por organizar un sufragio amplísimo (art. 36), que sirve, a veces, para nombrar autoridades locales como el Alcalde (art. 9.º), resolviendo con ello una cuestión batallona en nuestro Derecho (en el que llegó a producir el alzamiento de 1840).

c) ¿UNITARISMO O FEDERACIÓN?—Ni lo uno ni lo otro, aunque con mayor propensión a lo segundo. Inspírase la Constitución en un sentido autonomista (Sr. Guerra del Río, *Diario* número 29); es integral y pluritaria (Sr. Novoa, *Diario* núm. 31); no prevalecen la centralización ni el federalismo, sino la realidad (señor Botella, *Diario* núm. 35); acaso porque hay que mirar al futuro, no al pasado, y el regionalismo viene teñido de arcaísmo nacionalista (D. José Ortega y Gasset, *Diario* núm. 33).

Es positivo, y fuera insinceridad ocultarlo, que el proyecto se

elaboró, «no diré bajo la coacción, pero sí bajo la preocupación de dar una solución al problema de Cataluña» (D. Pedro Sáinz, *Diario* núm. 34); por eso y por haber precedido el Estatuto catalán a la Constitución española han surgido, como en su lugar se razonará, dificultades sin cuento, y se ha venido a parar en definitiva, con derroche de buena voluntad, a un simulacro de organización federal tímida, en que apremios de tiempo, amenazas de varia índole y propósitos de armonía, cristalizaron en un premioso reparto de competencias y en una estructura imprecisa y propensa a conflictos.

Con arreglo al texto aprobado, podrá haber Regiones autónomas, provincias organizadas como hoy, cabildos insulares, plazas de régimen propio (las africanas) y Municipios dotados también de autonomía. No cabrán, por el contrario, las federaciones interregionales.

*ch)* ¿PARLAMENTARISMO O PRESIDENCIALISMO?—Una Nación que sigue un proceso ininterrumpido no tiene necesidad de definir gráficamente su régimen de confusión o de separación de poderes: tal sucede a Inglaterra.—Un Estado que se organiza de nuevo revolucionariamente, se halla en el caso contrario: tal ha acontecido con Alemania; tal ocurre con nosotros ahora. El criterio general a que responde la nueva Constitución es francamente parlamentario: autoconvocación de las Cortes; *mínimum* de funcionamiento anual; Diputación permanente, etc., etc., indican ya la tendencia. Los arts. 63 y 64 establecen claramente la significación parlamentaria de nuestro régimen futuro: los Ministros han de acudir a la Cámara cuando ésta lo exija, y pueden ser destituídos por ella mediante el voto de censura.

Ahora bien, se trata de un parlamentarismo que, según la conocida tesis de REDSLOB, no cabría calificar de impuro (por cuanto que el Jefe del Estado tiene decreto de disolución), pero que tampoco cabe reputar puro (ya que ese derecho se encuentra muy condicionado). A nuestro juicio, ésta es una de las materias menos felizmente resueltas, y puede provocar momentos de grave dificultad.

Sería injusto desconocer que el parlamentarismo de la Constitución resulta *atenuado* en algún sentido. En efecto, por un proceso (que MIRKIN-GUETZEVICH incluiría en su idea de la *racionalización* del Poder) se regula, para evitar abusos, el voto de censura; además, en lo relativo a suspensión de garantías, Ordenanzas de necesidad, Decretos-Leyes, etc., etc., el Ejecutivo queda algo vigorizado con respecto a lo que ocurre en el régimen parlamentario clásico. Quizás no sea ello bastante, sin embargo, o se revele prácticamente como poco eficaz.

d) PREOCUPACIONES REFLEJADAS EN LA PARTE DOGMÁTICA.— Podrían reducirse a cuatro: la afirmación democrática y liberal; el sentido laico; la emancipación femenina y filial, y la orientación social de propiedad y cultura.

A virtud de la primera se proclaman con amplitud derechos, se prohíben diferencias injustas y se procura el verdadero amparo del ciudadano mediante órganos jurisdiccionales; se trata de un sistema democrático por su raíz, liberal por su significación y ámbito, y de garantía jurídica por su efectividad.

El laicismo inspira por completo la vida del nuevo Estado, traduciéndose en la supresión de toda Iglesia oficial, la regulación de las Congregaciones religiosas por una ley *ad hoc*, la consagración de la libertad de cultos y la supresión de cuanto en este orden entrañaba privilegio para una confesionalidad determinada.

La emancipación de la mujer se refleja en el orden civil y en el político, y repercute en materias como el divorcio y el régimen de la familia; ésta se regula en forma más humana, y se hace justicia a los hijos llamados ilegítimos, que, a tenor de la maldición bíblica, venían sufriendo penitencia por el pecado que sus padres cometieran.

Un nuevo sentido predomina en punto a la propiedad (función social), al trabajo (obligación de todos) y a la cultura (atributo del Estado), combinándose así con las instituciones tradicionales los nuevos imperativos.

IV. El procedimiento de reforma.—No se prevé más que la revisión parcial, aunque claro está que una reforma puede ser fundamentalísima y alterar *todo* el mecanismo constitucional sin tener que revisar *todos* los artículos ahora aprobados.

Por lo demás, y sin entrar en los detalles del procedimiento establecido, diremos que la Constitución responde al tipo de las rígidas (dentro de la clasificación de BRYCE), y se podría catalogar en el grupo de las que exigen, no sólo procedimientos especiales, sino también Asambleas convocadas *ex professo*. No se requiere, sin embargo, ratificación popular.

La dificultad puede estar en que el Congreso que admita la necesidad de la reforma ha de quedar *ipso facto* disuelto; con lo cual, y por humano instinto de conservación, pocos Parlamentos se mostrarán propicios a ello, si no es *in articulo mortis* (y entonces cabría dudar de su sinceridad).

V. Conclusión.—¿Responde al momento actual de España el nuevo texto constitucional?

En algunas cosas, evidentemente sí; en otras, parece que se adelanta un poco más de lo debido: porque la Ley, toda Ley, y con mayor motivo la fundamental, ha de ser, parodiando un símil del maestro ORTEGA Y GASSET, «estribo y espuela», apoyo y acicate: frente al sentido romántico, y por ello simpático, pero conservador, de la costumbre, la Ley es progresiva y debe ser innovadora; ahora bien, si avanza demasiado, y exige a la colectividad un esfuerzo superior al legítimo, la Ley no logra aquel séquito de asentimientos que le proporciona efectividad.

«La verdadera Constitución de un país—dijo LASSALLE—sólo reside en los factores reales de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social» (1).

Recordemos que la filosofía del «como si» puede tener en po-

---

(1) *Qué es una Constitución*, primera conferencia, *i. f.*, Madrid, 1930, página 90.

lítica una eficacia insuperable; para guardar y cumplir la nueva Constitución bastará con que la miremos *como si* fuera exactamente el reflejo fidelísimo de los factores de poder que hoy rigen entre nosotros.





## Constitución <sup>(1)</sup> de la República <sup>(2)</sup> Española <sup>(3)</sup>,

(1) El valor de la Constitución en la jerarquía de las fuentes legales queda determinado en este caso por dos motivos coincidentes: la expresión de *Norma fundamental* que al ser publicada se le atribuye con razón, y la índole de *superley* que una Constitución reviste cuando se instaura, como en nuestro caso se ha hecho, un criterio de rigidez para su reforma.

(2) No es que la República actúe en este caso como cosa anterior (y superior, por tanto), a la colectividad nacional, sino que la soberanía de ésta se ha pronunciado en favor de la forma republicana de gobierno. A diferencia de ello cabe recordar que en nuestras Constituciones del siglo XIX se afirmaba siempre que lo eran «de la Monarquía española», con lo cual se daba a entender, más o menos, según que fueran actos de auténtica soberanía nacional o meras cartas doctrinarias, que la institución monárquica preexistía, no debía su nacimiento al acto constituyente, o era, a lo sumo, algo consustancial con la Nación misma. Quiere esto decir que el Poder constituyente en una Monarquía (como ha reconocido SCHMITT agudamente), tropieza con la dificultad inicial de no ser *amorfo* y *condicionante*, pues siempre se encuentra con el tope mínimo a que le obliga el mantenimiento de la dinastía.

(3) El problema que cabe plantear, en ésta como en todas las situaciones semejantes, es el de la identidad o no identidad del nuevo Estado con el anterior. En España no ha habido *cambio de Estado*, ni *sucesión* por consiguiente, pues ésta exige dualismo de sujetos; en nuestro caso se actúa el principio de identidad política, que resiste a las mutaciones de gobierno por muy hondas que ellas sean, y aunque repercutan en una conformación nueva y radicalmente distinta de las instituciones primordiales.

**España (1), en uso de su soberanía (2), y representada por las Cortes Constituyentes (3), decreta (4) y sanciona esta Constitución (5).**

PRECEDENTES.—El texto del preámbulo parece copiado del dictamen emitido por la Comisión Jurídica Asesora, que lo redactaba en términos casi idénticos, aunque iniciándolo con la expresión «la Nación española». Sin embargo, la Comisión parlamentaria formuló al principio el preámbulo de modo muy diferente, que comenzaba precisamente con aquella frase, pero durante la discusión fué modificándose mucho como se verá.

(1) Motivo, justificado, de amplio debate constituyó este vocablo. A él se opusieron los Sres. Royo Villanova, Iglesias Ambrosio y Pi Arsuaga, aunque por causas diversas. El Sr. Royo, en una razonada enmienda (Ap. 12 al núm. 26) sostuvo que nuestra tradición constitucional (1812, 1837, 1869) proclamaba el concepto de la soberanía de la Nación, y añadió que la palabra «España» era, según Prat de la Riba, una expresión geográfica, por lo cual creía que mantener aquella voz significaría que la Comisión no se atrevía a decir «la Nación

española» (*Diario* núm. 31).—El Sr. Iglesias (voto particular publicado como Ap. 3.º al núm. 32) defendió también la idea de la soberanía nacional, por estimar que la Nación era el sujeto vivo del Derecho, y porque el mismo Gobierno provisional había empleado el concepto en su primer documento al llegar al Poder: todo ello aparte de ser criterio seguido en Constituciones tan importantes como la alemana y la checoslovaca.—El señor Pi quería que se proclamara el principio de la soberanía del Pueblo (Ap. 2.º al núm. 35).

La Comisión, por boca de los Sres. Ruiz Funes y Gil Robles, manifestó que la palabra «España» quería decir algo sustantivo, y no cosa adjetival, como al decir «Nación *española*», y que en algunos pasajes del texto se aludía a ésta expresamente; que incluso cabía pensar que en aquel vocablo entraban las ideas de Nación, Estado, Patria y Pueblo, resultando por tanto, más comprensivo, más total y más bello.

Confesamos, por nuestra parte, que no vemos sin pena desaparecer una expresión tradicional, de noble abolengo y de perfecto cuño científico; que tememos mucho, sin implicar ello recelo apasionado, que haya influido la problemática existencia de alguna *Nación* regional para negar la realidad evidente de la Nación española; y hemos de añadir que el argumento gramatical carece de valor, pues precisamente el texto de la nueva Ley fundamental comienza diciendo: «Constitución de la República *española*», y no se querrá afirmar que lo sustantivo aquí anula a lo adjetivo. Conste que el primer preámbulo redactado entre nosotros con ese encabezamiento de «España...» es el del Anteproyecto elaborado por la Asamblea Nacional de la Dictadura. Y en cuanto a la importancia que todo esto entrañe, nos remitimos al magnífico artículo publicado en el diario *El Sol* correspondiente al 27 de agosto de 1931 por el egregio Presidente de la Academia Española don

Ramón Menéndez Pidal, que no se resignó a ver, impasible, cómo se realizaba mediante una «lastimosa» supresión el «desmoronamiento de la *Nación española*, que se tambalea para convertirse en simple *Estado*».

(2) Ventilado quedó a medias el concepto al discutirse el extremo anterior, y aún habremos de insistir en este particular al comentar el art. 1.º: baste ahora con indicar que la ambigüedad del sujeto titular de la soberanía origina dificultades para cumplida determinación de la doctrina aceptada, aunque los hechos aclaren la verdadera naturaleza del instituto. Es muy sensible que uno de los espíritus más cultos de la Comisión parlamentaria (el Sr. Araquistain) moteje de «cadavérico, agusanado e infeccioso» el concepto de soberanía, sin cuya clara comprensión no puede realizarse una seria construcción política (v. su artículo *La Nación como sociedad política*, inserto en *El Sol* del día 27 de septiembre de 1931).

(3) La Comisión parlamentaria había preferido decir «Asamblea Constituyente», y aun el Sr. Gil Robles llegó a defender el término como más amplio y más genuinamente revolucionario: pero ante la propuesta del Sr. Iglesias, y la muy razonada del Sr. Sánchez Albornoz (Ap. 1.º al núm. 36), se volvió a la expresión de «Cortes Constituyentes», de tan preclaro linaje entre nosotros. Por lo demás, siendo España una persona social, y viviendo el Estado moderno en régimen de representación, las Cortes Constituyentes fueron el órgano o el representante llamado a ejercer *de facto* el Poder constituyente de España (¿Nación? ¿Pueblo?).

(4) La Comisión parlamentaria decía «aprueba»; pero el mismo Sr. Sánchez Albornoz logró convencerla

de que lo correcto era, como ya lo hicieran los reunidos en León hace mil diez años, decir «decreta»; con tanta más razón cuanto que se trataba de asunto dimanado de la propia Cámara, y en que ésta no tenía por qué *aprobar* ajena iniciativa.

(5) Fueron las mismas Cortes, por órgano de su Presidente, las que promulgaron el texto constitucional y ordenaron su publicación en la *Gaceta de Madrid*.

VALOR DEL PREÁMBULO.—En tesis general, y aun cuando alguien crea que éste se refiere a hechos históricos (LABAND), tiene una alta significación, pues no es sólo una fórmula solemne de introducción (como en cierta ocasión dijo PREUSS), sino enunciación compendiosa del fin a que aspira y del origen de donde procede la obra constitucional (ANSCHÜTZ).—Es más, en buena parte, el preámbulo debe exponer la tendencia y el espíritu de la Constitución a que precede, y viene a ser algo así como el preludio donde se contienen (deducidos *a posteriori* aunque *a priori* se formulen) los motivos capitales de la ley fundamental (algo de esto indica WITTMAYER). Por eso, y frente a la concepción dominante, que no reconoce a esas palabras valor preceptivo o dispositivo alguno, hoy se propende a ver en ellas, y en otras análogas, la encarnación misma de la Constitución, a diferencia de las normas contenidas en preceptos constitucionales (recuérdese la posición de SCHMITT); por donde resultaría que el preámbulo entrañaba el acto de decisión política unitaria y suprema en que la Constitución consiste según modernas opiniones.—Entre nosotros dijo con acierto el Sr. Gil Robles que el preámbulo resolvía los siguientes problemas: quién realiza la función constituyente; en qué concepto lo hace; por conducto de qué órganos actúa, y de qué modo la realiza; por ello no faltaba razón al Sr. Iglesias Ambro-

sio al querer que fuese real e ideal a la vez el texto del preámbulo, ya que lo consideraba «clave directiva ideal del desarrollo ulterior» de la Constitución.

## TITULO PRELIMINAR <sup>(1)</sup>

### Disposiciones generales <sup>(2)</sup>

(1) Representa una novedad en varios aspectos. No existía, desde luego, este título en el Anteproyecto, ni tampoco en la primitiva redacción del proyecto parlamentario: se formuló en la última revisión que la Comisión llevó a cabo antes de presentar el texto a la Mesa de las Cortes.

Es también una novedad porque no suele existir cosa semejante en las Constituciones típicas, y más bien parece recordar lo que con el mismo nombre de «título preliminar» figura muchas veces al frente de los Códigos civiles. En cambio, sí aparecía en el proyecto federal de 1873.

Por lo demás, sus características son la parquedad de disposiciones y el tono muy general y amplio de éstas; tanto que, en ocasiones, no tienen otro alcance que el de máximas o declaraciones sin verdadero valor jurídico normativo inmediato. En tal sentido, cabría acaso incluir estos artículos en lo que nuestra doctrina tradicional llama «Parte dogmática»; pero, a nuestro entender, el Título preliminar puede y debe ser algo que por igual abarque e inspire la Parte dogmática y la orgánica.

En efecto, si la Política opera como manifestación de la Ética (KELSEN, *Allg. Staatslehre*, párrafo 7), formula juicios valorativos, traducidos a la postre en normas últimas y basados en un principio supremo que sir-

ve de presupuesto inicial. Y en este sentido, ha de estimarse que las declaraciones contenidas en el Título preliminar de nuestra nueva Constitución reflejan convicciones fundamentales, que recorren todo su articulado y son como el *substratum*, obligado y lógico, de la Constitución en su integridad. Por eso, no tienen cabida razonable en este título las reglas prácticas o las afirmaciones concretas, sino las fórmulas comprensivas y esenciales que sean común denominador de lo demás, condensación de las ideas o criterios en que el Código político se ha inspirado, y exposición sumaria y liminar de los principios a que responde.

Pudiera decirse que la Constitución queda definida y caracterizada en este Título mediante unas cuantas afirmaciones capitales: raíz democrática; sentido igualitario; criterio laicista; conciencia nacional corporeizada en la capitalidad y representada por el idioma, aunque con tolerancia hacia lo regional; finalmente, convicción jurídica que significa la creencia en una justicia internacional.

Mucho de esto hubo de expresar en elocuente discurso el Sr. Ruiz Funes (*Diario* núm. 37), añadiendo otro motivo que realza la eficacia de estas aclaraciones: la existencia de un Tribunal de garantías constitucionales y el interés que ofrece el proporcionarle unas normas fundamentales a que haya de ceñir su actuación.

Vendrían con ello a ser estos artículos de la nueva Ley política española «los principios generales del Derecho» de nuestra futura ordenación jurídico-pública. Y en ese camino podrían muy bien merecer aquel calificativo de Constitución en sentido *positivo* y *unitario* que SCHMITT atribuye al concepto cuando quiere diferenciarlo de la pluralidad de normas constitucionales: declaraciones como la de que el Poder emana del Pueblo y que la República se organiza en régimen de libertad y justicia no son Leyes constitucionales, sino algo

más: son la sustancia misma de la *Constitución*. (V. el desarrollo de estos conceptos en la *Verfassungslehre*, párrafo 3, del autor últimamente citado.)

(2) De todas suertes, no faltaron iniciativas parlamentarias encaminadas a eliminar estas declaraciones; así, el voto particular del Sr. Castrillo (Ap. 10 al número 26) y la enmienda del Sr. Juarros (Ap. 5 al núm. 30) pidieron, sin resultado, la supresión del título preliminar por entender que el lugar apropiado para sus reglas estaba en los Títulos correspondientes. En cambio, el señor Buylla lo calificó de «maravilloso, admirable, tajante, definitivo y perenne» (*Diario* núm. 30).

## ARTICULO PRIMERO

**España (1) es una República (2) democrática (3) de trabajadores de toda clase (4), que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia (5).**

**Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo (6).**

**La República constituye un Estado integral (7), compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones (8).**

**La bandera de la República española es roja, amarilla y morada (9).**

PRECEDENTES.—Sería ocioso querer buscarlos en anteriores Constituciones españolas. Incluso en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora falta una formulación análoga, aun cuando alguna de las actuales afirmaciones figure ya en aquel texto. Es más: la elaboración del precepto que examinamos ha sido tan afanosa y preñada de dificultades, que obligará a un estudio detenido y de amplitud excepcional. Bien es verdad que, de los dos criterios en pugna, el del Sr. García Valdecasas (las definiciones son propias de la Historia

o de la Ciencia, no de las Constituciones) y la del señor Valera (toda Constitución debe tener un artículo que sea como su norma inicial que dé unidad al conjunto y armonía a las partes correspondientes), prevaleció este último. Y ello con tal lujo de adjetivos que el Sr. Alcalá-Zamora, donosamente, se quejaba de que él vió a la Constitución con un apellido, «me despedí ayer de ella con tres, y me la encuentro hoy con cuatro» (*Diario* número 40). En efecto, este artículo primero ocupaba en el proyecto de la Comisión Parlamentaria dos renglones, constaba de catorce palabras y ofrecía una línea clásica; al ser aprobado definitivamente, eran diez los renglones, cincuenta y seis las palabras, y de un barroco desbordado el estilo a que respondía.

Si se añade el dato de que este artículo provocó los primeros combates apasionados, y que en él mostró la Asamblea ciertas momentáneas vacilaciones al pronunciarse respecto a alguna de las cuestiones planteadas, se comprenderá todo el interés que encierra el tema, cuyo estudio evitará ulteriores prolijidades.

Los problemas abordados fueron de inmensa magnitud: democracia, liberalismo, federalidad, República de clase, origen de la soberanía, etc., etc. No es de extrañar, pues, que la discusión comenzara el 10 de septiembre, durase hasta el 17 y se reprodujera en la sesión del 25.

(1) Sin aludir de nuevo a cuestiones ya tratadas, bueno será recordar que la realidad *nacional* de España fué afirmada por los Sres. Tenreiro (*Diario* núm. 36), García Gallego, que echaba de menos la mención de la soberanía nacional (núm. 37), Iglesias Ambrosio, que veía en la Nación el primer sujeto sustantivo y la fuente de la vida jurídica (38) y Arroyo (39). El Sr. García Valdecasas, en cambio, dijo alguna vez (*Diario* núm. 39) que la Comisión sólo había empleado conceptos de contenido

jurídico-político preciso, y por eso rehuyó la voz «Nación» que implica un concepto sociológico.

(2) La índole sustantiva del verbo *ser* hizo que algún Diputado, el Sr. Fernández y González, se opusiera razonadamente a esta expresión. En su enmienda (Ap. 5 al núm. 36) se decía que la nación española *adoptaba* el régimen republicano. En realidad, hubiera sido preferible, a juicio nuestro, diferenciar lo *nacional* y lo *político*: España, verdadera y auténtica Nación, es algo más que una República, y no hubiese repugnado el aditamento de «democrática»; en cambio, el Estado actual español, organizado en la Constitución, tiene una forma republicana de gobierno; y tampoco hubiera sobrado el añadir la idea de lo parlamentario. Por lo demás, en buenos principios de interpretación no cabe admitir la *consustancialidad* entre sujeto y predicado que parecía atribuir el Sr. Fernández y González a la frase de que se trata; frase que, de otra parte, tiene un valor no meramente enunciativo, sino dispositivo también, en cuanto que supone la supresión del régimen monárquico anterior.

(3) Menor discusión suscitó este apelativo, que no resulta redundante, pues la Historia ha ofrecido ejemplos de Repúblicas nada democráticas, siquiera el párrafo 2.º del artículo fuera ya suficiente por sí para enunciar la idea del Gobierno *popular*. Pero ni esta última característica, ni la que *sensu stricto* debe verse en la calificación de democrática, envuelve un sentido unilateral, como el que hiciera a ARISTÓTELES rehuir el vocablo; antes al contrario, el propósito no es la afirmación de un criterio partidista, sino la expresión de un régimen totalitario, que a nadie excluye ni a ninguna clase otorga preferencias. También ha de recordarse, como el Sr. Ruiz Funes lo recordó (*Diario* núm. 37),

que la Constitución se limitaba en este punto a recoger una realidad: la del movimiento de transformación política experimentado y que había sido obra del Pueblo.

(4) El escollo mayor surgió con motivo de la afirmación de que España era una República de trabajadores, frase que ya aparecía en un voto particular suscrito por el Sr. Valera (Ap. 9 al núm. 24), y apoyado en interesante discurso de tendencia literaria muy acusada. Ahora bien, no admitido dicho voto, revivió el problema por obra de otro, que firmaban los cinco Diputados socialistas de la Comisión y defendió extensamente el Sr. Araquistain (\*), teniendo la fortuna de que la Cámara compartiera su criterio (discurso en el *Diario* número 39), ya que votaron en pro 170 Diputados y en contra 152. La interpretación autorizada del texto ha de hallarse en los argumentos del citado orador, que rechazó todo criterio marxista o de clase, y dijo textualmente: «Trabajadores son todos los que prestan un servicio social que la sociedad necesita, desde el más humilde peón campesino hasta el director de un Banco, el militar o el astrónomo. En este amplio concepto del trabajador yo, ateniéndome a su función social y dejando ahora a un lado la cuestión de reparto de beneficios, incluiría al propietario que trabaja su propiedad, al labrador que cultiva su tierra, al industrial, al comerciante que explota directamente su negocio. De este concepto yo sólo excluiría al ocioso inveterado, al vago de oficio, al parásito social.»

Frente al voto particular se manifestó, tíbiamente, el Sr. García Valdecasas, por entender que se trataba de una declaración sin realidad social y con cierto aire

---

(\*) El propio escritor amplió sus argumentos en dos compactos artículos publicados por el diario *El Sol* en 18 y 22 de septiembre.

platónico, propenso a la fácil ironía; y también se opuso el grupo radical, por el temor a las repercusiones que en el Extranjero tuviera el concepto. Propicia al voto particular referido se presentó la minoría radical-socialista (enmienda Kent: Ap. 8.º al núm. 36, y discurso Gordón Ordax).

La fórmula de avenencia surgió por una iniciativa del Sr. Alcalá-Zamora que aceptó la Comisión, y consistió en el texto actual, es decir, en neutralizar el sentido algo peligroso de la frase «República de trabajadores» mediante la adición de la idea «de toda clase», que completaba y precisaba el sentido. (Fué aprobado el nuevo texto por 125 votos contra 82 en 25 de septiembre).

Aun así, resultaba poco feliz la expresión, según el Sr. Samper (*Diario* núm. 45), sobre todo teniendo en cuenta, como oportunamente notó D. José Ortega y Gasset (*ibidem*), que el sentido dado a la palabra *trabajadores* por él y por el Sr. Araquistain no podía «pretender enfrentarse ni luchar con el tremendo y taxativo sentido que tiene desde hace ochenta años en el Manifiesto del partido comunista de Marx.»

En realidad, la afirmación es noble, y el propósito a que responde no puede ser censurado; pero las interpretaciones subjetivas de expresiones ya consagradas corren grave riesgo de no prevalecer; y al modo como la declaración de voluntad en los negocios jurídicos privados tiene un valor objetivo y usual, que prima sobre el peculiar y caprichoso que uno de los contratantes hubiera querido atribuirle, así también en el orden jurídico público valen las expresiones por lo que tradicionalmente significan, no por lo que hubiesen querido que dijeran los autores, poco afortunados, de la innovación (\*). Proclamar el criterio de la República de traba-

---

(\*) El propio Sr. Araquistain, en el segundo de los artículos ya citados (*República de trabajadores. Examen de*

jadores llevaría, en buena sistemática, a declarar obligatorio jurídicamente el trabajo, a suprimir la propiedad privada, a no admitir la herencia, a negar derechos a la burguesía, etc., etc., en una palabra, a todo lo que declaró resuelta y francamente el pueblo ruso en la etapa del comunismo militante.

Finalmente, y para completar el cuadro, traigamos a colación otro artículo de la Constitución: el 46, que parece complemento y desarrollo del concepto que analizamos. Pues bien: cuando allí se establece que la República asegurará a todo *trabajador* las condiciones necesarias de una existencia digna, toda la enumeración programática que subsigue se refiere fundamentalmente a los trabajadores *manuales*; y es más, en dos ocasiones por lo menos, la idea se traduce, taxativamente, con la sustitución de aquel vocablo por el de *obreros*.

(5) Estas expresiones, que nacen en la última redacción acordada por la Comisión parlamentaria después del debate, responden más bien a peticiones de la minoría radical, que se había dolido de que la consagración de la idea liberal no apareciese en el texto (Sr. Samper, *Diario* núm. 37), y a querer recoger una afirmación semejante a la consignada en el preámbulo alemán de 1919, esto es, la del régimen de libertad y justicia (Sr. Iglesias Ambrosio, voto particular que figura como Ap. 3.º al núm. 32).

Evidentemente, lo democrático y lo liberal no son términos que coincidan técnicamente, siquiera suelen marchar unidos en la vida; y no está de más hacer

---

*objeciones*), acaba por reconocer que la expresión entrañó un matiz de clase después de haberse votado, pero cree que ello no es culpa de sus defensores, que buscaban una norma de totalidad, sino obra de quienes veían en el trabajador un ciudadano de segunda clase social.

constar que la nueva República española, democrática indudablemente por su origen y organización, ha de ser *liberal* en sus procedimientos y espíritu, con aquel sentido de respeto a la ajena órbita y de fe en el entrecruzamiento de opiniones que es la base del propio concepto en su noble abolengo español.

En cuanto al régimen *de justicia*, evidente resulta que se trata de una afirmación indirecta del Estado de Derecho, aunque no nos atrevamos a sostener que se avanza un paso más, llegando al régimen de Estado de justicia, como última encarnación, por ahora, de la evolución jurídica iniciada desde el viejo Estado de policía.

(6) Es la parte que no ha sufrido modificación a través de las reencarnaciones sucesivas del texto. Responde, y por ello no es pleonismo, a una necesidad indudable: la de señalar el origen de la soberanía, descartando las soluciones arcaicas: la teocrática del origen inmediato del Poder (la tesis del origen mediato, defendida por nuestros teólogos a veces, es compatible con un sentido democrático); la legitimista, que vincula el Poder en una familia o dinastía, colocando la Corona por delante y por encima del Estado; la doctrinaria, que admite una coparticipación de poderes entre Rey y Pueblo; y aun finalmente la misma tesis de la soberanía nacional cuando se expone ésta en un sentido orgánico y mítico para huir de la soberanía netamente popular.

A nuestro entender, y aunque no haya afirmación explícita respecto a soberanía, la nueva Constitución entronca con la tesis de la soberanía popular, pero bien entendido que es el Pueblo en su totalidad, no una clase social, quien actúa como sujeto titular o soporte de ese poder supremo. No se ha querido organizar una democracia de tipo eslavo-oriental, sino de carácter representativo-occidental; no una República *soviética*,

sino una República *parlamentaria*, como luego se verá.

La posición católica fué defendida por el Sr. Fernández y González, que hubiera preferido paliar el concepto para permitir que la tesis paulina del *non est potestas* tuviese conciliación con el criterio democrático: «todos sus órganos *reciben* del Pueblo el poder», decía su enmienda (Ap. 5.º al núm. 36). Como contestó el Sr. García Valdecasas acertadamente, en una Constitución no interesa el problema metafísico del origen remoto, sino la función jurídica y social del poder (*Diario* núm. 39).

Repasando el articulado de la Constitución, se hallan preceptos que son consecuencia de este origen popular del Poder. Así, se enuncia la residencia de la potestad legislativa en el Pueblo (art. 51); interviene éste, aunque en forma indirecta, en la elección del Jefe del Estado (art. 68); y *participa* en la Administración de Justicia mediante el Jurado (art. 103). El art. 94, por el contrario, previene que la Justicia se administre en nombre del Estado, con desviación del sistema establecido. *A contrario sensu*, llega al máximo el poder del Pueblo cuando en la lucha del Presidente (Ejecutivo) y las Cortes (Legislativo) decide quién ha de triunfar (art. 82, *i. f.*) aun cuando este mecanismo delicado merezca comentario especial que se reserva para el momento oportuno.

(7) Otro de los grandes motivos de discrepancia suscitados con ocasión de este artículo fué el referente a si el Estado había de ser unitario o federal, o mejor dicho, a si debía consignarse desde el primer instante el diagnóstico o definición correspondiente. Sin entrar ahora a discutir si el proyecto resultaba eminentemente unitario (como sostuvo el Sr. Torres Barberá, *Diario* núm. 36), interesa hacer constar el dualismo notado en la Cámara: federales y radicales querían que el principio federativo se declarase explícitamente *ab initio*, y en el mismo sentido se pronunciaban los grupos regio-

nales; socialistas, radicales-socialistas y algún sector más templado creían innecesaria una afirmación de tal naturaleza. La realidad es que sobre la Asamblea gravitaba con toda su pesadumbre el Estatuto catalán, que ya antes, según dijera el Sr. Iglesias Ambrosio (*Diario* núm. 38), constituyó la preocupación sentida, sufrida y soportada constante y permanentemente por la Comisión redactora.

En pro de la adición del adjetivo *federal* se pronunció el Sr. Valle (voto particular suscrito con los señores Alomar y Xirau: Ap. 14 al núm. 25); también el Sr. Otero Pedrayo (enmienda que consta en el Ap. 1.º al número 37) y el Sr. Crespo (enmienda contenida en el Ap. 3.º al mismo núm. 37): aparte de otras iniciativas e intervenciones (Sres. Arauz, Guerra del Río, etc.). Criterio opuesto mantuvieron: el Sr. Botella, que veía en la admisión de aquel principio una subversión total de la economía del proyecto (*Diario* núm. 39) y negaba la existencia de Estados regionales ya preparados para federarse; el Sr. García Valdecasas, que expresó el recelo de la Comisión ante la palabra apuntada, y se dolió de que el Estatuto de Cataluña trazara normas a la República española; finalmente, el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 40), que aconsejó—no como Presidente del Gobierno, sino en su calidad personal de simple Diputado—prescindir del citado adjetivo, ya que «no es indispensable en la Constitución la palabra *federal*, porque está la sustancia federal».

Aplazado el acuerdo hasta la sesión del día 25, no sin que se produjera algún enconado incidente, triunfó, por fin, una fórmula híbrida y no del todo clara, que es la reflejada en la frase objeto de este comentario.

En efecto, se afirma que la República es un Estado *integral*, y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable. Obedece, probablemente, a un crite-

rio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del *Estado unitario* y del *Estado federal* por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea; y se olvida quizás que el proceso allí visible, iniciado antes ya de la Constitución de Weimar y seguido después de ésta, representa, sí, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura peculiarísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos, sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas.

Acaso el adjetivo *integral* tenga como única ventaja la que MAUTHNER atribuía al vocablo «Estado»: la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo.

(8) Aún se desdibuja más el concepto cuando se analiza la *compatibilidad con autonomías municipales y regionales*. En primer lugar, parece como si ese Estado integral fuera algo distinto y desconectado de los núcleos locales que lo *integran*; y en segundo término, equiparar lo municipal y lo regional, colocando a ambas esferas sobre un mismo plano de autonomía, es desconocer la verdadera naturaleza del asunto. La autonomía municipal significa de antemano la aceptación de un todo político superior, el Estado, dentro del cual actúan los Ayuntamientos; en cambio, la mera afirmación regional, aun en sus matices menos extremos y más transigentes, presupone siempre algo que no es sólo administrativo, sino que tiene cierto valor político, y no se resigna fácilmente a ser simple rueda de un Estado, ya que no aspire a rivalizar con él y sustituirlo.

En definitiva, el Estado integral, interpretando este

artículo en sí y sin relacionarlo con otras ideas (que empiezan por la supresión de la Nación española, y tienen su cumplido desarrollo en todo el Título I) resultaría un Estado unitario que en el fluir constante de su actividad (a lo SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, capítulo IV), adopta criterios de generosas descentralizaciones, o un Estado que fué federal y se va condensando en unidad compacta mediante abdicaciones razonables de los núcleos políticos componentes. La realidad es completamente otra, como después se apreciará: la República española es una Nación efectiva, no reconocida como tal, pero bajo cuya personalidad, indiscutible, reviven de una parte comarcas que tuvieron existencia anterior y que hoy recobran cierta tonalidad política, y siguen agrupadas, de otra parte, provincias que no han sentido la necesidad de esa nueva (o vieja) forma estructural.

(9) Este último párrafo, que tiene carácter totalmente diferente de los que le preceden, es, en el fondo, simple *constitucionalización* de un Decreto, el dictado con fecha 27 de abril, a virtud del cual, y recogiendo un hecho consumado, hijo del entusiasmo popular, se modificó la antigua bandera nacional, añadiendo a sus dos colores primitivos un tercero (morado *oscuro*, se dijo) que había sido emblemático de una región ilustre, nervio de nuestra nacionalidad (alguien ha formulado reservas respecto al hecho de que el color morado fuese símbolo de Castilla).

El precepto recuerda uno análogo contenido en el art. 3.º de la Constitución del Reich, aunque en ella vaya acompañado de indicaciones especiales respecto al pabellón naval (\*). No deja de ser curioso que los

---

(\*) La idea de que el precepto figurase en el texto constitucional se desechó en la Comisión; pero una enmienda del Sr. Terrero, que propuso en tal sentido una disposición

mismos sentimientos románticos despertados en Alemania al debatirse la cuestión, y hasta alegatos muy semejantes a los allí expuestos con relación a visibilidad en el mar, tradición, etc., se hayan dejado oír entre nosotros, pudiendo servir como ejemplo los artículos del señor Conde de Gimeno insertos en el periódico *A B C* con fecha 29 de abril y 2 de mayo, bajo el título *La Bandera que se va* y *La bandera nueva*, respectivamente. Dijérase que el mismo Decreto del Gobierno provisional procuraba respaldarse en situaciones creadas y en impulsos populares al *acoger* y *reconocer* el nuevo pabellón; bien es verdad que su deseo, noble y levantado, fué que si la República había de cobijar a todos, también lo hiciera la bandera, «que significa paz, colaboración de los ciudadanos bajo el imperio de justas Leyes».

### ART. 2.º

#### **Todos los españoles (1) son iguales ante la Ley (2).**

PRECEDENTE.—Esta regla se hallaba ya en el art. 11, párrafo 1.º del Anteproyecto, y no despertó discusión en las Cortes.

(1) Trátase de fijar un principio aplicable a los nacionales; en cuanto a los extranjeros, y aun cuando el criterio actual propenda a equipararlos con aquéllos en punto a derechos civiles, han de tenerse en cuenta consi-

---

transitoria, fué aceptada por la Cámara en 27 de noviembre de 1931, para ser incluida en el Título preliminar. Por cierto que el señor Presidente de la Comisión, al negarse luego a admitir principios o direcciones de tipo eugenésico, no pudo reprimir esta frase: «Ya es bastante que se haya traído el percal de la bandera.»

deraciones distintas, por dos motivos: porque el Pueblo del Estado se halla fundamentalmente integrado por sus nacionales, y porque en la relación de éstos y del Poder público con los extranjeros, hay que atender asimismo a Tratados, Convenios y normas especiales, que incluso pueden ser diferentes para los súbditos de cada Potencia. De todos modos, el principio generoso a que responde el artículo, dejará sentir su influjo sobre los extranjeros también, salvo siempre los derechos políticos y algunos civiles de naturaleza especial.

(2) La afirmación así sentada es base obligada en todo régimen democrático, ya que éste no puede concebirse si no se tiene fe en la unidad, uniformidad e igualdad de los ciudadanos en su esencia, para permitir a todos, y a cualquiera de ellos, regir la colectividad.

El principio enunciado tiene su desenvolvimiento en los arts. 25, 36, 40, 43 y 52, aparte de algún otro menos calificado.

Y según el Sr. Ruiz Funes (*Diario* núm. 37), en este principio de la igualdad iba embebido el de libertad, aun cuando el razonamiento empleado para justificarlo sea sobrado sutil y alquitarado. De todas suertes, el criterio liberal, entonces no expuesto francamente, tiene ahora su consagración explícita en el art. 1.º, I, *i. f.*

Por lo demás, la idea de la igualdad ante la Ley significa estrictamente que, ante los Tribunales y la Administración, no caben diferencias entre ciudadanos, sino que todos merecen el mismo trato; pero el criterio (defendido, v. gr., por ANSCHÜTZ al comentar el art. 109 de la Constitución alemana), de que la Ley puede introducir o mantener derechos singulares o privilegiados, nos parece poco conforme con la esencia de una auténtica democracia.

## ART. 3.º

**El Estado español no tiene religión oficial (1).**

PRECEDENTE.—El Proyecto decía: «No existe religión del Estado», siguiendo al Anteproyecto, cuyo art. 8.º transcribía casi literalmente (sin más que agregar una *l* a la preposición), siquiera en dicho texto se reconociera a continuación el carácter de Corporación de Derecho público a la Iglesia católica y confesiones de rango análogo. Esta idea de la Corporación de Derecho público, que en algún momento se creyó inspirada por el señor Ministro de Justicia, quedó maltrecha, pese a los esfuerzos heroicos del Sr. Ramos, después de un sonado discurso del Sr. Ríos. El artículo que analizamos se discutió, intensa y apasionadamente, en unión con los relativos al régimen de cultos y Asociaciones religiosas, quedando aprobado el texto actual en sesión de 13 de octubre.

(1) Dos posiciones diametralmente opuestas se mantuvieron a este respecto: la católica, ~~x~~ que defendieron los Sres. Gil Robles y Leizaola (Ap. 7.º al núm. 25), el Sr. Beunza (Ap. 5.º al 38) y el Sr. García Gallego (discurso en el *Diario* núm. 37); y la de la neutralidad del Estado en materia religiosa, criterio expuesto por los Sres. Ramos, cuya enmienda (Ap. 3.º al núm. 36) fué la que se convirtió en artículo; Samper (Ap. 12 al núm. 24) y Ruiz Funes, que rechazó la posibilidad de confesionalismo oficial por la misma razón que impide al Estado tener un credo artístico (*Diario* núm. 37).

En realidad, lo que el nuevo Código político español proclama, a diferencia de Constituciones anteriores, es la abstención de los poderes públicos en el orden reli-



\* (?)

gioso: el Estado como entidad colectiva no practica un culto ni protege una confesionalidad determinada, ni menos persigue a ninguna de ellas. No hay, pues, ni unidad católica al modo tradicional, ni religión *tolerada* junto a otra *protegida*, como en 1876 se estableciera: hay un criterio de apartamiento escrupuloso, que se traduce en régimen de libertad de cultos, definido ya en Decretos del Gobierno provisional (Estatuto jurídico, párrafo 3.º, y Decreto de 22 de mayo de 1931) y cuyo desenvolvimiento realizan los arts. 27 y 26 de la Constitución, donde se abordará con mayor extensión el problema. Por ahora, baste con indicar que la fórmula de Iglesia oficial, grata a algunos sectores españoles por motivos circunstanciales, es quizás lo más contrario al puro espíritu cristiano y al mismo sentido universal de la Iglesia católica, ya que su origen parece encontrarse en la tesis protestante del *cujus est regio, ejus est religio*.

El principio laico tiene luego su repercusión en otras esferas, como la ocupación de cargos públicos y el régimen de escuela, no habiéndose reflejado con igual intensidad al tratar de la familia, cuya organización debió afirmarse a base de un sentido estrictamente civil.

De todos modos, bueno será dejar establecido que las mayores censuras a la nueva Constitución han sido originadas precisamente por su posición ante el problema religioso. Así, por ejemplo, se la ha llamado: «antirreligiosa y atea» (Sr. Molina, *Diario* núm. 28); «sectaria y ofensiva para el sentimiento religioso del País» (don Basilio Alvarez, *Diario* núm. 29); «jacobina» (señor Sáinz Rodríguez, *Diario* núm. 34); y «poco liberal en materia religiosa», porque coloca hoy a la Iglesia católica en el lugar que antes ocupaban las demás confesiones (Sr. Samper, *Diario* núm. 37).

**ART. 4.º**

**El castellano (1) es el idioma oficial (2) de la República (3).**

**Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo (4), sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones (5).**

**Salvo lo que se disponga en leyes especiales (6), a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional (7).**

PRECEDENTES.—No existía, que sepamos, precepto análogo en el Anteproyecto, pero resultó indispensable consignarlo en el proyecto de la Comisión parlamentaria, por haberse admitido en principio la posibilidad de regiones autónomas con idioma propio. Y dada la importancia y vidriosidad del problema, no es de extrañar que ocasionara rozamientos, acuerdos variados y redacciones múltiples, hasta llegar al texto definitivamente aceptado.

(1) La primera cuestión suscitada fué la si debía llamarse lengua *castellana* o *española*, siendo apoyada esta última tesis por el Sr. Ovejero (Ap. 2.º al núm. 33) y los Sres. Unamuno y Ortega Gasset (enmienda propuesta como Ap. 4.º al núm. 37). El criterio contrario, sostenido por el Sr. Alomar, repudiaba como separatista esa posición, por creer que tan españolas como la castellana eran la lengua catalana y la galaico-portuguesa. No prosperó aquel punto de vista, y por tanto, y frente a la misma opinión de la Academia, se volvió a convertir el idioma *español* en lengua *castellana*. No cabe silenciar la oración entrañable y cordial que pronunció don Miguel de Unamuno, en cuyo sentir el español es

algo más que el castellano: es un idioma que vamos creando, con ámbito imperial, mediante un proceso que, ése sí, es verdaderamente integrador.

(2) Para puntualizar bien la idea, quisieron algunos elementos radicales que se añadiera a lo de *oficial* la frase «y común» (enmienda Guerra del Río: Ap. 10 al núm. 33); propósito que no prevaleció, ya que realmente implicaba cierta redundancia.

(3) Sin duda con el mismo objeto, y acaso también para subrayar el carácter meramente ritual, externo y pegadizo que todo idioma simplemente oficial entraña, pretendieron los Sres. Alomar, Xirau y Valle (voto particular señalado como Ap. 14 al núm. 25) que se dijera, no «de la República», sino «del Estado». Tampoco prosperó esta iniciativa.

(4) La afirmación capital del artículo es ésta, que implica un derecho, el de expresarse en español, y que impone una obligación, grata obligación, la de aprenderlo. A virtud de esta declaración no podrá consentirse en ningún territorio nacional que haya un español que alegue ignorar nuestro idioma. Bien es verdad que antes será menester que nuestras instituciones culturales tengan la eficiencia necesaria para ello, y que el Estado se preocupe de esta enseñanza *obligatoria* con el mismo celo siquiera con que se cuida de que sea efectivamente obligatorio el servicio militar.

(5) No hay regla sin excepción; lo sensible es que ésta anule de hecho a aquélla. En nuestro caso las excepciones al principio general se reconocerán por Ley del Estado, es decir, de la República española, pudiendo normalmente ocurrir esto al aprobarse un Estatuto regional, pero siendo lo factible que se otorguen derechos

por otro medio (siempre legislativo) a la lengua de una región o de una provincia (que no sabemos cuál podrá ser).

(6) Las Leyes especiales no podrán ser disposiciones de regiones autónomas, sino normas emanadas del Poder legislativo de la República. Ahora bien, no podemos por menos de reiterar nuestro temor ante este criterio de aplazar los problemas, confiando su resolución al tiempo, o a una Ley futura: si la Constitución no sienta un criterio de principio, están de más estas semi-declaraciones que otorgan la ilusoria garantía de un *derecho* que no pasa de ser mera *entelequia*.

(7) Siendo capital en la materia el principio de que a nadie se violente imponiéndole idioma distinto del nacional, parecía lógico que hubiera prevalecido la enmienda Unamuno, en que tal principio se recogía; pero la presión de los elementos anticastellanistas hizo que la Comisión y la Cámara cedieran, quedando concebido el texto constitucional en la forma poco satisfactoria y nada explícita que arriba consta. En resumen, podrá exigirse el conocimiento y el uso de una lengua regional (no provincial) cuando una Ley especial lo ordene así; pero esas Leyes especiales no deberán olvidar que en puridad no hay en toda España sino un idioma oficial: el español. Sería injusto, sin embargo, desconocer que los funcionarios públicos de una región donde se hable usualmente otra lengua, deberán hallarse en situación de entenderla y emplearla. Este fué el motivo, razonable, que los representantes catalanes adujeron: no sería lícito que se desvirtuara torpemente su sentido.

**ART. 5.º****La capitalidad de la República se fija en Madrid (1).**

PRECEDENTE.—Acaso pudiera hallarse en el art. 1.º del voto particular que D. Javier Elola presentó al Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, y en precepto más claro del voto suscrito por el Sr. Alcalá Espinosa.

(1) Este artículo tiene bien escaso valor normativo y no admite ulterior desarrollo en otros. Sin embargo, da carácter constitucional a un hecho, impidiendo, por tanto, que una Ley ordinaria venga a cambiar la capitalidad de la República, y por ende la residencia de los Poderes públicos. No puede realmente decirse que el artículo fuera discutido. Lo que sí hubo fué una sagaz indicación del Sr. Otero Pedrayo: si será conveniente la conservación de esa capitalidad cuando la República española luzca espléndidamente en todas sus fuerzas (*Diario* núm. 41).

Por diferente causa cabe preguntarse si el precepto era necesario. Las grandes urbes suelen servir de instrumento fácil a la subversión y al desorden: por tanto, y la Historia lo acredita, es útil a veces apartarse de ellas para que los poderes supremos no vivan sin independencia ni decoro, a merced de los vaivenes de la pasión levantisca o del frenesí de una turba. Y si bien es cierto que en Francia hubo necesidad de rectificar, devolviendo a París lo que Versalles le arrebatara, no es menos evidente que la Constitución alemana actual tuvo que elaborarse en Weimar, y que en algún momento se pensó en llevar nuestras Constituyentes al Escorial.

Otra cuestión podrá asimismo plantearse si el fede-

ralismo cunde entre nosotros. Llegado el caso de que Castilla se organice como región autónoma, quizás haya que pensar en una capital federal (estilo Washington) que no pertenezca a ninguno de los núcleos políticos regionales.

### ART. 6.º

**España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional (1).**

PRECEDENTE.—Puede encontrarse el germen de este precepto en el Anteproyecto, art. 61, letra *d*), apartado II.

(1) La discusión suscitada se redujo a la exposición de sus temores hecha por el Sr. Royo, que creía ver algo de indiscreto o pedantesco en el artículo, con tanta más razón cuanto que no puede representar obligación asumida por el Estado español y jurídicamente exigible por otro País. La Comisión, defiriendo a las sugerencias del aludido orador, suprimió el abverbio «solemnemente» que figuraba en la primitiva redacción (*Diario* número 41).

Por lo demás, el texto aprobado, lírico hasta cierto punto (así lo calificó el Sr. Ruiz Funes), es expresión de un convencimiento generoso; y si una Constitución no ha de contener sólo reglas de aplicación forense inmediata, bien está que en los anhelos que revele y en las aspiraciones que enuncie su texto, resalte la creencia en un mundo mejor, para cuya realidad es condición previa la fe que cada uno le preste.

Cábenos probablemente la honra de ser los primeros en dar carácter constitucional a los acuerdos que, casi concebidos en los mismos términos, consagra el art. 1.º del Pacto Kellogg firmado el 27 de agosto de 1928 (v. su

texto en el *Boletín de la Asamblea Nacional*, t. III, 1.<sup>a</sup> parte, pág. 153), llegando incluso más lejos que ningún otro Estado en lo que el art. 3.<sup>o</sup> de dicho pacto consigna.

Complemento del precepto comentado es el art. 77, donde se regula la declaración de guerra.

Pero, bien entendido, que las operaciones de policía exigidas por una acción de protectorado no pueden considerarse como guerra para estos efectos; así lo declaró expresamente el Sr. Jiménez Asúa a instancias de don Angel Ossorio (*Diario* núm. 41).

### ART. 7.<sup>o</sup>

**El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional (1), incorporándolas a su derecho positivo (2).**

PRECEDENTES.—Este precepto nace del art. 45 del Anteproyecto, aunque su expresión ha ido quizás atenuándose a través de las varias redacciones acordadas por la Comisión parlamentaria. En otro aspecto, el origen del artículo se halla en el § 4.<sup>o</sup> de la Constitución de Weimar.

(1) Al hablar de *normas* creemos que van también incluídas las costumbres, que tanta importancia revisiten en el Derecho de gentes. Cuando se dice que esas normas han de ser *universales*, quiérese significar que han entrado en el Derecho de la comunidad internacional. Estimamos que la opinión de algunos comentaristas alemanes (POETZSCH-HEFFTER, por ejemplo), según la cual no es *universal* una norma no admitida por el propio país (por Alemania en aquel caso), resulta inaceptable, pues equivale a anular prácticamente el precepto

mismo comentado, y va contra la tesis anglo-americana que sirve de base a esta regla constitucional.

(2) Ahora bien, ¿cuándo tendrán valor en España las normas aludidas? Cuando las incorporemos a nuestro Derecho positivo, viene a indicar la letra del texto. ¿Exigirá ello una Ley que declare expresamente la obligatoriedad entre nosotros de la norma en cuestión? Nos parece que la índole auténtica del precepto (o éste no quiere decir nada) es dar entrada, sin más, en nuestro ordenamiento jurídico a aquellas reglas que hayan recibido la sanción de la comunidad internacional. Podrá ello ser mejor o peor como criterio; podrá censurarse por los defensores a ultranza de una soberanía o independencia selvática; aun así y todo, la interpretación correcta debe ser la apuntada; de lo contrario, sobraba la afirmación hecha en el artículo, y, con mayor motivo, sobraban los requisitos que se imponen a esas normas del Derecho de gentes. De todas suertes, ¿qué ocurrirá si nuestra legislación establece en algún caso un sistema opuesto al internacional (como sucediera antaño con el corso)? ¿Es que nuestra legislación queda, desde luego, derogada al aprobarse la Constitución en todo lo no conforme con el *jus gentium* universal? Sinceramente creemos que las hipótesis de fricción serán muy escasas; y añadimos que han de ser los Tribunales quienes en cada cuestión se pronuncien, atendiendo a las circunstancias propias del asunto, pero con la mira puesta en el verdadero alcance de la disposición aprobada (\*).

---

(\*) Acaso no faltaba algo de razón al Sr. Gómez Rojí cuando presentaba este artículo como ejemplo de vaguedad, siquiera no sea muy de estimar el temor, que él apuntaba, de que el oleaje del Derecho internacional venga a matar nuestro Derecho (*Diario* núm. 33).

# TITULO PRIMERO

## Organización nacional.

Pudiera creerse que se trataba de organizar la Nación. Más bien se trata de rehuir toda alusión concreta a ella. Ciertamente que en los arts. 53, 67, 76 *i. f.*, 77, II, y 117 se menciona expresamente la Nación; pero si bien se repara, en todos ellos ha flotado el término más por inadvertencia o rutina que por convencimiento y deliberación.

En este Título, de transcendencia inmensa, se halla acaso la medula de la Constitución, y el germen de la futura grandeza española o de un triste semillero de discordias dolorosas. Hubiera sido por ello conveniente dedicar a la discusión de sus preceptos la calma y el tiempo que tan arduos empeños reclaman; las circunstancias exigieron, sin embargo, que el debate se llevara con celeridad dañosa; y aun cuando no se aplicara en realidad, porque la benevolencia presidencial mitigó el rigor, el criterio de reducir a veinte minutos el máximo de las intervenciones parlamentarias (\*), es lo cierto que el Título quedó aprobado en penosa sesión permanente, terminada a las siete y cuarenta minutos de la mañana del sábado 26 de septiembre. Con razón se doía el insigne D. Miguel de Unamuno de que se sometiera a la Cámara a sesiones de fatiga que casi lo eran de

---

(\*) V. en el *Diario de Sesiones*, núm. 43, el acuerdo adoptado por las Cortes a este respecto.

tormento y se quejaba de que se intentara sacar la Constitución con forceps (*Diario* núm. 45).

La primera característica, por tanto, que este Título ofrece es la *premura* con que se discute. La segunda nota que pudiera señalarse es la *preocupación* constante *por el problema catalán*. No en balde pudo decir la palabra prócer de D. José Ortega y Gasset (*Diario* número 33) que en el proyecto sólo había hueco para dos regiones que reclamaban Estatutos particularistas, estableciéndose algo así como una separación entre comarcas ariscas y dóciles, y casi otorgando una prima de favor al nacionalismo.—Proclamada, como se ha dicho ya, la República catalana antes que en Madrid se hiciera declaración idéntica, y tramitado con toda rapidez el Estatuto de Cataluña (cuyo texto pudo leerse en la Prensa madrileña del 14 de julio), hubo una total y completa inversión de términos, ya que, en vez de trazarse primero, objetivamente, los criterios generales para la futura organización nacional, y venir luego Cataluña a seguirlos por lo que a ella tocaba, se hizo exactamente lo contrario: fijar Cataluña su posición, y no consentir luego que contra ella se atentara. Con lo cual estuvo a punto de producirse el fenómeno, ciertamente insólito, de que uno de los posibles y venideros Estados-miembros fuese el llamado a establecer la órbita de acción del conjunto federal.

No es de extrañar, en su virtud, que todo el debate girase en torno al famoso Pacto de San Sebastián, que parecía ser el auténtico momento constituyente, en ejecución del cual había de actuar la Asamblea reunida ahora en el Palacio del Congreso. Sin que entremos a fondo en el tema (cautivante, desde luego, en grado sumo), forzoso será aludir a sus principales antecedentes. No hemos de aceptar para ello la posición del señor Royo Villanova, que quería contraponer la actitud desinteresada de las demás fuerzas políticas revoluciona-

rias y la conducta interesada de Cataluña, que en el movimiento sólo veía su propia ventaja (*Diario* núm. 43). Testigos presenciales de la célebre reunión efectuada el 17 de agosto de 1930, al mediodía, en el Hotel de Londres de la capital guipuzcoana, nos han referido ya en qué consistiera (\*).

Resulta en concreto que los reunidos admitieron la

---

(\*) El Sr. Aiguader y Miró publicó en su libro *Cataluña y la Revolución* el relato de lo sucedido, así como el texto que los tres representantes catalanes firmaron, después, al anochecer, y solos. V. el artículo inserto en *El Sol* correspondiente al 6 de agosto de 1931. También el señor Carrasco Formiguera ha tratado del mismo asunto, pudiendo sintetizarse, según él, los acuerdos de San Sebastián en estos párrafos, complementados por el Sr. Alcalá-Zamora en la forma que también se verá (comida conmemorativa celebrada en Madrid el 21 de agosto de 1931).

Los acuerdos dicen así:

Primero. Los reunidos en San Sebastián reconocieron unánimemente la realidad viva del problema de Cataluña, y convinieron en que el triunfo de la revolución suponía en sí mismo el reconocimiento de la personalidad catalana y el compromiso del Gobierno de dar solución jurídica al problema catalán.

Segundo. La solución habría de tener por base y fundamento (aquí el Presidente aclaró que la palabra debía ser sustituida por la de «cimiento») la voluntad de Cataluña, expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma, propuesta libremente por el pueblo de Cataluña y aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes, expresada en un referendum votado por sufragio universal.

Tercero. El Estatuto propuesto y votado por Cataluña habría de someterse, en la parte referente a la delimitación de Poderes (hizo el Sr. Alcalá-Zamora otra aclaración en el sentido de que el concepto debía sustituirse por «la vida de relación») entre las regiones autónomas y el Poder central, a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes.

realidad del problema catalán y se comprometieron a solucionarlo, quedando Cataluña facultada para preparar un Estatuto, y correspondiendo a la soberanía de las Cortes Constituyentes darle su aprobación. Las interpretaciones extremistas o tendenciosas (la del señor Rovira y Virgili, por ejemplo) no pueden recogerse aquí: en cambio, creemos que es de gran interés la del señor Sánchez Román, también actor en la reunión, y cuyo temperamento excluye toda posibilidad de acaloramiento apasionado: según él (*Diario* núm. 45, pág. 14), consistió el Pacto en «la designación de un procedimiento formativo para traer con el mayor prestigio y con la mayor garantía el problema catalán al Parlamento». Esta interpretación está avalada por el Ministro señor Prieto, el cual añadió (*Diario* núm. 45, pág. 66), que en San Sebastián se convino «que nadie realizase por sí nada de su ideario, sino que todo el mundo estuviera pendiente, como era natural y lógico, del voto de las Cortes Constituyentes»; por lo cual, arrebatadamente, dijo el mismo prohombre socialista que los republicanos catalanes, en forma desleal, crearon un estado de hecho que forzara al País y a las Cortes a sancionar lo que ellos habían hecho en solemne contravención del Pacto.

Sea de ello lo que quiera, lo positivo es que el Estatuto catalán ha estado influyendo constantemente, perturbadoramente, en toda la elaboración del proyecto y en su tramitación.

Ahora bien, y con esto señalamos otra nota que merece destacarse, la Comisión, el Gobierno y la Cámara han dado muestras de magnífica *transigencia* en esta esfera, sin que tampoco haya faltado, las más de las veces, buena voluntad por parte de los elementos catalanes. Incluso ha de decirse que las fórmulas propuestas por éstos han sido de mayor congruencia y mejor construcción que las redactadas por la Comisión parlamen-

taria, a pesar de lo cual tememos mucho que el resultado no haya correspondido a la magnitud del esfuerzo.

Las tendencias que durante la laboriosa gestación se manifestaron fueron tres: la del proyecto, la del voto particular Alomar-Xirau, y la de la enmienda Juarros-Alcalá-Zamora; ésta representaba una conciliación, negociada pacientemente por el Jefe del Gobierno, y que, a la postre hubo de prevalecer, salvo alguna modificación interesante introducida por la Comisión. Confesamos, sin embargo, que este Título es quizá el menos logrado, el más confuso, y el que más contiendas puede ocasionar, entre otras razones porque el trasiego de fórmulas y textos, y el deficiente acoplamiento de retazos dispares, produce en ocasiones un verdadero hiato jurídico, que justificadamente soliviantaba al temperamento de fino jurista de algún Vocal de la Comisión.

No se crea, por lo demás, que la discusión de este Título se limitó al pleito catalán, y, todo lo más, al vasco.—No; también se examinaron otras cuestiones de valor capital, que antes ocupaban uno de los últimos Títulos de nuestras Constituciones, y que ahora pasan a plano principalísimo: así, la autonomía municipal, el eterno litigio relativo a las provincias, la sorda guerra civil canaria, y el tema de las comarcas, bien para resucitarlas al conjuro de un precepto, bien para organizar con ellas grandes circunscripciones (a la manera propuesta antaño por el Sr. Ortega y Gasset), bien para atender a imperativos geográficos (con arreglo al criterio técnico del Sr. Jaén). Y ni siquiera faltaron alegatos referentes a las plazas del Norte de Africa, a las posesiones del Oeste de dicho Continente, a colonias, etcétera, etc.

Como resumen, cabe decir: que subsiste, aunque sin definirla, la Nación española; que se va hacia un autonomismo federalista; que existe por lo pronto una Región autónoma (Cataluña); que están a punto de organi-

zarse otras (Vascongadas desde luego y Galicia acaso); que quizás sigan las demás provincias sin adoptar el régimen regional; que los territorios insulares tendrán una situación *sui generis*; que lo mismo ocurrirá con las plazas de soberanía en Marruecos; que el Municipio será autónomo, y que al cabo de algunos años veremos cuál es en definitiva la orientación del Estado español, porque la Constitución abre la puerta al porvenir en vez de reconocer lo presente. Hoy por hoy, sólo podemos indicar que la Nación se esfuma un poco; la Región catalana se afirma; la provincia se consolida; y la autonomía municipal e insular se declara expresamente, no sin cierta propensión artificiosa a decretar autonomías que en ocasiones no tienen base bastante de realidad bien probada.



**ART. 8.º**

**El Estado español (1), dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados (2) en provincias (3) y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía (4).**

**Los territorios de soberanía del Norte de África se organizarán en régimen autónomo (5) en relación directa con el Poder central (6).**

PRECEDENTE.—El precepto proviene, no del Anteproyecto, sino del art. 2.º que habían redactado los Sres. Romero Otazo y demás firmantes del voto particular primero en el seno de la Comisión Jurídica Asesora. Las modificaciones introducidas han consistido en retoques de estilo y en la adición del párrafo segundo.

(1) De nuevo debe insistirse en que hubiera sido preferible afirmar dos cosas: la existencia de la nación

española, cuya realidad viva hallaba en tiempos ya del Rey sabio el Sr. Alvarez González (*Diario* núm. 35), y el principio de la soberanía indivisa extendida a todo el territorio nacional, como sostenía el voto particular del Sr. García Valdecasas (Ap. 10 al núm. 36). El problema de la soberanía, expuesto correctamente por el Sr. Sánchez Román (*Diario* núm. 45), no puede eliminarse con el simplismo retórico de unos adjetivos mortificantes.

(2) Es de necesidad subrayar la idea de que el Estado se compone de Municipios. Parece como si se quisiera con ello hacer tabla rasa de las entidades intermedias; pero en el fondo no se pretende sino señalar cuál es la unidad local indiscutible de cuya realidad nadie duda. En cambio, la idea de mancomunidad que a continuación se enuncia no puede ser más desdichada. En la tradición española surge la figura de la mancomunidad de Ayuntamientos como una fórmula contractual y elástica que permita, flexiblemente, a Municipios limítrofes ponerse de acuerdo para el desempeño conjunto de algún servicio público. (Y esta misma base se utilizó para la posible resurrección de las regiones mediante las mancomunidades provinciales: recuérdese el Real decreto de 1913.) La consecuencia ha sido producir un verdadero despistamiento que se ha reflejado en la discusión, pues se ha pensado por algunos si la Diputación provincial se había de designar, no por sufragio universal y directo, sino por los Ayuntamientos mancomunados; y, sobre todo, se ha comprendido la enorme contradicción que existe entre la idea de mancomunidad (que implica nexo archivoluntario) y el criterio sentado en el art. 10, cuyo párrafo segundo obliga a los Municipios que hoy forman cada provincia a seguir constituyéndola (imposición legal y antivoluntaria). La técnica tiene sus exigencias, y cuando no se respetan, suele ella volver por sus fueros.

(3) A reserva de tratar en el art. 10 el tema de la provincia, bueno será dejar consignado que ella, tan artificial en su origen, es ahora el núcleo de toda la transformación, pues incluso las regiones se organizan a base de la provincia o provincias que las integren.

(4) Queda trazada ya en estas frases la futura composición fundamental de nuestro Estado, que, rompiendo su presente uniformidad, va a organizarse en el porvenir con dos géneros de elementos constitutivos: Regiones y provincias. Las primeras vivirán en un régimen de autonomía; las segundas parece que habrán de quedar «directamente vinculadas al Poder Central», decía el Anteproyecto (\*); pero como la expresión era poco feliz, y casi revestía una marca de inferioridad, y hasta un principio de castigo, se suprimió el concepto, aunque su esencia perdure. El caso tiene un cierto valor de originalidad en el Derecho comparado.

(5) Fundamentalmente se trata (aparte de las plazas menores e insignificantes) de las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo historial administrativo es pródigo en mudanzas. Ceuta fué Municipio y dependió de Cádiz. Melilla estuvo regida por una Junta de arbitrios, y cuando recibió la consagración municipal, no pudo disfrutar de ella, pues en la época de la Dictadura vinieron ambas plazas a quedar sin rango de Municipios. Al advenimiento de la República recuperaron su consideración de tales (Decreto 21 de mayo de 1931), aunque luego el Decreto de 16 de junio, art. 6.º, mermara de hecho su

---

(\*) La idea, ciertamente desafortunada, procede del voto particular Romero Otazo, antes aludido, donde se decía algo peor aún, pues se hablaba de Regiones que optasen por permanecer directamente *sometidas* al Poder Central.

libertad local al establecer ciertas facultades del Alto Comisario. Con el precepto que comentamos se da carácter constitucional a la autonomía de estas plazas, cuya organización queda, por lo demás, en la mayor incertidumbre.

No prosperó otra enmienda debida al Sr. Mallo (Ap. 9.º al núm. 36), que se refería a las posesiones del Africa occidental (que también fueron objeto de otras propuestas para convertirlas en provincia).

(6) Resta por indicar que el Sr. Royo Villanova quiso afirmar en este artículo el principio de la descentralización por servicios (Ap. 5.º al núm. 37), citando ejemplos nacionales y extranjeros, y poniendo de relieve la dificultad de escindir obras como las que venían realizando las Confederaciones hidrográficas.

### ART. 9.º

**Todos los Municipios de la República serán autónomos (1) en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto (2).**

**Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento (3).**

PRECEDENTE.—En el art. 2.º del Anteproyecto, y mejor aún en el 12 del voto particular referido, se hallan los antecedentes del artículo que examinamos, que ha resultado mucho más amplio y genérico a virtud de la discusión parlamentaria.

(1) Fué el Sr. Rodríguez Pérez quien en su voto particular (Ap. 1.º al núm. 34) sostuvo juiciosamente la

necesidad de proclamar la plenitud de autonomía de los Municipios, pues no bastaba con facilitar su elección en forma democrática. No se recogió, sin embargo, lo referente al patrimonio municipal; como tampoco se admitió la idea, patrocinada por el Sr. Marraco, de que esa autonomía se extendiera a lo económico y a lo administrativo, por entender dicho Diputado que los Municipios sin recursos propios no pueden tener independencia.

El interés mayor que el artículo entraña es su aplicación a *todos* los Municipios de la República; de suerte que el precepto obliga incluso a las Regiones autónomas.

(2) Formúlanse aquí ya las características que (¿siguiendo a Alemania?) van a determinar nuestro régimen de sufragio, siendo curioso advertir que hasta hace poco venía aplicándose a las elecciones locales lo que para las legislativas se acordaba; pero lo mismo en 1924 que en el presente caso parece invertirse el proceso, pues se enuncia para las elecciones de Concejales lo que *luego* se aplicará también a las de Diputados a Cortes.

Dichas características, puesto en relación este artículo con el 36, significan que en nuestro País serán electores los mayores de veintitrés años, varones o hembras, sin cortapisa alguna por razón de estado civil, riqueza ni cultura; que no habrá sufragio de clases; que la elección será de primer grado, y que el voto se emitirá con la garantía de independencia que el secreto representa.

Otro rasgo de interés es que se da valor constitucional a la clásica institución del Concejo abierto, que ya nuestros fueros medievales regulan («a Concejo abierto y campana tañida»); que nuestra Legislación afrancesada del siglo XIX desconoció; que pervivió sin embargo (en la montaña leonesa, por ejemplo), y que los señores

Maura y Canalejas (influjo de Hinojosa, Azcárate y Posada) recogieron en sus proyectos de reforma del régimen local, de donde se copió en el Estatuto de 1924 (con el aditamento de un caso especial, de rotación, que alguien llamó pintorescamente «concejo entreabierto»). Trátase en definitiva, como es bien sabido, de la manifestación primaria de democracia pura, en que coinciden, hasta el punto en que ello es posible, los gobernantes y los gobernados dentro del Municipio.

(3) Dicho queda que esta regla no figuraba en el proyecto de la Comisión parlamentaria. Surgió por iniciativas conjuntas de los Sres. Castrillo (Ap. 10 al número 26) y Jaén (Ap. 1.º al núm. 39). Con ello quedan *ipso facto* e *ipso jure* modificados la Ley municipal de 1877 y el Estatuto municipal de 1924 (así como la Ley de Ensanche que extendió a Barcelona la facultad que regía para Madrid de nombrar Alcalde no Concejal), pues lo categórico del precepto no permite en absoluto hacer ningún nombramiento gubernativo de Alcalde en lo futuro. A la nueva Ley municipal tocará establecer las condiciones y casos en que la elección se haya de efectuar directamente por los habitantes, y aquellos otros en que sea el Ayuntamiento el encargado de verificarla.

#### ART. 10.

**Las provincias (1) se constituirán por los Municipios mancomunados (2) conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos (3).**

**En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman (4), salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.**

**En las Islas Canarias, además, cada isla formará una**

**categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias (5).**

**Las Islas Baleares (6) podrán optar por un régimen idéntico (7).**

PRECEDENTE.—No lo hay en verdad.—El voto particular del Sr. Romero Otazo no admitía más que Territorios autónomos y Regiones, suprimiendo por tanto las provincias, siquiera adoleciera de alguna confusión entre aquellos términos; pero organizaba la Región sobre la base de Municipios que *desearan* mancomunarse. El Anteproyecto, en su art. 2.º, daba por subsistente la provincia, afirmando su autonomía. La Comisión parlamentaria, con su mala fortuna proverbial en este Título, ha mantenido la provincia, pero parece organizarla como mancomunidad *impuesta*.

(1) El presente artículo pudiera titularse «la venganza de la provincia», porque, en efecto, esta institución, nacida hace un siglo como creación arbitraria del legislador, ha venido siendo constantemente fustigada, y apenas ha dejado de hablarse de la necesidad de su supresión siempre que el tema de nuestra reforma local se suscitaba. Pero llegado el momento de reorganizar nuestra estructura, la provincia, que en noventa y nueve años ha adquirido realidad indudable y ha servido de núcleo para todas nuestras jerarquías administrativas, se resiste a desaparecer, y es preciso conservarla, aun en los casos mismos en que va a subsumirse en un todo regional superior. Ciertamente que algún parlamentario distinguido hubiera deseado aniquilarla; así D. Basilio Alvarez (*Diario* núm. 29) se indignaba al verla «viva e insolente, cuando debía ser humillada por exótica», y la apostrofaba llamándola «fábrica de caciques» y «cosa

abominable en lo político y tan oprobiosa como lo fuera la Inquisición para las ideas liberales...» (Olvidaba que la elección para las Constituyentes se había verificado por provincias.) El Sr. García Valdecasas mantenía las provincias como distritos de la Administración regional y como circunscripciones administrativas del Estado, pero burocratizando el cargo de Gobernador civil. El Sr. Otero Pedrayo pidió que las provincias fueran suprimidas por estética.

(2) Explicado queda el grave error que esto entraña, y que el párrafo segundo de este artículo pone de relieve.

(3) En vano se pretendió por el Sr. Pérez Díaz (*Diario* núm. 43) que constara la necesidad de elegir por sufragio universal el órgano gestor de la provincia. Es curioso que se le atribuyan fines no sólo administrativos, sino también políticos.

(4) Lo único categórico que de aquí resulta es la consagración definitiva del *statu quo*, y la posibilidad ulterior de rectificación en la forma que al efecto se establezca. Es de notar que el Sr. Jaén, en una de sus enmiendas (Ap. 1.º al núm. 39) proponía una rectificación «para mejor organización geográfica de España».

(5) No sería prudente ahondar en la polémica intestina de las Islas Canarias; la fórmula a que se ha llegado evita que se prejuzgue la solución en ningún sentido (divisionismo o no). Débese subrayar la importancia que se atribuyó al vocablo «además», con el cual quiso significarse que las Islas no serían la sustitución de la provincia, sino que el Cabildo existiría como Cuerpo gestor de aquéllas en cuanto categoría orgánica local *sui generis*. De todas suertes, la frase final del párrafo pudiera interpretarse en sentido opuesto, es decir, que

el Cabildo tiene *todas* las funciones y facultades administrativas que en la Península, posea una Diputación provincial.

(6) El problema de Baleares es otro, como se hará constar en el art. 13.

(7) Debe mencionarse el intento, frustrado, de organizar la comarca; lo patrocinaron el Sr. Botella (Ap. 2 al núm. 26) y el Sr. Gordón Ordax, que ya antes (*Diario* núm. 42) había sostenido lo que él llamó «organización bicéfala económica del País» (comarcas autónomas y Consejo Económico Federal).

### ART. 11.

**Si una o varias provincias limítrofes (1), con características (2) históricas, culturales y económicas, comunes (3), acordaran organizarse en región autónoma (4) para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.**

**En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución (5), sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental (6).**

**La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí (7).**

**Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico (8).**

PRECEDENTE.—El art. 3.º del Anteproyecto y el 4.º del voto particular.

(1) Si el art. 8.º enuncia la organización general del Estado, el 9.º consagra el Municipio, y el 10 respeta la provincia, el art. 11 crea la Región; pero no de un modo artificioso, sino abriendo cauce para su renacimiento, porque el hecho de que antes tuvieran vida no es razón bastante para que hoy se presuma que la conservan. Con buen criterio el artículo que comentamos no fija de antemano cuáles han de ser las Regiones, y por ello se desestimó la enmienda del Sr. Orozco (Ap. 2.º al número 38), que las especificaba. Lo que se exige es que reúnan varios requisitos las provincias que han de formarlas, y el primero de ellos es la continuidad de territorio, la colindancia. Por lo demás, el Sr. Crespo se do- lió de que provincia y media no pudieran formar región.

(2) Se ha suprimido un adjetivo, que antes figuró en el texto, pues el proyecto decía «con *definidas* características», como queriendo reforzar el sentido de demarcación *natural* que a la Región corresponde.

(3) Una interpretación estricta del precepto obliga a exigir como requisito para la Región, aparte de la co- nexidad espacial, la comunidad de características en un triple aspecto: histórico, cultural y económico.

(4) Debe consignarse que no prosperó una enmien- da del Sr. Suárez Picallo (Ap. 6.º al núm. 37) en que se proponía que Cataluña, el país vasco y Galicia fueran considerados como *Estados* autónomos (valga la redun- dancia). El Sr. García Valdecasas pidió que se supri- miera el adjetivo «autónomas» (que constantemente se usaba, sin embargo, en el voto particular suscrito por él al Anteproyecto).

(5) En este párrafo se enuncia por vez primera el reparto de competencias, para el cual prevaleció, fun-

damentalmente, la enmienda Juarros-Alcalá-Zamora, según veremos. La referencia al art. 15 es acertada; la alusión al art. 16 es absurda, pues tenía razón de ser en la enmienda expresada, es decir, cuando a las Regiones se señalaban taxativamente ciertas esferas, pero no cuando ese artículo queda definido en bloque y por exclusión; y la mención del art. 18 es más bien perturbadora, ya que su texto se circunscribe al poder residual, que es favorable presuntivamente al Estado central. El discurso del Sr. Alcalá-Zamora, que abrió amplio debate, constituye la mejor explicación del mecanismo adoptado, y es una admirable pieza oratoria (salvo alguna imagen poco feliz).

(6) Debe, evidentemente, tratarse del mismo procedimiento adoptado para la tramitación del Estatuto, ya que implica un aumento de competencias.—La frase es gramaticalmente poco correcta: debió decirse «todas las restantes o parte de ellas».

(7) El archipiélago balear o el canario pueden por sí formar región; lo que no podrán es unirse con provincias peninsulares para constituirla.

(8) Dos notas conviene destacar: 1.<sup>a</sup>) la región autónoma tendrá carácter, no meramente administrativo, sino también político (\*); y 2.<sup>a</sup>) su Estatuto, verdadera Carta regional, será parte integrante del Ordenamiento jurídico español. Ahora bien, ¿en qué lugar? ¿Inmediatamente después que la Constitución y por encima de las Leyes votadas en Cortes? Sin duda, no. Habrá que atender a la materia de que en cada caso se trate; mas no parece lógico que un Estatuto regional tenga imperio fuera de la Región.

---

(\*) Pero ya antes se ha dicho lo mismo con respecto a la provincia.

**ART. 12.**

**Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:**

**a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región (1).**

**b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la Ley electoral, por lo menos las dos terceras partes (2) de los electores inscritos en el Censo de la región (3). Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años (4).**

**c) Que lo aprueben las Cortes.**

**Los Estatutos regionales serán aprobados (5) por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional (6), sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los arts. 15 y 16 (7).**

PRECEDENTE.—El art. 3.º del Anteproyecto, y mejor aún el 5.º del voto particular.

(1) Enumera este artículo los trámites que han de seguirse para que prospere un Estatuto regional. Con respecto al primero de ellos hizo presente el Sr. Alonso de Armiño (*Diario* núm. 45) que una provincia podría, dominándola en habitantes, imponerse a otra. Así, por ejemplo, Madrid-capital tiene más de las dos terceras partes del número de habitantes de Segovia. (Una región Madrid-Segovia sería un absurdo, y no podría formarse a tenor del art. 11.)

(2) Los Sres. Alomar y Xirau, en su voto particular (Ap. 14 al núm. 25) se conformaban con tres quintas

partes. El Sr. Fernández Ossorio (Ap. 7.º al núm. 37) y el Sr. Suárez Picallo (*Diario* núm. 45) querían reducir el *quorum* a simple mayoría absoluta, alegando que quien no vota no puede influir, ni sobreponerse a los demás.

(3) El Sr. Horn y el Sr. Orozco hubieran preferido que la proporción se estableciera, no con respecto a electores inscritos, sino con referencia a los que de ellos hubieran tomado parte en la votación. (El propósito era bueno, pero hubiera permitido que acuerdos trascendentales se adoptasen por un número exiguo de electores.)

(4) El Sr. Aguirre, entendiéndolo probablemente que el plazo se refería al acuerdo negativo de las Cortes, impugnó el criterio sentado (*Diario* núm. 45), desvaneciendo su error el Sr. Samper al explicar que se trataba del caso en que el plebiscito fuera contrario al Estatuto.

(5) Este último párrafo es verdaderamente desgraciado.—Pudiera entenderse que su primera frase obliga a las Cortes a aprobar un Estatuto siempre que no sea contrario a la Constitución española ni a las Leyes orgánicas. En realidad, la interpretación correcta es otra: el Sr. Alcalá-Zamora la dió diciendo que se quería impedir el peligro de que se ahogara la autonomía con regateos comineros sobre cuestiones sin importancia.—Espíritus muy sagaces hubieran querido ver mejor reflejada en el texto esta explicación tan lógica.

(6) La formulación sigue siendo infortunada, porque el *presente Título* forma parte de la Constitución, y, como dijo el Sr. García Valdecasas (*Diario* núm. 45), dentro de él están los arts. 15 y 16 citados al final. Ade-



más, todo el párrafo quiere implicar una salvedad, pero responde al criterio, que ya se había rechazado, de que el enjuiciamiento del Estatuto por el Parlamento fuese restringido. Y como sostuvo el propio Sr. García Valdecasas, en las materias no transmisibles al poder regional, los Estatutos no deben tener preceptos ni contrarios ni conformes; y en la esfera reservada a la legislación del Estado por el art. 15, tampoco.

(7) Esta última referencia acaba de complicar el precepto.—El resumen de éste viene a ser que las Cortes pueden hacer lo que crean justo sin limitación alguna; el texto, sin embargo, es francamente lamentable. Por fortuna, el Sr. Jiménez de Asúa, con opinión decisiva, pues equivale a interpretación auténtica, hizo constar que la mencionada referencia aseguraba la facultad del Parlamento para revisar a fondo, y no de modo meramente formulario, los Estatutos sometidos a su aprobación. Más todavía: en alguna ocasión afirmó (y por ser cierto revela todo el esfuerzo de la Comisión parlamentaria), que con el criterio adoptado no se cerraba el paso a los Estatutos ya preparados, pero tampoco se les consagraba de antemano.

### ART. 13.

**En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas (1).**

PRECEDENTE.—Este artículo es copia casi literal del que figuraba con el núm. 7.º en el voto particular del Anteproyecto.

(1) En sentido contrario se manifestaron: el señor Beunza (enmienda inserta en el *Diario* núm. 45, pág. 40);

el Sr. Samper, que defendió la posibilidad de que provincias sueltas y convertidas en Regiones vinieran luego a fundirse en la antigua Región que históricamente hubieran formado; y el Sr. Alomar, que no creyendo aún a Baleares con la madurez política necesaria para tener Estatuto propio, la veía privada de unirse a Cataluña, a lo que la impele su tradición.

Los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son harto notorios para que sea preciso razonarlos.

#### ART. 14.

**Son de la exclusiva competencia (1) del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes (2):**

- 1.<sup>a</sup> Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.**
- 2.<sup>a</sup> Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cultos (3).**
- 3.<sup>a</sup> Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior (4); declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.**
- 4.<sup>a</sup> Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional (5).**
- 5.<sup>a</sup> Pesca marítima.**
- 6.<sup>a</sup> Deuda del Estado.**
- 7.<sup>a</sup> Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.**
- 8.<sup>a</sup> Régimen arancelario, Tratados de comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.**
- 9.<sup>a</sup> Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.**
- 10. Régimen de extradición.**
- 11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales (6).**

**12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria (7).**

**13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.**

**14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término (8).**

**15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales (9).**

**16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.**

**17. Hacienda general del Estado.**

**18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas (10).**

PRECEDENTE.—Artículo 4.º del Anteproyecto y 8.º del voto particular Romero Otazo.

(1) Este artículo es uno de los preceptos-clave de la Constitución, pues demarca la competencia formal del Estado español en determinadas materias. Después de titubeos y vacilaciones, el sistema que ha prevalecido es el siguiente: atribuir al Estado una esfera en que él legisla y ejecuta (art. 14); fijar otra esfera en que el Estado legisla y puede corresponder a las Regiones la ejecución (art. 15); permitir que las restantes materias se cedan a las Regiones autónomas (art. 16); afirmar a favor del Estado el residuo jurisdiccional (art. 18), y autorizar a la República para que dicte Leyes de Bases en ciertos casos (art. 19).—Como se ve, el presente artículo constituye, según el Sr. Alcalá-Zamora, el reducto artillado de lo que ineludiblemente corresponde al Estado, sin que contra ello quepa asalto.—El texto aprobado es el de la famosa enmienda Juarros (Ap. 7.º al núm. 36), sin más que intercalar lo relativo a seguridad pública.

(2) Don Abilio Calderón echaba de menos una atribución que se refiriese a la conservación de la unidad e integridad nacional, y permitiera nombrar Delegados en las Regiones autónomas (Ap. 9.º al núm. 37).

(3) Los representantes agrarios y vasco-navarros defendieron con todo empeño la tesis de que la Región autónoma pudiera celebrar Concordatos (Sres. Leizaola, Aguirre, Pildain, Domínguez Arévalo y Picavea), incluso invocando en sus discursos la necesidad de no *taponar* el Estatuto de Estella (aunque su táctica no tuvo el éxito del modelo catalán seguido).

(4) Se suprimió aquella posible representación del Estado *en el interior* que alarmaba al Sr. Carner.

(5) El Sr. Casanueva censuró esta situación, haciendo ver lo impreciso de los términos «suprarregional» y «extrarregional», y previendo la hipótesis dolorosa de una Región que no pudiera o no quisiera imponer el orden (una Cataluña dominada por los elementos sindicalistas).

(6) La demarcación se hace por exclusión, que no es buen criterio; y no hacía falta enunciar esta pseudo atribución para luego dejarla vacía de contenido. Por lo demás, y en punto al nombramiento del personal judicial, hacemos nuestras las atinadas observaciones del Sr. Fernández Clérigo, contrarias a la delegación de soberanía en esta materia (*Diario* núm. 45).

(7) El Ministro de Hacienda Sr. Prieto, pensando acaso en el Mercado libre de valores de Barcelona, defendió una enmienda en que se recababa expresamente para el Poder central la materia de Bolsas.—El Sr. Alcalá-Zamora sostuvo, sin que nadie lo contradijera, que

esas facultades correspondían ya al Estado con arreglo al art. 15, párrafo 1.º (Legislación mercantil) y al art. 20 (amplia potestad reglamentaria). El Sr. Prieto se conformó, haciendo honor a la ciencia jurídica del señor Presidente del Gobierno, pero confesando que antes de oírle no había visto claro el asunto. Otro tanto podemos decir, aunque el asenso de la Cámara no consienta ya dudas.

(8) El texto es el propuesto en una enmienda por el Sr. Marial.

(9) El Sr. Juarros (Ap. 5.º al núm. 30 y 8.º al 37) defendió los intereses sanitarios generales, y el carácter de funcionarios públicos que, a su juicio, debía constitucionalmente reconocerse a los técnicos de Sanidad.

(10) En el primitivo proyecto se incluía aquí una alusión a materia de tributación y de enseñanza, diciendo que se estaría a lo que la Constitución ordenara en los Títulos respectivos. No resignándose a la supresión, el Sr. Jaén propuso que se afirmara la intervención del Estado en este orden, por entender que sería tan pernicioso su abandono, que acaso fuera preferible entregar a las Regiones el Ejército.

## ART. 15.

**Corresponde al Estado español la legislación, y podrá (1) corresponder a las Regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes (2), sobre las siguientes materias (3):**

**1.ª Legislación penal, social, mercantil y procesal (4), y en cuanto a la legislación civil (5), la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Esta-**

tutos, personal, real y formal (6), para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España (7).

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia (8).

2.<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3.<sup>a</sup> Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4.<sup>a</sup> Pesas y medidas.

5.<sup>a</sup> Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6.<sup>a</sup> Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse (9).

7.<sup>a</sup> Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8.<sup>a</sup> Régimen de seguros generales y sociales.

9.<sup>a</sup> Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones (10).

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión (11).

PRECEDENTE.—Ni en el Anteproyecto ni en el voto particular Romero Otazo hay precepto análogo. Y se explica, porque ambos textos se limitaban a demarcar en general la competencia del Estado y a atribuirle, de otra parte, el residuo jurisdiccional. Este artículo, que el canónigo Sr. García Gallego calificó de «desgarrón» en las facultades de la República, nace por influjo del

voto particular parlamentario Alomar-Xirau (Ap. 14 al núm. 25), hecho suyo con escasas variantes por el señor Alcalá-Zamora (enmienda Juarros tantas veces citada).

(1) Merece destacarse y subrayarse el carácter absoluta y terminantemente potestativo (*podrá*) de la atribución que a las Regiones cabe efectuar en punto a la ejecución.

(2) Las Cortes, soberanamente, y teniendo en cuenta la capacidad política de las diversas Regiones, graduarán el ámbito de sus facultades de ejecución.

(3) La matización se establece, por tanto, no en la forma abigarrada y confusa del proyecto parlamentario, ni siquiera mediante el cauce de que sean facultades *conferibles*, como decía el Sr. Samper (Ap. 3.º al número 24), o *delegables*, como indicaba el Sr. Ruiz Funes (Ap. 11 al núm. 24), sino como facultades *compartibles*, en cuanto que una misma materia se desdobra, según la función, entre el Estado y la Región autónoma.

(4) El Sr. Leizaola quiso mermar, con criterio regionalista, lo referente a Derecho procesal (Ap. 1.º al núm. 25).

(5) Forzoso es lamentarse de que no hayamos logrado lo que Alemania y Suiza, que, al fin y al cabo, y digan lo que quieran los cultos firmantes del voto particular al Anteproyecto, tenían y tienen mayor variedad racial y cultural que nosotros. La fórmula del Sr. Ramos, aceptada por el Sr. Carner (*Diario* núm. 45), o sea la creación de Comisiones mixtas para unificar la legislación, puede producir buenos resultados. Por lo pronto, ningún riesgo hubiera habido en que se uniformara la mayoría de edad en toda España, como propuso el señor

Alonso de Armiño. Debe fijarse la atención, finalmente, en que este apartado viene implícitamente a atribuir facultades legislativas en materia civil a *todas* las Regiones, incluso a las que no hayan tenido antes Derecho foral.

(6) ¿Por qué no haber empleado un sistema menos rudimentario? ¿Se cree que nuestro mismo Código civil, con no ser una maravilla, sigue inspirándose en criterios estatutarios?

(7) No estará de más reafirmar la potestad indiscutible del Poder central para suavizar los inevitables rozamientos que por desgracia han de venir a poco que las Regiones vayan formulando Estatutos, y sus máquinas legislativas elaboren nuevas normas civiles; aun unificadas las bases contractuales, los conflictos serán frecuentes.

(8) Este párrafo representa una transacción más (después de un momento de tensión enorme). El señor Largo Caballero deseaba que la legislación social fuese facultad del Estado (¿cómo responder ante Ginebra de cosas en que no intervengamos?). En cambio, los Diputados catalanes, alegando compromisos contraídos, e invocando el mayor adelanto industrial de su comarca, recababan que esta materia quedara reservada a los Estatutos regionales. La conciliación se operó otorgando al Estado la garantía de la inspección en este género de asuntos. Ello implica dos cosas: que en los demás casos de ejecución no puede inspeccionar el Gobierno central; y que, por tanto, la República tiene menos facultades con respecto a Cataluña que las reconocidas al Reich con relación a los Países en el art. 15 de la Constitución de Weimar.



(9) Más bien corresponde este apartado al art. 14. La frase de «ejecución *directa*» parece dar a entender que lo normal en el art. 15 es la ejecución *indirecta*, que—por consiguiente—no es ejecución regional, sino nacional.

(10) Demasiado impreciso, con todos los riesgos consiguientes.

(11) No parece que exista entre ambos servicios una homogeneidad que aconseje su acoplamiento.

#### ART. 16.

**En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores (1), podrán corresponder a la competencia de las Regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes (2).**

PRECEDENTE.—No existe.—Este artículo representa una innovación exigida por el sistema seguido para el reparto de competencias, y fué la principal rectificación a la enmienda Juarros-Alcalá-Zamora, donde se especificaban las materias atribuidas a la legislación y ejecución de las Regiones.

(1) Desestimado en este aspecto el punto de vista de los Sres. Alomar-Xirau, y no habiendo tampoco prevalecido el criterio del Sr. Rodríguez Pérez (que definía las facultades regionales, y dejaba para el Estado todo lo demás), es evidente que la Región no tiene hoy campo *mínimo* de actuación (salvo el Derecho foral), sino que en cada caso serán las Cortes las que le otorguen mayor o menor número de funciones.

(2) La frase «aprobados por las Cortes» tiene cierto valor, aunque parezca pleonasma, pues quiere recordar la soberanía del Parlamento central en asunto tan importante.

### ART. 17.

**En las Regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles (1).**

PRECEDENTE.—El art. 6.º, II, del Anteproyecto, transcrito asimismo con igual número en su voto particular por el Sr. Romero Otazo.

(1) El principio es justo, y mantiene la tesis de la igualdad jurídica (que enuncia el art. 2.º y luego ha de reaparecer en el art. 25). No dejan de ofrecer interés dos notas: la idea de *País* como expresión que designa a la Región autónoma, y la indicación de sus indígenas como *naturales*. El precepto tiene, además, el valor de ser, no una disposición de procedimiento, sino de fondo (como diríamos en la tesis de KELSEN). Y es tanto más de acentuar esta significación, cuanto que a los Estatutos regionales no se les impone límite alguno en punto a contenido mínimo (que sea organización republicana la suya; que tengan un Parlamento democrático, etc., etcétera).

### ART. 18.

**Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado (1); pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley (2).**

PRECEDENTE.—Artículos 5.º del Anteproyecto y 9.º del voto particular Romero Otazo.

(1) En un Estado federal nacido por la unión o concierto de Estados simples componentes se explica que éstos se reserven las facultades que no hayan atribuído a aquél de modo expreso. En cambio, cuando es el Estado unitario el que traspasa atribuciones a los organismos regionales, es lógico que a aquél corresponda todo lo no transmitido. La presunción de competencia en nuestro caso está en favor del Estado nacional, contra lo que pretendió el Sr. Beunza (*Diario* núm. 45). De este modo, además, los nuevos inventos que puedan hacerse quedarán a beneficio del Poder central (argumento del Sr. Bugeda).

(2) Este poder residual del Estado es delegable o transmisible, pero no *in genere*, sino caso por caso. Lo que el párrafo último del artículo quiere decir es que no se trata de materia netamente e inalienablemente propia del Poder central, ya que cabe cederla por vía legislativa. Entonces pasará la materia en cuestión desde el art. 15 al 16.

### ART. 19.

**El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República (1). Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad (2).**

**Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes (3).**

**En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las Regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza (4).**

PRECEDENTE.—Artículo 10 del voto particular Romero Otazo (muy bien construído en este particular).

(1) Responde el artículo a una necesidad evidente: la de coordinar lo que las varias Regiones vayan acordando o hayan de acordar en sus respectivas órbitas cuando la armonía entre sus intereses y los generales del Estado así lo reclame. Trátase, pues, de algo semejante a lo que en la Constitución del Reich regulan los arts. 9.º a 11 y suele denominarse «competencia legislativa condicionada».

(2) Esta apreciación *previa* es una novedad dañosa. *A posteriori* puede el Tribunal de Garantías Constitucionales resolver si la Ley responde o no a una necesidad; así lo establecía el voto particular de la Comisión Jurídica Asesora; hacer otra cosa implica, en plena efusión sentimental muy ensalzada, una ofensiva suspicacia contra el Estado central. El procedimiento adoptado tiene, sin embargo, una ventaja indudable: que difícilmente pueda ya ser tachada de inconstitucional la Ley que en tal forma se dicte.

(3) Prácticamente, este *quorum* descomunal hará imposible la aprobación de la Ley. Piénsese que para la reforma de la nueva Constitución no exige mayores requisitos el art. 125 (ni aun en los cuatro primeros años, pues luego basta con la mayoría absoluta). Recuérdese asimismo que no se fija *quorum* para la aprobación parlamentaria de los Estatutos regionales. Y si se tiene en cuenta, además, lo que es corriente en el funcionamiento de una Cámara, aunque sea entusiasta, se comprenderá que, entre ausentes, abstenidos y opuestos, resulte difícilísimo lograr dos tercios de votos propicios a la medida. Y cuenta que la necesidad de ésta habrá tenido que ser declarada *a priori* por el Tribunal de Garantías Constitucionales, del cual forman parte muy principal, con arreglo al art. 122, los representantes de las Regiones. La legislación de bases será, en su virtud, escasísi-

ma. Bien es verdad que sólo así pudo lograrse, por vía de transacción, que la minoría catalana aceptara el principio.

(4) Este apartado puede perfectamente suprimirse, porque no añade facultad alguna a las que ya tuvieran las Regiones.

### ART. 20.

**Las leyes de la República serán ejecutadas en las Regiones autónomas por sus autoridades respectivas (1), excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este Título (2).**

**El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales (3).**

PRECEDENTE. — Arts. 7 del Anteproyecto y 11 del voto particular.

(1) El Sr. García Valdecasas pidió la supresión de todo este primer párrafo (*Diario* núm. 45, pág. 86), fundándose en que respondía a un criterio que la Comisión sostuvo al principio, pero que había sido abandonado al admitirse la idea de un reparto de competencias en la ejecución; de modo que si antes era indispensable señalar la posibilidad de ejecución por las Regiones, ahora resultaba inconcebible hacerlo; en cambio, manteniéndose el párrafo, se llegaba a una división cuatripartita de competencias, que es francamente inadmisibles. Con razón dijo el Sr. Lamamié que este apartado primero carecía en absoluto de sentido.

(2) La propensión a las referencias, que nublan en vez de aclarar, es uno de los defectos de la nueva Constitución, ocasionando oscuridades, confusiones, y, en el mejor de los casos, redundancias.

(3) El poder de Ordenanza de la República, para ejecución de sus Leyes, puede ejercitarse aun en el caso de que sean las Autoridades regionales las llamadas a realizar dicha ejecución (con arreglo al art. 15 o al párrafo 1.º del 20).

### ART. 21.

**El derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos (1).**

PRECEDENTE.—Art. 13 de la Constitución alemana de 1919.

(1) El voto particular Alomar-Xirau pedía la supresión de este art. 21. Las razones a que obedece son obvias; pero la limitación que su frase final consigna, y que el Sr. Alcalá-Zamora hubo de explicar, resulta comprensible, pues de lo contrario quedarían las Regiones sin posibilidad efectiva de legislar.

### ART. 22.

**Cualquiera de las provincias que forme una Región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central (1). Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos,**

**dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia (2).**

PRECEDENTE.—Enmienda del Sr. Alonso de Armiño (*Diario* núm. 45, pág. 87).

(1) El fundamento del precepto resulta clarísimo: cabe que, andando el tiempo, una provincia se sienta poco a gusto en el seno de la Región a que antaño se ligara espontáneamente; y sentado el criterio de autodeterminación, y siendo la provincia el núcleo de organización adoptada, ¿cómo no arbitrar un procedimiento para que recobre su ser primitivo? El riesgo que se corre es que, correspondiendo a la Región el arreglo de su régimen local, haya suprimido las provincias: ¿Revivirán éstas a los efectos tan sólo del presente artículo? Parece hartó problemático. La realidad será la creación regional; el mito, su futura disgregación.

(2) Los trámites y requisitos son parodia de lo prevenido en el art. 12. Y aunque pueda parecer anómalo este juicio, creemos honradamente que, una vez aparecida la Región, no importa sólo a la provincia el mantenimiento de la unidad lograda, sino que habrá mil intereses comunes, que afecten a toda la colectividad, y que no pueden quedar al capricho o al mal humor de uno de los componentes. Justo es recordar, sin embargo, cómo se ha producido el fenómeno regional entre nosotros.

## TITULO II

### Nacionalidad.

Situado entre la Organización nacional y la Declaración de derechos, este Título representa la regulación de algo que importa sobremanera al Estado, a saber, la determinación de quiénes son nacionales suyos, base obligada para poder luego establecer qué derechos les correspondan, qué cargas han de levantar, y qué diferencia de trato han de merecer con relación a los exógenas.

No han sido objeto de examen y resolución algunas cuestiones de las que hoy preocupan en el mundo acerca de esta materia, muy especialmente por lo que toca a la *matización* de la nacionalidad *adquirida, no originaria*, para atribuirle ámbito más o menos extenso de posibilidades políticas; ni tampoco se han abordado problemas que el egoísmo actual plantea, como la *apatridia*, siquiera quepa en nuestra opinión resolver el caso sin necesidad de consagración constitucional explícita. Otros temas sugestivos a que nos lleva la moderna vida internacional (multiplicidad de nacionalidades dentro de una misma familia, privación de nacionalidad como sanción política, etc., etc.), apenas si se han suscitado incidental o colateralmente.

En cambio, toda la discusión ha estado dominada por el sentimiento de simpatía cordial hacia los Pueblos de nuestra estirpe. Ya en el discurso que al presentar el proyecto pronunciara el Sr. Asúa (*Diario* núm. 28),

queda consignado cómo se ha hecho en pro del hispano-americanismo algo más práctico que el champán de los banquetes, pues se ha organizado una cierta fraternidad fundada en reciprocidades. Y el debate gira, fundamentalmente, en torno al mismo tema: hasta el punto de que, sin discrepancia por parte de nadie, la única preocupación consiste en conciliar sentimientos con realidades, y lograr una fórmula que no hiera ningún interés y que ampare cualquiera legítima aspiración en este orden: es una pugna entre generosidades que pretenden traducirse en normas, y observaciones fieles de la situación mundial que obligan a mínimas exigencias.

### ART. 23.

#### **Son españoles:**

1.º Los nacidos, dentro o fuera de España, de padre o madre españoles (1).

2.º Los nacidos en territorio español de padres extranjeros, siempre que opten por la nacionalidad española en la forma que las leyes determinen (2).

3.º Los nacidos en España de padres desconocidos (3).

4.º Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza (4) y los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la República, en los términos y condiciones que prescriban las leyes (5).

La extranjera que case con español conservará su nacionalidad de origen o adquirirá la de su marido, previa opción regulada por las leyes de acuerdo con los Tratados internacionales (6).

Una ley establecerá el procedimiento que facilite la adquisición de la nacionalidad a las personas de origen español que residan en el extranjero (7).

PRECEDENTES.—Este artículo, que figuraba con el núm. 21 en el proyecto de la Comisión parlamentaria, procede del art. 9.º del Anteproyecto, salvo los dos úl-

timos párrafos, que tienen su origen en otros tantos votos particulares presentados al mismo por el Sr. Pedroso. La tradición española hace que nuestras Constituciones empiecen con una regulación de quiénes son nacionales, por lo cual en 1837, 1845, 1869 y 1876 es el art. 1.º el encargado de esta función, cumplida también por el art. 17 del Código civil vigente.

(1) Proclámase el principio del *jus sanguinis*, favorable a los Países, como el nuestro, donde el número de extranjeros residentes es muy inferior al número de nacionales ausentes de la Patria, y conviene por tanto no desvincular de nuestro Derecho a la prole que de esos emigrados pueda provenir.

(2) Aparece aquí ya el principio opuesto, el del *jus soli*, a virtud del cual prevalece el criterio territorial sobre el personal; pero aparece en forma atenuada, pues lo que se concede es simplemente un derecho de opción, ya que la convivencia internacional en el Continente europeo no consentiría otra cosa. De este modo queda mejor expresado lo que enunciaba en su núm. 1.º el citado art. 17 del Código civil, cuyos arts. 18 y 19 regulan la forma de llevarse a cabo la opción de que se trata.

(3) El caso es de evidencia absoluta: mal puede invocarse el *derecho de la sangre* cuando se ignora por completo cuál sea la ascendencia: entonces recobra todo su imperio el *derecho del suelo*, que viene generosamente a brindar su amparo a quien no podría solicitar otro ninguno.

(4) Motivo de graves perplejidades ha constituido en nuestro Derecho esta afirmación, que viene reproduciéndose desde 1845, y que, puesta en relación con preceptos de las Leyes Recopiladas, establecía diferencias

entre las clases de naturalización según los efectos que hubieran de producir. Hoy representa un acto gracioso del Poder Ejecutivo el otorgamiento de la naturalización, con respecto a la cual no se puede admitir el carácter de contrato de Derecho público que a veces ha sustentado la doctrina. Por lo demás, y a diferencia de lo que se discute hoy por algunos autores (y tuvo entre nosotros cierta repercusión en el Proyecto de Constitución preparado por la famosa Asamblea Nacional de la Dictadura), el texto no admite, ni nuestra práctica establece, distinciones entre naturalización más o menos plena, según los derechos que para ocupar cargos públicos pueda reconocer. Incluso la nueva Constitución llega al extremo de consentir que un extranjero naturalizado pueda ocupar la Presidencia de la República.

(5) También ha originado dificultades la adquisición de nacionalidad española por haber ganado vecindad, ya que este concepto no tiene en nuestra técnica la precisión apetecible. De todos modos, el Código civil primeramente, y luego, y sobre todo, el Real Decreto de 6 de noviembre de 1916 y el reciente de 29 de abril de 1931 han simplificado considerablemente la cuestión. Hoy basta con diez años de residencia, reducibles a cinco cuando se acompañen determinadas circunstancias de arraigo, o a dos cuando se trate de súbdito procedente de Países unidos a nosotros por vínculos de parentesco racial.

(6) Este precepto es nuevo, y responde a la doble corriente que en la actualidad puede advertirse: no mermar por el matrimonio el *status* de la mujer, de una parte; de otra, no renunciar tampoco a que las nacionales dejen de serlo cuando contraigan matrimonio con un extranjero. Ahora bien, el texto que redactó el señor Pedroso resultaba más preciso, pues mantenía la tesis

de la conservación de la nacionalidad sin más que la previa declaración ante el funcionario del Registro civil, y suponía renunciado este beneficio, y adquirida por consiguiente la nacionalidad del marido, si oportunamente no se había llenado tal requisito. Sea de ello lo que fuere, habrá que esperar a que la cuestión se regule expresamente para que tenga verdadera eficacia el criterio sentado por la Constitución.

Es de subrayar por su transcendencia la aclaración que, con fino sentido de nuestra realidad jurídica, pidió el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 46), a juicio del cual no podía la mujer española resultar de peor condición que la extranjera; por donde había de entenderse que la norma establecida se aplicaba también a la hipótesis inversa, es decir, a la de la mujer española que casara con extranjero. La respuesta afirmativa dada por la Comisión (Srta. Campoamor en aquel caso), y el asentimiento de la Cámara hacen que esta interpretación auténtica venga a corregir lo defectuoso del texto aprobado, cuya generosidad sería indiscreta si cuidase de defender a los no nacionales con garantías que hubiera parecido más justo y más lógico otorgar a los hijos del País.

(7) Como se ha indicado antes, el germen del precepto se halla en un voto particular presentado a la Comisión Jurídica Asesora por el Sr. Pedroso. Sin embargo, quizás el sentido haya variado, pues la redacción de dicho voto aludía concretamente a una «*adquisición colectiva* de nuestra nacionalidad» por las personas de origen español trasplantadas al Extranjero; con lo cual hubiera podido llegarse a una naturalización global de sefarditas, por ejemplo. El texto aprobado no permite semejante medida, sino que se limita a *facilitar* la adquisición de nuestra nacionalidad a las personas de origen español que residan en el Extranjero. Perdura,

pues, el mismo criterio noblemente nacionalista; pero queda en cierta indefinición el concepto esencial del párrafo, o sea el del *origen español*. ¿Qué habrá de entenderse por éste? Desde luego, cabe incluir en él a los individuos de que se ocupa el art. 24 del Código civil. Con mayor motivo, y mientras el criterio sentado en el párrafo precedente no se implante, la mujer casada, de que trata el art. 22, II, de dicho Cuerpo. Y en general, cuantos hubieran sido españoles y hayan perdido nuestra nacionalidad (aunque tampoco deje de influir en su recobro el motivo que para esta pérdida mediara). Hay, de todas suertes, una interpretación auténtica del precepto: el Sr. Suárez Picallo, defendiendo enmienda del Sr. Fernández Ossorio, pretendió que se reconociera la recuperación automática de nuestra nacionalidad a favor de los españoles que volvieran a España y que hubieran tenido que naturalizarse en América (para poder trabajar, o para actuar en política); y la Comisión, por boca del Sr. Ruiz Funes (*Diario* núm. 46) le contestó que eso sería propio de la Ley que se dictara en ejecución del párrafo que comentamos; con ello resulta que hace falta un texto legislativo complementario, y que quizás sea la hipótesis de nuestro emigrado, y no la del pobre judío expulsado antaño, la que haya inspirado el propósito de la Constituyente.

#### ART. 24.

**La calidad de español se pierde (1):**

**1.º Por entrar al servicio de las armas de una potencia extranjera sin licencia del Estado español (2), o por aceptar empleo de otro Gobierno que lleve anejo ejercicio de autoridad o jurisdicción (3).**

**2.º Por adquirir voluntariamente naturaleza en país extranjero (4).**

**A base de una reciprocidad internacional efectiva y me-**

diante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen (5).

En estos mismos países, si sus leyes no lo prohíben, aun cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen (6).

PRECEDENTES.—Artículo 10 del Anteproyecto, art. 10 de la Constitución de 1812 y 1.º *i. f.* de las de 1837, 1845 y 1876. Art. 20 del Código civil.

(1) La primera observación que suscita el texto es la del reconocimiento expreso de un principio que es indiscutible ya: el cambio de nacionalidad, o mejor, la pérdida de la que se poseía, la posibilidad de sustituir la *originaria* por una *adquirida*. Ello va contra la vieja máxima inglesa del *once a subject, always a subject*, aun cuando otros párrafos del presente artículo parezcan ir, generosamente, y no como imposición, en un sentido análogo. Una segunda observación que debemos hacer es la relativa a los *sin patria*: las ventajas de la moderna civilización son una consecuencia del sacrificio que todos hacemos, aportando nuestra actividad, nuestro patrimonio, y si es preciso nuestra vida, en aras de un régimen jurídico digno. Por ello no cabe consentir que disfrute de esos beneficios quien nada hace para merecerlos. En ese aspecto, todas las legislaciones reaccionan hoy contra los *Heimatlosen* (*apátridas*, con neologismo correcto), y se prohíbe, en consecuencia, que un individuo pueda renunciar a una nacionalidad sin adquirir simultáneamente las obligaciones de otra. En nuestro Derecho cabe invocar la Real orden de 15 de marzo de 1900, que no admite la pérdida de nuestra nacionalidad por el simple hecho de renunciar a ella.

(2) En general este párrafo primero comprende los casos de pérdida *involuntaria* de nuestra nacionalidad, los casos en que *ope legis* deja de ser español quien antes lo era. Entre estos casos se quiso incluir, y no prosperó por fortuna, uno que figuraba en el voto particular del Sr. Castrillo (Ap. 10 al núm. 26), y que hubiera tenido notorio y enojoso sabor fascista: la sentencia judicial que privara de españolidad. En sentido semejante iba la tesis del Sr. Franco (D. Ramón), que quitaba la nacionalidad a quien se hubiera alzado en armas contra la Constitución. Descartados esos supuestos, han quedado en pie los dos tradicionales. Por lo que toca al servicio militar en un Ejército extranjero, se concibe sin esfuerzo la incompatibilidad de nacionalidades, ya que la defensa de otra Patria no suele ligar bien con la fidelidad a la propia, antes al contrario, presupone desafecto para el País de origen. Sin embargo, y como la realidad puede ofrecer (y en fecha no lejana los ofreció) ejemplos de compatibilidad notoria, lo único que se ha hecho es exigir la previa licencia del Estado español, en vez de la antigua licencia *del Rey*.

(3) Esta frase está deficientemente construída, porque separa el antecedente del consiguiente en forma algo violenta, y parece indicar que no es el *empleo*, sino el *otro Gobierno* el que ha de llevar aneja la autoridad; salvado este vicio gramatical, fácilmente subsanable, la cuestión que se plantea es la de si un cargo que implique jurisdicción en País extranjero lleva consigo automáticamente la pérdida de nuestra nacionalidad. Quizá no hubiera estado de más consignar alguna excusa, como en el caso anterior; y no es porque creamos fácil la hipótesis que proponía el Sr. Castrillo (de cuyo voto particular viene este apartado), sino porque puede interesar a España no perder un súbdito cualificado, y porque toda privación de un bien jurídico entraña sanción.

indudable. El daño se atenúa porque los preceptos referentes a Hispanoamérica evitan el escollo principal.

(4) Es el caso típico de naturalización en otro Estado, o sea el principio liberal que permite la modificación *voluntaria* de la nacionalidad anterior, aunque sea inadmisibile la tendencia actual de ciertos individuos a multiplicar estos cambios, que debieran ser excepcionales, para acogerse sucesivamente a las ventajas que proporciona uno u otro pabellón.

(5) Este párrafo, de importancia considerable, reconoce y permite la doble nacionalidad, de suerte que un súbdito de otro País pueda al mismo tiempo ser ciudadano español, para lo cual se establecerán las debidas condiciones en una Ley complementaria del texto constitucional, fijándose las siguientes bases: *a)* sólo los portugueses, los brasileños o los hispanoamericanos tendrán este privilegio (¿por qué no los filipinos?); *b)* habrán de solicitarlo y de residir en España; y *c)* habrá de existir una reciprocidad internacional efectiva.

(6) Finalmente, y *a contrario sensu*, los españoles podrán conservar su nacionalidad si se naturalizan en uno de los mentados Países y la legislación de éstos *no lo prohíbe*. La diferencia se advierte claramente: no cabe supeditar lo que a nuestros nacionales se refiere a la doble barrera legislativa y diplomática a que aludía el Sr. Ruiz Villa (*Diario* núm. 46), ni a la previa exigencia de reciprocidad, que haría ilusorio el beneficio, como apuntaba el Sr. Botella (*ibidem*): basta con que la soberanía territorial se respete, por lo cual no se logrará dicha posición cuando la Ley del País lo impida. Y no se crea que hay desigualdad injusta en estas soluciones, ya que los Estados iberoamericanos son Países de inmigración, y nuestras colonias allí son tan nume-

rosas como útiles, y en cambio, la vieja Europa apenas si recibe corrientes inmigratorias que vengan a mejorar su situación.

Sólo una mención podemos hacer de cierta peregrina enmienda del Sr. Barriobero, formulada en el sentido de que los religiosos no son nacionales: la Cámara no compartió su punto de vista (113 votos en contra y 82 en pro).

## TITULO III

### Derechos y deberes de los españoles.

1) Este Título, el único que se ha subdividido en Capítulos, formula lo que en nuestra técnica suele denominarse *Parte dogmática* de la Constitución, y lleva una rúbrica que tradicionalmente se repite y que es inexacta. Recordando a ANSCHÜTZ, diríamos que fuera de este Título hay también derechos de los españoles; que dentro de él hay derechos que no son sólo de los nacionales; y que algunos de sus preceptos no son realmente ni derechos ni deberes.

En efecto, fuera del Título se halla, y consagra un auténtico derecho sin embargo, el art. 17, que atribuye a todo español facultad para reclamar en una Región autónoma igualdad de trato con los naturales de ella. Y lo mismo cabe decir del art. 9.º si admitimos un derecho subjetivo a favor de las entidades locales, como lo hace GIESE (y de los arts. 106 y 115 en todo caso).

Dentro del Título están preceptos que se aplican del mismo modo a españoles y extranjeros (arts. 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, etc.). Más aún; alguna norma, como la contenida en el párrafo 3.º del art. 31, está específica y concretamente pensada para garantía de los extranjeros, aunque no entrañe derecho puro.

Por último, no son *derechos* ni *deberes* las declaraciones que tanto abundan en este Título y que no tienen verdadera entraña preceptiva, sino mera enunciación de postulados o convicciones. Y al lado de esto, tampo-

co sería difícil encontrar disposiciones que hubieran ido mejor a la Parte orgánica, como sucede con no pocos preceptos, v. gr., el relativo a contingente militar (artículo 37, II) y algunos de los referentes a Congregaciones y funcionarios.

2) Desde luego, es necesario sentar, ante todo, que esta Parte dogmática no resulta indispensable en una Constitución, pues aun sin reducir ésta a los términos escuetos de un criterio kelseniano estricto, ejemplos hay de Países como la Francia contemporánea cuyas Leyes constitucionales carecen de Declaración de Derechos.

Ello no obstante, lo corriente es que ésta exista, como lo revela el hecho de que quizás esas Declaraciones sean la primera expresión histórica de textos constitucionales. Así, en la Edad Media cabría ver algo de esto en las *libertades* que reconocen monumentos legislativos como la Carta Magna, siquiera respondieran a espíritu de clase, y no a un sentido abstracto y democrático. Así, más tarde, el *Bill* de Derechos consagra ya este género de documentos políticos de máximo valor, cuya generalización se debe luego a varios influjos convergentes: al Derecho natural, que admite la necesidad de libertades anteriores al Estado mismo; a la tradición puritana de los emigrantes que pueblan las colonias de Norteamérica, y a su propósito de afirmar reductos de independencia no asaltables por el Poder real; a la cristalización de esas convicciones y creencias en Declaraciones de influjo perenne, como la clásica de Virginia o la francesa de 1789; y finalmente a la difusión enorme que en Europa tiene el fenómeno de las Constituciones escritas, y al cual contribuyó poderosamente la fuerza expansiva de la Gran Revolución.

En nuestro País, ha sido habitual que las Constituciones comenzaran con una breve Declaración de De-

rechos, aun cuando éstos se encuentren esparcidos en alguna, como la de Cádiz. Y llegado el momento de trazar la nueva Ley política fundamental, no había de suprimirse esta Parte, que tan directamente refleja siempre la índole del Estado a que se destina.

3) A través de la perduración del fenómeno, nótese una modificación esencial de las Declaraciones de Derechos. Empezaron por demarcar la esfera *individual*, por trazar criterios *negativos* y por limitarse a cuestiones *formales*; hoy abarcan también lo *colectivo*, expresan reglas *positivas* y se caracterizan por su *contenido*.

La preocupación del siglo XIX por el individuo conducía a la injusticia de desconocer otras realidades; la posición actual del mundo no permite ignorar que lo colectivo tiene un valor *per se*; y así, rectificando el antiguo punto de vista unilateral, se admiten hoy los derechos de las personas morales, y se advierte en los textos una gran preocupación por los organismos, por las entidades del régimen local y por los sindicatos y corporaciones.

En otro orden, predominó al principio el sistema de condensar la Declaración en un conjunto de prohibiciones, que cercenaban facultades o corregían abusos del Poder público, especialmente del Ejecutivo, y que por este procedimiento iban señalando a los súbditos, ya elevados al rango de ciudadanos, lo que podríamos llamar en la terminología de JELLINEK un *status libertatis*; la abstención del Gobierno significaba un islote de independencia, de libertad de movimientos a favor del particular. Pero estas libertades (no detención; no prisión; no violación de correspondencia), tenían que adoptar una faz más positiva: y vinieron entonces los derechos de reunión, de sufragio, de emisión del pensamiento, etcétera.

Y no bastó eso siquiera: las meras garantías o derechos de índole formal requerían para su plena eficiencia un contenido: junto a los derechos políticos fundamentales habían de venir aquellos *derechos económicos* de que hablara MENGER; el elector que no tiene garantizado el sustento, sólo disfruta de un simulacro de independencia. Entonces se completó el cuadro, añadiendo a la libertad y a la igualdad cosas de otro orden, como el derecho al trabajo y a la asistencia que en cierto modo admitió la Constitución francesa de 1848, o como los numerosos derechos que han venido a nutrir las Declaraciones modernas: la mejicana de 1917, la rusa de 1918, la alemana de 1919 (\*).

4) No es esto sólo. Propensa esta Parte dogmática a las afirmaciones de partidismo político y a enunciar la profesión de fe ideológica, bien claro se vió al elaborarse la Constitución de Weimar todo el riesgo a que *declamatoriamente* se inclina. Así pudo NAUMANN formular su proyecto de Declaración sobre la base de aforismos o frases sentenciosas que querían ser un Catecismo popular: «la conservación del País es el fin del Estado»; «el aumento de la población constituye la fuerza del País»; «a una industria democrática corresponde un Parlamento industrial», etc., etc. (V. POETZSCH-HEFFTER.) Ciertamente que la propuesta no fué bien acogida; pero no resulta menos cierto que, a la postre, pervivieron expresiones que no tienen rango jurídico preciso, y que convirtieron la Parte segunda de aquella maravillosa Constitución en un programa *interfraccional* (como en algún momento se dijo).

Sobre todo, hay que separar en ella, y lo mismo

---

(\*) V. el estudio que a esta interesante evolución dedica el maestro POSADA en su *Tratado de Derecho político*, t. II, lib. IV.

acontece con la española, dos grandes grupos de preceptos: los que verdaderamente responden a este nombre y son eficaces desde ahora, y los que significan mera promesa de un programa de reformas y no pueden actualizarse hasta que una ley complementaria venga a posibilitar su ejecución. En el texto español cabe señalar reglas de obligatoriedad inmediata, como los artículos prohibitivos en general y concretamente el párrafo 2.º del 25; y también textos programáticos, que significan una orientación y un límite en cuanto al futuro, como se ve en el art. 45, párrafo 2.º. En el primer caso puede haber, y suele haberlo, un auténtico derecho subjetivo (art. 29, por ejemplo); en el segundo habrá, cuando más, un reflejo de Derecho objetivo.

5) Si quisiéramos puntualizar qué influjos se han dejado sentir sobre nuestra Constitución en este Título, fácil sería trazar el rastro de las Constituciones alemana y mejicana, entre otras. A ello se debe, sin contar con razones ya apuntadas, la extensión extraordinaria que el mismo presenta, pues lo componen 26 artículos muy nutridos, alguno de los cuales es sumamente largo, y no pocos comprenden materias diversas y aun heterogéneas; sin reparo puede decirse que ninguna Constitución española del siglo XIX llegó a tal cantidad de preceptos, ni abarcó en ellos temas tan múltiples.

Es sensible, de todos modos, que por no haberse seguido una sistemática más perfecta, resulte desconcertante en grado sumo el encadenamiento de los artículos; y así, junto a la libertad de conciencia, vemos el principio *nullum crimen sine lege*, e inmediatamente la seguridad personal, para pasar a la extradición de delinquentes políticos; así encontramos también el derecho de sufragio embutido entre el de petición y el deber militar; así se pasa de éste al derecho de reunión, etc., etc. Y algo análogo ocurre dentro ya de algunos artículos:

el 31, v. gr., regula sucesivamente estas cuestiones: la libre circulación, el derecho a emigrar o inmigrar, la expulsión de extranjeros y la inviolabilidad del domicilio.

6) Bien es verdad que en Alemania tuvo la Comisión varias semanas para preparar la Declaración de Derechos; y entre nosotros no contó con más de veinte días la Comisión parlamentaria para presentar su proyecto de Constitución. ¡Qué de extraño tiene que luego se viera obligada a revisarlo y retocarlo y a retirar diversos artículos para ofrecer redacción mejor meditada! Ni es tampoco de la Comisión toda la culpa: las vacilaciones de la Cámara, emotiva con exceso e impresionable en demasía, y la imposición de la disciplina política como freno a convicciones individuales, fueron causa de acuerdos contradictorios, de variaciones de criterio en problemas sustanciales y de cierto desarreglo en la discusión (como puede comprobarse, aparte otros artículos, en el 42). Y conste que, alterando la numeración correlativa establecida, se procuró separar la discusión de las materias más expuestas a controversia apasionada: para ello se anticipó el debate sobre derechos individuales y políticos e intereses materiales, y se quiso dejar para la segunda semana fijada al efecto el debate relativo a religión, familia y cultura; pero ni aun con esta infracción del orden lógico se pudo acelerar el trámite, ni fué posible evitar momentos de intenso dramatismo.

7) En efecto, la naturaleza de los temas abordados hizo que intervinieran el Sr. Alcalá-Zamora (Presidente del Gobierno) y los Ministros Sres. Ríos, Albornoz y Azaña, que trataron el problema religioso, pudiendo citarse como modelo en su estilo la oración que pronunció el primero, y también el discurso elocuentísimo del

segundo (de cuya importancia no cabe juzgar sin haberlo escuchado, porque tiene las características de la auténtica oratoria: emoción en los oyentes, decepción en los lectores); en cuanto al Sr. Albornoz, expuso sincera y briosamente la posición del partido radical-socialista; y finalmente, el Sr. Azaña, en una intervención acertadísima, brindó la fórmula que en definitiva prosperó en materia de Congregaciones.

Rasgos salientes de la discusión del Título fueron asimismo otros: la actuación del Sr. Besteiro para llevar la voz del partido socialista respecto al problema de la propiedad; algún incidente enojoso entre la Comisión y el Jefe del Gobierno; la tensión de ánimos al tratarse la cuestión de las Ordenes religiosas; la obstrucción de los grupos católicos en la sesión permanente del 13 de octubre; las intemperancias lamentables que en alguna ocasión se produjeron y, por último, dos notas agudas: la crisis política que se ocasionó al aprobarse el art. 26, y que determinó la salida de los Sres. Alcalá-Zamora y Maura; y la retirada de los sectores agrario y vasconavarro, con algún diputado católico indefinido, como protesta por igual causa y para no participar más en la discusión de un Código político cuya revisión inmediata creían necesaria.

8) Al lado de esto pierden interés otros temas no menos importantes, que también ocasionaron viva polémica, como sucedió con las cuestiones referentes a familia, propiedad y enseñanza. Casi cabría decir que todo el Título quedó reducido a cinco temas capitales: Ordenes religiosas; divorcio; voto femenino; expropiación no indemnizada y Universidad de Barcelona.

Lo cual no fué obstáculo para que, sin oposición casi, se aprobara una amplísima tabla de derechos, y se diera en ella entrada a la nota social, muy singularmente por lo que toca a la protección de los trabajadores y

de los campesinos, como también se atendió a los funcionarios; innovaciones todas ellas de cierto relieve en nuestra técnica constitucional. Asimismo merecen destacarse las afirmaciones, tan simpáticas, y en ocasiones tan ingenuas, que se han consignado respecto al matrimonio, a los niños, a los enfermos, etc., etc. (\*)

Lástima grande que precisamente cuando estaba a punto de aprobarse el Título (\*\*) se votara con toda urgencia, por motivos de gobierno, la Ley de Defensa de la República, que viene a mermar considerablemente la eficacia práctica de muchos de los derechos tan afanosamente discutidos...

## CAPITULO PRIMERO

### Garantías individuales y políticas.

Siguiendo en cierto modo la trayectoria alemana, nuestra Constitución ha separado en dos grupos la De-

---

(\*) No sería justo silenciar la noble insistencia con que los Diputados médicos, especialmente el Sr. Juarros, han pretendido injertar en la Constitución preceptos sobre educación física, iniciación sexual, certificado prematrimonial, contagio venéreo, aborto eugenésico, defensa de los técnicos sanitarios, etc. Lo mismo al discutirse el Título I que al abordarse el II, y aun después de aprobarse la Constitución, se expusieron estos temas (V. por vía de ejemplo el *Diario* núm. 82).

Tampoco sería justo callar que en la Comisión había dos insignes penalistas: el Sr. Jiménez de Asúa y el Sr. Ruiz Funes, a pesar de lo cual su continencia, muy difícil para un técnico, resultó realmente tan singular como plausible.

(\*\*) La discusión de éste empezó en la sesión del día 29 de septiembre (*Diario* núm. 46), y terminó en la de 22 de octubre (*Diario* núm. 61).

claración de derechos, dejando para este primer apartado lo referente a la esfera individual y política, y tratando en un segundo capítulo lo relativo a cuestiones de orden colectivo y económico-cultural. No ha sido enteramente afortunada la imitación, pues falta una rigurosa sistemática al deslindar los campos. Además, no cabe contraponer los derechos comprendidos en el capítulo 1.º a los englobados en el 2.º, llamando «garantías» a aquéllos y absteniéndose de toda calificación respecto a éstos. Más aún; han sido *políticas* las soluciones dadas a algunos problemas del capítulo siguiente, y no cabe en puridad considerar ni como *individuales* ni como *políticos* los derechos reconocidos a los funcionarios. Y tampoco parece recomendable el mantenimiento de una terminología arcaica y propensa a confusionismos.

#### ART. 25.

**No podrán ser fundamento de privilegio jurídico (1): la naturaleza (2), la filiación (3), el sexo (4), la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas (5).**

**El Estado no reconoce distinciones y títulos nobiliarios (6).**

PRECEDENTES.—Este artículo, que se discutió con el número 23, procede del art. 14 del Anteproyecto, donde formaba la segunda parte del precepto. Algún antecedente de él cabría encontrar, por lo que a los títulos nobiliarios se refiere, en el art. 38 del proyecto constitucional de 1873. También podría invocarse en tal sentido el art. 109 de la Constitución de Weimar.

(1) Siéntase en este artículo el principio de la igualdad jurídica, que no coincide exactamente con aquel otro de la igualdad ante la Ley consignado ya en el 2.º de la Constitución. Por eso parece acertado el precepto,



y no es pleonástico, como lo entendía el Sr. Azcárate, ni ofrece el riesgo que éste apuntaba de que una enunciación, nunca agotadora, permitiera resquicio a la desigualdad, pues afirmado de antemano y en forma básica para toda la Constitución el criterio contrario, no cabe que tal desigualdad se presuma en ningún caso. Claro es, por lo demás, que la disposición entraña una afirmación complementaria, que formuló el Sr. Ruiz Funes (*Diario* núm. 46) diciendo que tampoco serán motivo de contraprivilegio o desventaja esas mismas causas que seguidamente se invocan.

(2) Confesamos nuestra escasa simpatía por este vocablo, de equívoco significado. El proyecto se refería al *nacimiento*, motivando ello una intervención de la señorita Kent respecto a la desigualdad por venir al mundo en cuna proletaria o aristocrática. La Srta. Campoamor explicó el concepto diciendo que se refería al nacimiento en un lugar o región, con lo cual queda aclarado el sentido de la expresión comentada, aunque en realidad huelga el precepto, pues bien explícito está el art. 17, que resuelve por adelantado la única hipótesis peligrosa.

(3) Tampoco aparecía esta causa especial en el proyecto de la Comisión, pero resultó obligado incluir el caso una vez que se admitió la enmienda al art. 43 sobre equiparación de hijos legítimos e ilegítimos.

(4) Constituye esto un triunfo del feminismo, y un éxito de la Srta. Campoamor, cuyo voto particular (Ap. 12 al núm. 25) fué causa de que el sexo se mencionara expresamente, suprimiendo así la atenuación, llena de reservas sospechosas, con que el proyecto afirmaba *en principio* la igualdad de derechos para ambos sexos. El Sr. Leizaola hizo constar, con ironía sin malicia, que ello no implicaba, a su juicio, obligación alguna por parte de la mujer para el servicio de las armas.

(5) Ninguna duda razonable suscitan estos conceptos, pues la homogeneidad característica de un régimen democrático, la falta de influjo político y civil de la riqueza por sí sola, y la neutralidad que hoy reina en punto a convicciones políticas o religiosas como obstáculo para el reconocimiento de derechos, se explican sin necesidad de aclaración.

(6) Este segundo párrafo representa el corolario del principio antes sentado. Si la clase social y la riqueza no son fundamento de privilegio jurídico, y el nuevo Estado español se organiza en la forma democrática que el art. 1.º de la Constitución proclama, es evidente que la República debe suprimir las distinciones y títulos de nobleza, que si en su origen representaron acaso méritos contraídos por el individuo, en su transmisión suelen vincularse a ideas de linaje y de posición social incompatibles con el sentir popular de un moderno régimen republicano. En su virtud, ni el Estado concederá esas distinciones, ni autorizará el uso oficial de las otorgadas antes. (V. en tal sentido el Decreto de 1.º de junio de 1931.) Es más: dados los términos del precepto, creemos que tampoco está permitido el emplear en dicha forma oficial los títulos que un Estado extranjero conceda a súbditos españoles. No quiere ello decir, sin embargo, que esta norma, proverbial en las democracias contemporáneas, excluya toda idea de premio oficial a méritos positivos, pues subsiste entre nosotros alguna condecoración (la Cruz de Isabel la Católica, por ejemplo). Es de consignar, finalmente, que nadie defendió la subsistencia de los títulos, pues el Sr. Molina Nieto, que abordó el tema, soslayó discretamente el problema, limitándose a sostener la necesidad de admitir la recompensa a que son acreedoras las acciones extraordinarias.

**ART. 26.**

Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial (1).

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas (2).

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero (3).

Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas (4) que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes (5).

Las demás Ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes (6) y ajustada a las siguientes bases:

1.<sup>a</sup> Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado (7).

2.<sup>a</sup> Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia (8).

3.<sup>a</sup> Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos (9).

4.<sup>a</sup> Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza (10).

5.<sup>a</sup> Sumisión a todas las leyes tributarias del país (11).

6.<sup>a</sup> Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación (12).

Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados (13).

PRECEDENTES.—Discutido con el núm. 24, no hay verdadero antecedente de él ni en el Anteproyecto (aunque algo conste en el art. 8.º), ni en sus votos particula-

res, ni en la tradición constitucional española, que propendió a afirmaciones absolutamente contrarias. Sólo algunos proyectos de Ley, como el de 1906, podrían invocarse como precedentes tímidos de lo acordado ahora.

(1) El verdadero punto neurálgico de la Constitución ha sido realmente éste, que no en balde parecía al Sr. Ortega y Gasset uno de los cartuchos a que aludiera en su memorable discurso (*Diario* núm. 33). Al discutirse el art. 3.º, que, por así decirlo, se *acumuló* al actual, aparecieron claras las tesis que habían de sostenerse en la Cámara: para los católicos extremistas, había que proclamar que la religión oficial del Estado era la católica (Sr. Beunza, *Diario* núm. 54), hasta el punto de que la afirmación de no profesar religión nos equiparaba a Albania (Sr. Pildain, *Diario* núm. 55); la posición ecuaníme, liberal en el fondo, tuvo reflejo en la Comisión Jurídica Asesora, que vió en la fórmula de la Iglesia como Corporación de Derecho público un medio técnico de regular jurídicamente el problema y someter al propio tiempo aquélla al Estado, aunque con ámbito razonable de autonomía (V. el admirable discurso del señor Ramos, *Diario* núm. 53); pero este criterio, que en algún momento no desagradó al señor Ministro de Justicia, fué luego ásperamente repudiado por el Sr. Ríos, acaso por no ver con la precisión técnica que de él debía esperarse un concepto jurídico tan elaborado por la Ciencia alemana, que él domina (*Diario* núm. 52); y no pudiendo volverse a la unidad católica, ni crear la nueva figura propuesta, sólo cabía dejar la puerta abierta para que pudiera pactarse un Concordato con Roma (tesis del Sr. Alcalá-Zamora, *Diario* núm. 54), o ir derechamente a una declaración de laicismo agresivo, como la que a la postre prevaleció, y que con razón resultaba poco liberal al Sr. Samper (*Diario* núm. 37), y no recogía siquiera las sutiles y ponderadas reflexiones de hombre

tan docto en la materia como el Sr. Zulueta (*Diario* número 29).

El párrafo que comentamos contiene una afirmación esencial: la de que no hay diferencia entre unas y otras confesiones o Iglesias: todas ellas, desde la católica (\*) a la mahometana serán consideradas como Asociaciones y sujetas a los preceptos de una ley especial, que al efecto se dictará. Queda, pues, aplazada la regulación concreta de su actividad, pero ya el texto constitucional fija bases para ello. Ahora bien: ¿se cumple así aquel propósito del Sr. Azaña (*Diario* núm. 55) de atenerse a realidades vivas españolas? Probablemente, no. Cierto que, para él, España ha dejado de ser católica; pero en eso puede consistir precisamente el error. Y es sino trágico de nuestro País el no afrontar bravamente los problemas, y querer contentarse con matar al enemigo mediante una frase rotunda o con un susto bien preparado. Además, notoriamente, es inexacta la equiparación de *todas* las confesiones, y puede conducir a graves yerros el ignorar toda la fuerza y el valor de la Iglesia católica, que—querámoslo o no—es una institución internacional. ¡Cuánto más correcto y más práctico hubiera sido atenerse a la realidad auténtica, privar a la Iglesia católica de todos los privilegios abusivos de que venía disfrutando, y situarla en un plano jurídico tan alejado de la protección desafortunada como de la persecución aparatosa!

(2) Consecuencia natural, aunque no obligada, del principio sentado en el art. 3.º, es la de no contribuir económicamente el Estado al sostenimiento de ninguna confesión religiosa. Y el precepto quiere ser tan categó-

---

(\*) El canónigo Sr. Guallart se dolía (*Diario* núm. 55) de que no se hubiera mencionado siquiera una vez a la Iglesia católica, que tanto ha hecho por España.

rico, que va matizando las formas de ayuda, para rechazarlas por igual. Los organismos públicos no pueden *sostener* un culto determinado (como sucedió hasta ahora con el católico); ni pueden favorecerlo o auxiliarlo: con ello se prohíben las exenciones tributarias de que gozaban los edificios destinados a estos fines y se impide la subvención en Presupuestos, desde el voto de Santiago, hasta la consignación municipal para la función en honor del patrón del pueblo. Pero como toda enumeración es viciosa, las islas (cuya personalidad reconoce el art. 10) parece que podrán hacer lo que está vedado a las Corporaciones superiores o inferiores a ellas.

(3) Otra Ley especial, distinta de la anunciada en el párrafo 1.º. Lo que se ordena es liberar en dos años a nuestro Presupuesto (\*) de la carga que pueda representar el sostenimiento del culto y clero (así debe interpretarse el precepto, aunque sólo hable expresamente de este último). Diversas cuestiones cabría plantear aquí, empezando por la que respecto a los derechos adquiridos suscitó hábilmente el canónigo Sr. Guallart (*Diario* núm. 55), porque, en efecto, despojándonos de toda pasión, funcionarios del Estado han venido siendo en cierto modo algunos eclesiásticos que en régimen de Iglesia oficial archiprotegida ingresaron por oposición para desempeñar el cargo que hoy ocupan. Pero aun siendo importante el tema económico, creemos que en esta materia debe pasar a segundo plano, y no podemos reprimir la amargura que produce ver a católicos y no católicos discutir cuestiones de pan llevar en asunto de raigambre espiritual tan honda. Por eso prescindimos

---

(\*) Debe tratarse de ejercicios económicos, por tanto. En el texto segundo de la Comisión no se fijaba plazo máximo para esta medida.

de la manida polémica en torno a la desamortización, con tanto más motivo cuanto que los fines político-económicos a que ésta obedeciera vuelven hoy a inspirar soluciones de tono idéntico. En cambio, no podemos por menos de sentir cierta angustia al pensar en el pobre clero rural, y comprendemos sin esfuerzo los intentos que se hicieron para remediar el mal; así, v. gr., el del Sr. Del Río (progresista) al defender por equidad pensiones alimenticias para los sacerdotes mayores de cincuenta años (*Diario* núm. 83); o la defensa de los ecónomos hecha por D. Basilio Alvarez (*Diario* núm. 82) al saber que la consignación para estas atenciones se había borrado para el próximo presupuesto. En realidad, el Ministerio de Justicia se vió en la necesidad de aplicar la Constitución, dado lo breve del plazo marcado, aun antes de que se dictara la Ley prevenida, y entre las consignaciones suprimidas figuró la referente a sedes y parroquias vacantes. Y si bien se pensó que esa Ley se presentara antes de fin de año, no pudo hacerse, aunque, de otra parte, el presupuesto se ha prorrogado por tres meses.

(4) No estará de más una brevísima historia del precepto. La Comisión parlamentaria propuso que se disolvieran todas las Órdenes religiosas y se nacionalizaran sus bienes, acaso pensando que convenía forzar un poco la nota para ir luego cediendo durante la discusión, y terminar con algún resultado positivo. Pero ocurrió de otro modo: minorías de gran fuerza, como la socialista y la radical-socialista, se aferraron a la aprobación de aquel texto; y fué en vano que la Comisión, impresionada, y advertida de lo que significaba el discurso del Sr. Alcalá-Zamora (\*), pretendiera suavizar la

---

(\*) No recató éste en ningún instante su pensamiento: es de lealtad reconocerlo; y por eso, la crisis sobrevino,

solución, aplazando para una Ley futura los casos más espinosos y fulminando su enemiga contra la Compañía de Loyola: el sentido en que se pronunció el Sr. Albornoz (las Órdenes religiosas viven sin Ley y contra Ley, no son Asociaciones, y se dedican a la vagancia y la mendicidad, que son verdaderos delitos: *Diario* número 53) y el apoyo que a su posición prestaban grandes sectores de la Cámara, hizo inevitable la fórmula, que trazó con vigor <sup>el</sup> acusado ~~el~~ Sr. Azaña, injertando en el nuevo dictamen (llamémosle así) criterios tajantes y de mayor eficacia en punto a cuestiones fundamentales. La conminación dirigida por el mismo orador al grupo socialista obligó a éste a meditar; y como consecuencia de la deliberación, y ante el temor de asumir compromisos políticos aventurados, dicha minoría se avino a votar la fórmula, no sin que ello exigiera una penosa sesión permanente (la del 13 de octubre), con obstrucción de las derechas y retirada airadísima de éstas al ver triunfante una solución que su conciencia rechazaba.

(5) La Comisión, en su segundo texto, supeditaba esta disolución a la aprobación de la Ley especial prometida. La fórmula exigió una determinación más categórica e inmediata. Por lo demás, aunque la norma sentada no señale *nominatim* ninguna Orden religiosa, parece evidente que el precepto alude a los Jesuítas, pues expresamente lo dijo en su discurso el Sr. Azaña. Incluso es posible que no se les haya mencionado con tal denominación por el temor que cierta interrupción denotaba: «¿Y si los jesuítas cambian de nombre?» Sin que entremos a juzgar la medida, bueno será consignar imparcialmente varias reflexiones, a saber: que la Constitución de los Países Bajos (art. 2.º, *i. f.*) y la de Suiza

inevitable, cuando la Asamblea votó desoyendo las moniciones del Jefe del Gobierno.

*Que imperio  
el de este vago  
a quien no se  
le desprecian  
las cien mil  
de 100.000 pts  
del Tribunal  
de garantías!*

*VIVA EL TALENTO!*

(art. 50) prohíben la Orden ignaciana; que el rumbo eliminatorio, dolorosamente acusado en nuestra Historia, y a que se refería el Sr. de los Ríos, se prosigue inexorablemente (\*); y que la nacionalización de bienes es un tartufismo inocente, para decretar sin gallardía una confiscación que en ningún caso se podrá imponer como pena, según el art. 44 de la propia Constitución. Por lo demás, como ya no se requiere Ley especial para que la disolución de la Compañía de Jesús se ordene entre nosotros, ha de estimarse que el Gobierno puede llevarla a cabo cuando, en cumplimiento del precepto votado por la Constituyente, identifique dicha Congregación como una de las que efectivamente imponen, aparte de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado.

(6) Las soluciones que se defendieron respecto al problema de las Congregaciones religiosas fueron, en síntesis, las siguientes: disolución de todas y nacionalización de sus bienes (dictamen primitivo, y enmiendas varias, como la del Sr. Moreno Mateo, Ap. 8.º al número 53, y la del Sr. Torres, Ap. 7.º al núm. 51); negociación de un Concordato (discurso Alcalá-Zamora; voto particular Gil Robles-Leizaola, Ap. 8.º al núm. 25, y enmiendas del Sr. Guallart, Ap. 2.º al núm. 44); fijación de reglas en un Estatuto complementario de la Constitución (primera enmienda Ramos, Ap. 2.º al número 46); finalmente, determinación del régimen de las Ordenes religiosas mediante una Ley especial cuyas

---

(\*) Recordando frase algo rebuscada, pero positivamente noble del mismo Catedrático, diríamos que nuestra conducta sigue siendo, no la conjugación de las heterodoxias, sino la eliminación de las discrepancias. Y añadiríamos que el procedimiento es, por desgracia, más ilusorio que eficaz.

Bases quedaran establecidas en la Constitución y cuyo texto fuera aprobado por estas Cortes (discursos de los Ministros de Justicia y Guerra, y segunda enmienda Ramos, Ap. 12 al núm. 50). El criterio que ha prevalecido es el últimamente expuesto, que parecerá acaso excesivo, pero representa una transacción. El proyecto de la Comisión parlamentaria no era, en efecto, según dijo el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 54), ni fórmula de democracia, ni criterio de libertad, ni dictado de justicia, sino una ofuscación dolorosa que venía a mermar el derecho de elegir profesión, limitaba el de reunión pacífica, restringía las garantías de la propiedad, y cercenaba el derecho de asociación. Ciertamente que no cabe prestar asentimiento a alguna de estas afirmaciones; pero no lo es menos que el resultado final (certero en sus golpes, aunque no tan clamoroso en los propósitos), carece de la generosidad justiciera que algunos espíritus ecuanímenes hubieran preferido, y que tuvo expresión en las ponderadas advertencias del Sr. Zulueta (*Diario* número 29) o en las nobles palabras del Sr. Franchy (*Diario* núm. 54). Al lado de esto, el buen gusto aconseja olvidar, tanto el tono ridículo con que algunos oradores católicos bien intencionados defendieron su punto de vista (merecedor de otro trato), como la intolerable chabacanería con que ciertos elementos de matiz contrario rebajaron el tono del debate.

¿Qué valor jurídico puede tener la indicación de que han de ser las propias Constituyentes quienes voten la Ley complementaria? Compréndese el motivo a que responde el precepto: evitar que se esterilice el acuerdo si son otras Cortes las que lo ejecuten (Sr. Valle, *Diario* núm. 55). Ahora bien, ¿será Ley *constitucional* la que ahora se vote? A nuestro juicio, no. Ni se puede inducir ese carácter por mera presunción, ni las Cortes conservan en realidad el rango de Constituyentes una vez votada la Constitución. Lo único que se quiere es que la

Ley se apruebe sin demora, y que su espíritu sea fiel a lo estatuido. Pero si las Cortes actuales no pudiesen, por cualquiera circunstancia, aprobar la Ley, podrían perfectamente hacerlo las que las sucedieran, pues no cabe pensar tampoco que el Parlamento de 1931 se reservara mediante este recurso una longevidad que no sería admisible en buenos principios.

(7) Nótese que ya no se trata de un acuerdo adoptado en firme, sino de un arma que se coloca en manos del Poder público a fin de que discrecionalmente use de ella cuando las actividades de una Congregación representen peligro para la seguridad del Estado. Se trata, pues, de un caso hipotético (resuelto en gran parte con la expulsión de los Jesuitas), y que dota de un instrumento cuya principal eficacia, como ocurre con ciertos remedios heroicos, consistirá acaso no tanto en el ejercicio como en la amenaza. Y no se olvide que sólo será lícita la medida cuando surja una de aquellas hipótesis en que chocan, como dijo el Sr. Azaña, la libertad de conciencia y la defensa de la República. El mismo señor Alcalá-Zamora admitía la posibilidad de disolución en caso extremo (\*).

(8) Lo mismo nuestra Ley de Asociaciones (30 de junio de 1887) que los proyectos de reforma, habían venido estableciendo como una de las garantías indispen-

---

(\*) En cambio, no se ha ordenado desde luego algo que puede ser provechoso para esa misma seguridad del Estado, y que podría consistir en la reducción del número de Congregaciones admisibles; en el límite máximo de casas de cada una en cada región o comarca española; en la prohibición de superiores extranjeros en nuestros conventos; en la fijación de un tope al ingreso de religiosos de otros países, etc., etc.

sables en esta materia la previa inscripción de los organismos que al amparo de aquélla funcionasen. Pero el Registro se llevaba en los Gobiernos civiles de provincia (art. 7.º). Ahora se unificará el servicio, efectuándose las inscripciones en un solo Centro, el Ministerio de Justicia, que no sabemos exactamente por qué ha sido preferido, pues suprimida su intervención en asuntos de culto, más bien parece que el caso correspondía a las funciones propias del Ministerio de la Gobernación. Téngase en cuenta, en otro aspecto, que el Real decreto de 19 de septiembre de 1901 dispuso también la inscripción de estas Asociaciones; pero la eficacia de la medida fué tan problemática como se desprende de la Real orden de 9 de abril siguiente.

(9) Revive, y no siempre sin razón, el viejo horror a las manos muertas. Las fórmulas fiduciarias son de tal flexibilidad, sin embargo, que dudamos mucho de que prácticamente pueda llevarse a cabo la supresión de la «persona interpuesta»; de todas suertes, las disposiciones restrictivas tienen siempre alguna repercusión eficaz. Quedan en suspenso, hasta que la Ley futura lo regule, cuál haya de ser la *justificación* bastante que haya de exigirse, y qué haya de estimarse que constituye fin *privativo* (\*) y cumplimiento *directo*. El precepto,

---

(\*) Si persiste el ambiente que en la Cámara dominaba, va a ser un tanto difícil aceptar como correctos casi todos los fines a que las Ordenes religiosas suelen consagrarse, pues descartadas las actividades industriales, mercantiles y docentes, sólo restan la beneficencia, que según opiniones como la del Sr. Torres (*Diario* núm. 54) debe ser laica, y la vida contemplativa, que a juicio del propio orador, presentaba todas las circunstancias de agravación y ninguna atenuante. Queda siempre la evangelización; pero ¿y las Comunidades de mujeres?

como se ve, está lleno de repliegues adjetivales que traicionan una evidente desconfianza, cuando no una anticipada confesión de impotencia. Y habida cuenta de la importancia que hoy tienen los valores mobiliarios, sólo resulta patente la superstición que aún reina respecto a los bienes raíces, quizás por la partícula de soberanía que suele acompañar a su dominio.—El Decreto de 20 de agosto de 1931 suspendió la facultad de vender, enajenar y gravar bienes muebles, inmuebles y derechos reales de la Iglesia y sus organismos.

(10) La idea fué del Sr. Azaña, que se manifestó resueltamente contrario a la función de enseñanza por parte de las Comunidades religiosas (\*), indicando que, aun cuando esto pareciese poco liberal, era necesario inspirarse en criterios de salud pública. Ello debe obligar con ineludible apremio a que el Estado mejore las tareas académicas.—La industria y el comercio son cuestiones más bien reñidas con la esencia de la vida religiosa, y que venían planteando conflictos de concurrencia desleal francamente inadmisibles.

(11) Nada hay que objetar respecto a esta regla: la exención fiscal, enojosa en todo caso, revestiría caracteres anormales en un Estado laico.

(12) Si esto implica una precaución fundada en razones de prudencia, no debe olvidarse que lleva, en cierto modo, a una especie de ratificación pública de menesteres religiosos; con ello se imprime una cierta nota de inconsciente confesionalidad al Estado laico que se trata de organizar. ¡Cuán evidente resulta que las reacciones son tan extremosas como antes lo fuera la acción en sentido inverso!

---

(\*) V. lo dispuesto en el art. 48, *i. f.*

(13) Los eufemismos suelen ser poco gallardos, y revelan falta de fe en la solución misma que enuncian. O se admite un régimen de propiedad privada o se rechaza; o se consiente que las Congregaciones tengan bienes o se prohíbe; o se acepta la posibilidad de confiscaciones o se repudia; pero lo que no puede ser es conciliar habilidosamente términos contradictorios.

### ART. 27.

**La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública (1).**

**Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos (2).**

**Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno (3).**

**Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas (4).**

**La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política (5), salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento de Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros (6).**

PRECEDENTES.—Este artículo figuraba con el núm. 25, y procede del voto particular formulado por el Sr. Ramos al art. 12 del Anteproyecto. El único antecedente en nuestro Derecho puede encontrarse en el incoloro art. 21 de la Constitución de 1869.

(1) Noble afirmación de un principio incorporado ya al Derecho público universal, este párrafo consagra, en el fuero de la conciencia y en su traducción externa



mediante actos de culto, el criterio de respeto a la convicción religiosa, sagrada siempre en cuanto es sincera. Ese propio respeto obliga a no limitar en ningún sentido el vuelo del espíritu; por lo cual, la misma situación del que no cree, el hecho de no profesar religión ninguna merece igual consideración por parte de la Ley, sin que sea necesario reconocer expresamente este último derecho, como pretendió el Sr. de Tapia (*Diario* número 57). La única cortapisa que la disposición establece es bien explicable: las exigencias de la moral pública, que fundamentalmente coincide con la moral cristiana, aunque no requiera confesionalidad, y que impedirían instituciones en pugna con nuestra civilización o con el pudor (mormonismo, cultos de carácter sexual, etc.). Por lo demás, debe consultarse el Decreto de 22 de mayo de 1931, cuyo art. 2.º es de perfecta aplicación; también pueden serlo algunos artículos del Código penal (236 y siguientes).

(2) Este párrafo no figuraba en el proyecto, pero recoge una aspiración amorosamente acariciada de antaño por numerosos núcleos de izquierda, y que responde a imperativos sentimentales dignos de toda consideración (pese a la chanza con que incivilmente se ha tratado a veces el caso). Y nada quiere ello significar de matiz antirreligioso: por encima de todo criterio confesional está el ansia de que no se separen más allá de la muerte los que juntos marcharon por la vida. (V. en nuestro reciente Derecho el Decreto de 9 de julio de 1931 y el proyecto de Ley que en 4 de diciembre de 1931 presentó a las Cortes el señor Ministro de Justicia: Ap. 3.º al núm. 86.)

(3) Dos afirmaciones capitales contiene este párrafo. A virtud de la primera, quedan equiparadas todas las confesiones para los efectos del ejercicio privado de sus

cultos: no habrá ya una Iglesia *preferida* y otras *toleradas*, pues el Estado neutro no admite un credo, ni considera las heterodoxias como situaciones maléficas con las cuales haya que transigir. La segunda afirmación se refiere a la exteriorización del culto fuera de los templos. Dicho de otro modo: la hipótesis antes tratada se refiere al caso de una reunión pública, y por la naturaleza de su fin, no exige ni siquiera previa notificación a la Autoridad; la hipótesis del caso presente es una manifestación, que ocupa la vía pública, y por ello exige permiso de la Autoridad civil. Con grave desconocimiento de la realidad, se prohibían las procesiones en el proyecto primitivo; el Sr. Recasens (Ap. 1.º al número 50) propuso una enmienda para que tales actos quedaran sujetos únicamente a las Leyes de Orden público y de policía. Y coincidiendo con este mismo sentido otras iniciativas (enmienda Royo: Ap. 3.º al núm. 47; discurso de D. Cirilo del Río, etc.), se adoptó la regla comentada, no sin que se opusieran el Sr. Torres y el Sr. Alomar, por entender, respectivamente, que los mismos católicos debían preferir el rezo dentro de sus edificios, y que en las procesiones se producía un desbordamiento de la Iglesia sobre la ciudad. Aparte otros motivos, hubiera sido lamentable prescindir de manifestaciones de tan tradicional arraigo y tan bella expresión como nuestras incomparables procesiones andaluzas. Ahora bien, ¿por qué se ha reservado al Gobierno la facultad de autorizarlas? Ciertamente existen el telégrafo y otros medios de rápida comunicación, y que las Autoridades locales pueden con antelación solicitar de la superioridad el oportuno permiso; pero, sinceramente, parece que el Gobierno tiene cosas sobradas en que intervenir, y no hubiera estado de más invertir los términos del precepto, incluso porque los casos difíciles hubieran sido desde luego consultados con el Ministro, aunque no se dijera expresamente.

(4) Esta regla, que venía ya consagrada en el artículo 1.º del Decreto de 22 de mayo de 1931, no es sino consecuencia de la misma libertad de cultos proclamada en el párrafo 1.º del presente artículo, aunque la interpolación poco feliz de lo referente a cementerios rompa la unidad, que se hubiera logrado mejor incorporando el texto que analizamos al mentado párrafo primero.

(5) El Sr. del Río (Ap. 3.º al núm. 44) propuso que se suprimieran las palabras «civil ni». Entendía que ello debía dejarse al Código civil. La Srta. Campoamor alegó la dificultad de admitir dos ciudadanías, una religiosa y otra laica, pues podría llegarse a cosas tan pintorescas como la imposibilidad de matrimonio civil por haber hecho antes voto canónico de castidad. La discusión aclara el concepto dudoso con que se inicia el párrafo, pues no se trata de que profesen una creencia u otra, sino que se alude a la condición religiosa en cuanto estado sacerdotal o regular.

(6) Se alude a la incapacidad contenida en el artículo 70, letra b) de la Constitución, que repercute en el art. 87 a virtud de una referencia concreta.

## ART. 28.

**Sólo se castigarán los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración (1). Nadie será juzgado sino por juez competente (2) y conforme a los trámites legales (3) (4).**

PRECEDENTES.—Demarcado con el núm. 26 en la discusión parlamentaria, este artículo es transcripción del que figuraba como 13 en el Anteproyecto. El principio

venía ya proclamado en nuestras Constituciones del siglo XIX en términos muy parecidos. V. el art. 9.º de las Constituciones de 1837 y 1845, el 10 de la nonnata, el 11 de la de 1869 y el 16 de la Constitución alfonsina.

(1) Traduce este artículo el consabido aforismo según el cual no hay delito si antes no lo declara expresamente una Ley (y cosa semejante cabe entender, aunque el texto no lo diga, con respecto a la pena aplicable); de suerte que la supresión de la analogía en el orden penal y la irretroactividad de las normas punitivas en todo lo odioso son criterios que representan positiva garantía para el ciudadano. No estará fuera de lugar mencionar la pugna que a veces surge entre los cánones constitucionales y las exigencias de un cierto criterio defensista en el orden penal. Si se mantiene el viejo espíritu de recelo con respecto al Juez, como se advierte en los antiguos Códigos penales, toda precaución es poca en la Ley política fundamental: si se ve en el Poder judicial la suprema garantía para individuos y colectividad, cualquiera cortapisa en el orden constitucional parece contraproducente. De todas maneras, la técnica ha creado fórmulas felices en esta materia; y por ello resulta más doloroso que una Ley grave, como la de 21 de octubre de 1931, no siga ni el criterio clásico de la definición precisa de los hechos punibles, ni el camino viable de la autorización al Gobierno para realizar en cada época dicha ineludible fijación previa.

(2) No basta con la garantía en punto a delito y pena; de nada servirían estas limitaciones al Poder público si luego quedara éste facultado para designar en cada caso el Juez que, a su capricho, hubiera de intervenir. La garantía de fuero consiste en que para cada infracción y cada delincuente sólo haya un Tribunal con competencia demarcada de antemano, objetiva e

imparcialmente. El abuso de la designación de Jueces especiales ha servido en ocasiones como corruptela capaz de desvirtuar hipócritamente el amparo que la jurisdicción ordinaria supone (cfr. el art. 95).

(3) Por último, y como garantía asimismo importante, aparece la procesal: todo enjuiciamiento constituye una serie ordenada de trámites y de actuaciones que permitan al acusado una defensa eficaz.

(4) Figuraban en el proyecto parlamentario, y no merecieron la aprobación de la Cámara, dos reglas, que formaban el art. 27: la primera abolía la pena de muerte, salvo en tiempo de guerra; la segunda no permitía imponer en ningún caso castigos corporales. Las tendencias abolicionistas a ultranza manifestadas en cuanto al primer extremo obligaron a aplazar el problema para ocasión más propicia. Respecto al segundo, se quería aludir a abusos policiales; pero ni la formulación era afortunada, ni el hecho de creerse necesario un precepto prohibitivo en tal sentido dejaba de producir cierto sonrojo.

#### ART. 29.

**Nadie podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito (1). Todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención (2).**

**Toda detención se dejará sin efecto o se elevará a prisión, dentro de las setenta y dos horas de haber sido entregado el detenido al juez competente (3).**

**La resolución que se dictare será por auto judicial y se notificará al interesado dentro del mismo plazo (4).**

**Incurrirán en responsabilidad las autoridades cuyas órdenes motiven infracción de este artículo, y los agentes y funcionarios que las ejecuten, con evidencia de su ilegalidad (5).**

**La acción para perseguir estas infracciones será pública, sin necesidad de prestar fianza ni caución de ningún género (6).**

PRECEDENTES.—Este artículo se discutió con el número 28, y es casi transcripción literal del que figuraba como 14 en el Anteproyecto, que a su vez se inspiró en preceptos muy reiterados en todas nuestras Constituciones (arts. 4.º y 5.º en la de 1876; 3.º, 4.º y 8.º en la de 1869; 8.º en la nonnata de 1856; 7.º en las de 1845 y 1837; 287, 290 y concordantes en la de 1812, y 127 y 128 en la de 1808) (\*).

(1) Subrayemos esta afirmación: sólo el delito autoriza para detener o prender. No hay, pues, posibilidad de detenciones ni prisiones gubernativas. En la lucha secular contra los abusos del Ejecutivo, son dos los frenos a su actuación: la previa definición del hecho como criminalmente punible (intervención del Parlamento); la subsiguiente actuación de los Tribunales para confirmar el arresto (intervención del Poder judicial). Recordemos, sin embargo, el abuso de las quincenas gubernativas que, aplicadas sin más solución de continuidad que un intervalo de pocas horas, han hecho que algunos desdichados cumplan por este procedimiento penas de prisión correccional.

(2) Como en un día hay tiempo bastante para que la Autoridad administrativa haya recogido los datos indispensables, debe al cabo de las veinticuatro horas (que se han de contar de momento a momento) poner el de-

---

(\*) Puede consultarse con fruto sobre toda la materia de libertades públicas en nuestro Derecho histórico el libro de SAN MARTÍN LOSADA, *Los derechos individuales y las Cortes*, Madrid, 1929.

tenido a disposición de la Autoridad judicial. Es decir, que la urgencia del caso puede exigir que la policía, por ejemplo, detenga a un individuo como sospechoso de haber delinquido; pero se falta a la Ley si se prolonga más de veinticuatro horas la detención. Son asimismo intolerables y vejatorios los atestados voluminosos que a veces instruye la autoridad policial usurpando funciones judiciales.

(3) A su vez, y como el Juez puede reunir suficientes elementos de juicio en setenta y dos horas (el señor Beunza las reducía a cuarenta y ocho), se fija dicho plazo para que adopte resolución. Y se explica: siendo un paréntesis la situación de simple detenido, y constituyendo la libertad un bien jurídico de valor inapreciable, no cabe prolongar ni un minuto más de lo debido ese estado irregular y transitorio: o la detención se convierte en prisión, o el interesado ha de recobrar la libertad. Cabe, desde luego, que el Juez procese, pero no decrete la prisión (hipótesis perfectamente correcta, y aun obligada en cierto modo, con arreglo a nuestra Ley de Enjuiciamiento criminal, arts. 502 y ss.).

(4) Dos notas conviene destacar: 1.<sup>a</sup>) la resolución será un Auto, y por consiguiente irá motivado, como van éstos siempre (aunque rutina y formularios conspiran contra ello); 2.<sup>a</sup>) la notificación se hará dentro de las setenta y dos horas, porque no es, como equivocadamente creyó el Sr. Baeza Medina (*Diario* núm. 47), que después de decretada por ejemplo la prisión, se tarden tres días en comunicarla al interesado, sino que el término de las setenta y dos horas es único para adoptar el acuerdo y realizar su notificación.

(5) El principio que este párrafo proclama es de la mayor justicia: la Autoridad (Gobernador civil, Comi-

sario de policía, Juez) que infrinja los apartados precedentes incurrirá en responsabilidad; cometerá un delito de los que define el Código penal en sus arts. 210 y siguientes. Y no es esto sólo: admitida la distinción clásica entre *autoridades* y *agentes*, según el rango jerárquico y el disfrute o no de facultades propias (y por ello el tercer término de *funcionarios* resulta más entorpecedor que beneficioso) no basta con castigar a quien dió la orden: se ha querido también corregir a quien la ejecuta, pero no ha sido posible desconocer que ello pugna con el principio de la obediencia debida al superior. Por eso se ha establecido la norma de que los inferiores no respondan sino cuando el acto ordenado fuese tan abusivo que su ilegalidad resultase evidente. Convengamos en que será difícil esta matización; no se olvide, sin embargo, que la fórmula parece justa en general, y que el criterio judicial suele ser llamado a intervenir en cuestiones no menos espinosas.

(6) Otra garantía: para que Autoridades y agentes se abstengan de actuar en esa forma, se previene que cualquiera podrá denunciarlos; y se añade que el ciudadano que así proceda no necesitará prestar fianza ni caución alguna, ya que contribuye a una obra de interés social. Claro está que con ello no se quiere decir que las demás acciones del orden penal no sean en general *públicas*; lo que se pretende es remarcar este carácter cuando se trata de cosas públicas por antonomasia, como lo es la libertad del ciudadano, que a toda la colectividad afecta de modo directo. El amparo de garantías que ahora se establece (y que culmina en el Tribunal de Garantías creado) hace innecesaria la platónica alusión de otras Constituciones nuestras a un recurso de *habeas corpus* que no tuvo nunca realidad entre nosotros.

**ART. 30.**

**El Estado no podrá suscribir ningún Convenio o Tratado internacional que tenga por objeto la extradición de delincuentes políticosociales (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno.

(1) Constituye este artículo, y bien lo revela el mismo anómalo lugar que ocupa, una regla surgida por escotillón y aceptada con buen propósito, pero quizás sin la meditación suficiente. El origen de la disposición se halla en una enmienda de los Sres. Gomáriz-Ortega Gasset (D. Eduardo), que se imprimió como Ap. 2.º al núm. 45, y que la Comisión parlamentaria aceptó por mayoría. La aspiración que traduce es bien sencilla: impedir que el Estado pueda degenerar en Dictadura y pacte Tratados para entregar delincuentes políticos o sociales a Países vecinos o lejanos. El riesgo que entraña no es menos notorio (y claramente lo expusieron el Sr. Jiménez de Asúa y la Srta. Campoamor: *Diario* número 47): conflictos con los Tratados ya existentes y que España tiene suscritos; pugnas con lo declarado en el artículo 7.º de la Constitución; dificultades para mantenernos en la corriente de homogeneización y uniformidad que en el mundo internacional impera hoy respecto a este género de Tratados.

**ART. 31.**

**Todo español podrá circular libremente por el territorio nacional y elegir en él su residencia y domicilio (1), sin que pueda ser compelido a mudarlos a no ser en virtud de sentencia ejecutoria (2).**

**El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no**

**está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca (3).**

**Una ley especial determinará las garantías para la expulsión de los extranjeros del territorio español (4).**

**El domicilio de todo español o extranjero residente en España es inviolable. Nadie podrá entrar en él sino en virtud de mandamiento de juez competente (5). El registro de papeles y efectos se practicará siempre a presencia del interesado o de una persona de su familia, y, en su defecto, de dos vecinos del mismo pueblo (6).**

PRECEDENTES.—Discutióse con el núm. 29, procede del art. 15 del Anteproyecto, y es reproducción de preceptos que ya figuraban en nuestras viejas Constituciones de 1808 (art. 126), 1812 (art. 306), 1837 (7.º), 1845 (7.º), 1856 (8.º), 1869 (5.º, 6.º y 26) y 1876 (6.º y 9.º).

(1) Conságrase el derecho de libre circulación y de libre elección de residencia. No coincide con ésta el domicilio en buena técnica. Es más: puede haber un domicilio familiar, o electivo, o de socorro, o necesario por razón de cargo, etc., etc. Para los efectos que el párrafo persigue es indiferente, pues basta con dejar bien sentado que el español tiene derecho a recorrer toda la Nación (incluidas las Regiones autónomas) eligiendo el sitio que para establecerse prefiera. No goza de tan amplia facultad el extranjero. Entiéndase bien, no obstante lo dicho, que la Autoridad gubernativa puede tener necesidad de devolver a su punto de origen a mendigos que acudan a las grandes urbes, etc. También razones sanitarias pueden aconsejar medidas restrictivas, y circunstancias del mercado de trabajo o de la escasez de viviendas han originado asimismo limitaciones en otros países, durante el triste período de la trasguerra.

(2) Norma general: no estando en suspenso las garantías constitucionales, sólo un fallo judicial puede im-

poner, como *pena*, una restricción de libertad en este sentido (destierro o confinamiento). V., sin embargo, la Ley de Defensa de la República, art. 2.º, así como el comentario a la 2.ª Disposición transitoria de la presente Constitución.

(3) Cuando el derecho de libre circulación rebasa en algún sentido las fronteras del País, surge el fenómeno de la emigración, y *a contrario sensu* el de la inmigración, toda vez que son movimientos correlativos. Cada Estado puede establecer, no obstante, las normas que crea procedentes para la emigración de sus súbditos o para la entrada de los extranjeros. En el primer aspecto cabe que se prohíba la emigración en general, o a determinados Países en concreto, bien por hallarse la Patria en trance de guerra, bien por faltar trabajo en el territorio a que los expatriados se dirigen, o bien por motivos sanitarios, de orden público, etc., etc. Negar la admisión al nacional que se reintegra al territorio patrio no puede ni debe ser admisible. Condicionar el ingreso de súbditos extranjeros es aconsejable por razones de orden público fundamental, de competencia en el mercado de trabajo, de penuria económica peligrosa por parte de los inmigrantes... No se olvide que la gran democracia norteamericana ha dado el ejemplo en esta materia, regulando con inusitada severidad la admisión de inmigrantes.

(4) Venía considerándose como medida de policía la expulsión del extranjero indeseable, ya que con respecto a él no existen los motivos que obligan a soportar al nacional poco apetecible. Al discutirse el art. 24 pretendió D. Eduardo Ortega y Gasset que se declarase el derecho de hospitalidad a favor de los extranjeros, frenando las posibilidades gubernativas de expulsión. Y reproduciéndose ahora la iniciativa, tuvo acogida en el

texto constitucional, aunque con una variante de cierto valor. Pidió el Sr. Ortega que se afirmase el principio de no expulsión, aunque autorizándola excepcionalmente; el precepto se ha redactado con cierta inversión de términos que atenúa mucho su alcance, aunque siempre quede en pie la tesis de que la expulsión ha de ser con determinadas garantías.

(5) Por igual ampara esta disposición a nacionales y extranjeros (\*), ya que el domicilio representa algo así como una proyección de la propia persona en el espacio, y es además el lugar geográfico en que se actúa la vida familiar, siempre sagrada. Debe advertirse que en este caso la palabra *domicilio* no tiene un sentido estricto, civil o administrativo, sino que equivale a vivienda, y que incluso pueden tenerlo, por tanto, a nuestro juicio, quienes se alberguen en una fonda, aun cuando nuestra Ley de Enjuiciamiento criminal (art. 557) sostenga criterio contrario. La garantía que la Constitución brinda es que no baste con la orden gubernativa, sino que sea necesaria la resolución judicial para que la inviolabilidad del domicilio desaparezca. Por eso hubiera sido también preferible que la resolución fuese motivada (*Auto*, como pedía el Sr. Cornide; no simple mandamiento, como se ha consignado).

(6) Secuela de la entrada en el domicilio, y fin determinante de ella muchas veces, es el registro de papeles y efectos. La Constitución de 1869 regulaba la materia con exquisito celo y prudencia. Y recogiendo alguna de sus prevenciones, no dejaba de tener razón el Sr. Barriobero cuando sostenía (*Diario* núm 47) que un registro hecho a las tres de la madrugada no permite a veces

---

(\*) Menos generosas son otras Constituciones, sin excluir la misma alemana.

ni la defensa de la vida, y ofrece amplio margen a la impunidad: todo ello aparte de que a esas horas tampoco parece fácil hallar los dos vecinos que presenciaron la operación. El registro deberá ser también autorizado judicialmente cuando haya de practicarse en un domicilio.

### ART. 32.

**Queda garantizada la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, a no ser que se dicte auto judicial en contrario (1).**

PRECEDENTES.—Figuraba este artículo en el proyecto con el núm. 30, procedía del 16 del Anteproyecto, y tiene sus antecedentes en los arts. 7.º y 8.º de nuestras Constituciones de 1869 y 1876.

(1) La libertad de emisión del pensamiento tiene como corolario la inviolabilidad que acompaña a la correspondencia que cursamos, pues destinada a la persona a quien se dirige, resultaría abusivo arrancar a la carta el secreto que acaso encierra. Y si el escuchar conversación reservada constituye indiscreción notoria, con mayor motivo ha de resultar así cuando se quebranta contra la voluntad del autor de una misiva el carácter privado que ella posee. No es del caso entrar en el añejo problema de a quién pertenece la carta: si a quien la escribió o a quien la recibe. Interesa, en cambio, dejar bien sentado que el secreto de la correspondencia afecta a las cartas y demás documentación cursada por el Correo, y a la dirigida por Mensajerías, Continentales, etc., siquiera en el primer caso medie además la circunstancia de ser el Estado quien asume la prestación del servicio. Asimismo está protegido el secreto de los telegramas, telefonemas, cablegramas, aerogramas,

cartas neumáticas, etc. Bien entendido que en toda esta materia deben distinguirse tres cosas: la conducta abusiva del particular que sorprende carta ajena y viola su secreto; la actuación del funcionario que realiza acto análogo, y la infracción del Gobierno que retiene o abre la correspondencia (\*). Concretamente parece dirigirse a esta última hipótesis el precepto constitucional, preocupado siempre de frenar demasías del Ejecutivo; en los otros casos hay una gama variadísima que va desde la simple incorrección social o el abuso que se castiga disciplinariamente hasta el delito sancionado en el Código penal (v. por ejemplo, los arts. 218 a 220). El precepto, que está formulado con mayor precisión que en nuestras Constituciones anteriores, busca como siempre la garantía de justicia en la intervención de los Tribunales, exigiendo, sin embargo, que se dicte Auto, es decir, una resolución motivada, y en tal sentido ha de aplicarse el art. 579 de la Ley de Enjuiciamiento criminal. Finalmente, merecen acerba censura las disposiciones que so capa de velar por la pureza de las costumbres, han atribuido a veces a los empleados de Correos facultades inadmisibles y que pugnan con la inviolabilidad de la correspondencia. Y tampoco cabe multiplicar las precauciones por motivos aduaneros, sanitarios, etc., aunque se conciba algún exceso en tiempos de guerra, que —por serlo— quedan un tanto al margen del Derecho.

---

(\*) No digamos cuando la Autoridad gubernativa comete el delito de violación de correspondencia para poder perseguir sobre esta base a algún enemigo político (hipótesis que ha tenido realidad dolorosa entre nosotros).

**ART. 33.**

**Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes (1).**

PRECEDENTES.—Aparecía en el proyecto con el número 31, transcribe el art. 17 del Anteproyecto, y se inspira en el art. 12 de nuestra Constitución de 1876.

(1) Reconócese el derecho de elegir ocupación, con la libertad consiguiente para ejercer la industria o el comercio, y con la implícita, pero evidente, de aprender lo necesario para estas actividades en la forma y por los medios que se crean preferibles. La discusión parlamentaria careció de interés, y versó en parte principal sobre el tema religioso. Prohibida a las Congregaciones toda actuación industrial o mercantil (art. 26), quedaron sin plantear otras cuestiones que hoy revisten importancia capital. El precepto que comentamos formula, aunque con los obligados correctivos, un criterio liberal, quizás algo superado ya. Ciertamente que las circunstancias económicas y sociales como causa, la Ley como medio y el interés general como fin pueden determinar las restricciones a que el artículo alude. Pero es llegada la hora de empezar a preguntarse con toda sinceridad si el punto de vista liberal tiene en el momento presente alguna eficacia: en el mundo obrero predominan criterios sindicales que impiden trabajar al no asociado, y que incluso no permiten el aprendizaje del oficio sino cuando ocurren vacantes en él (medievalismo gremialista puro); y en el sector capitalista las grandes concentraciones, trusts, cartels, el *Konzern*, etc., etc., hacen ilusoria, por encima de fronteras y continentes casi, la mítica liber-

tad candorosamente proclamada por los textos. Sin embargo, el mundo actual sigue organizado sobre la base del apuntado principio, y es forzoso mantenerlo, y, lo que es más, respetarlo; y si los intereses generales exigen una intervención, a beneficio de él, y no de los egoísmos miopes, debe realizarse la minoración que indudablemente suponen las limitaciones o monopolios en este sentido.

### ART. 34.

**Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la previa censura (1).**

**En ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos, sino en virtud de mandamiento de juez competente (2).**

**No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico, sino por sentencia firme (3).**

PRECEDENTES.—Es el art. 32 del proyecto, que reproduce el 18 del Anteproyecto. Antecedentes hay en nuestras pretéritas Constituciones, a saber: Art. 2.º de las de 1837 y 1845; 3.º de la nonnata; 17 de la de 1869 y 13 de la Alfonsina.

(1) Este derecho autoriza para exponer opiniones o ideas, es decir, para comunicar por cualquier medio con otros ciudadanos; pero en realidad la garantía que el artículo reconoce no se refiere al caso de coloquios particulares, sino a la cuestión de Prensa, entendiéndose por ésta todos los medios mecánicos de difusión, y comprendiendo también en su amplia formulación los procedimientos técnicos modernos de divulgar el pensamiento, muy especialmente la radiotelefonía. En ninguna de estas hipótesis cabe la previa censura, o sea que

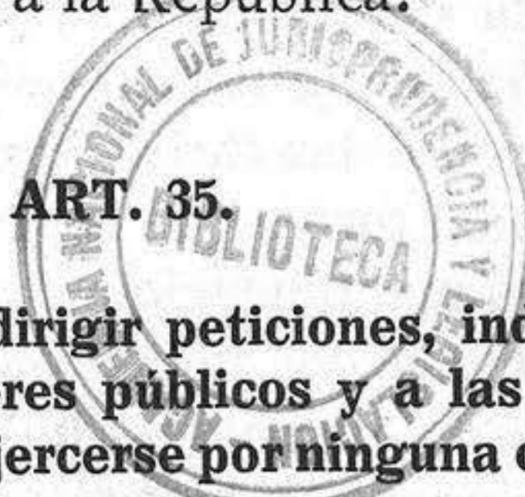


prevalece el mismo criterio meramente represivo que inspira, en general, nuestra Ley de policía de imprenta de 26 de julio de 1883. La oscilación que nuestro Derecho ha experimentado en esta materia durante el pasado siglo ha sido bien notoria, pues, según las épocas, predominó incluso la garantía de que actuase el Jurado en los delitos de imprenta, o se aplicaron los sistemas de depósito previo, Ley especial severa y actuación celosa del Ministerio fiscal. Nuestra Ley de Enjuiciamiento criminal regula en sus arts. 816 y siguientes el procedimiento que ha de seguirse en este género de delitos. No estará de más hacer constar que la supresión tajante de toda censura previa impide la actuación policial que venía ejercitándose respecto a espectáculos públicos. Sin embargo, hubiera sido conveniente, a la manera alemana (art. 118 de la Constitución de Weimar) prevenirse expresamente contra riesgos de inmoralidad en las películas cinematográficas y en la soez literatura inmunda que invade las calles.

(2) Como de costumbre, la garantía se busca en la imparcialidad judicial. Ello no obstante, la Comisión se opuso a la enmienda del Sr. Cornide (Ap. 8.º al núm. 43), que reclamaba *Auto fundado* para la recogida de un libro o periódico. Los argumentos esgrimidos en contra de esta tesis fueron de orden procesal, pero poco convincentes: si sinceramente se intentaba evitar el abuso de una actuación judicial demasiado sumisa, con la enmienda referida y algún retoque más se hubiera impedido prácticamente el secuestro de la edición de un diario, que era lo que se discutía.

(3) La diferencia que se establece entre este caso y el anterior es bien clara: para recoger un libro o un periódico, basta con simple mandamiento del Juez competente; para decretar la suspensión de una publicación

periódica, se requiere sentencia firme. Medida tan grave como la privación temporal de vida de un diario no puede quedar en manos de la Autoridad gubernativa, ni cabe siquiera acordarla por mera presunción de culpabilidad; hace falta que se haya comprobado ante los Tribunales la infracción cometida, y que se decrete como pena la suspensión (que ya en el Código penal de la Dictadura aparecía como sanción permitida en casos tales). Debe recordarse lo dispuesto en la Ley de 21 de octubre de 1931, cuyo art. 2.º faculta al Ministro de la Gobernación para acordar análogas suspensiones cuando se hayan cometido los hechos definidos en el art. 1.º como actos de agresión a la República.

**ART. 35.**

**Todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada (1).**

PRECEDENTES.—Ocupaba el núm. 33 en el proyecto, el 19 en el Anteproyecto, y en las Constituciones anteriores el lugar que seguidamente se indica: 1837 y 1845, art. 3.º; 1869, arts. 17 y 20, y 1876, art. 13.

(1) Este artículo, que sin debate alguno fué aprobado el 30 de septiembre, reconoce el derecho de petición, el más inofensivo acaso de todos los derechos, porque, estrictamente entendido, se reduce a expresar una súplica o a formular una queja; pero no obliga siquiera a que se dé contestación. Y sin embargo, cuando los ciudadanos tienen conciencia de su poder, la petición puede lograr inmensa eficacia, como lo revela la historia de Inglaterra, cuyo Derecho público está construído en

gran parte a base de peticiones hábilmente deducidas y apoyadas. Ahora bien, si la simple petición no puede confundirse con la iniciativa, y resulta muchas veces estéril, cuando es expresión de un sentir colectivo refuerza su alcance, el cual llega al máximo al intervenir como peticionarios individuos de algún Instituto armado: entonces no es sólo la justicia intrínseca de la solicitud, ni el asenso unánime de una masa de opinión lo que viene a decidir; entonces pesa también la fuerza misma que la Nación les confió, y al utilizar su participación en el Poder con móviles inconfesables de beneficio interesado, arrancan resoluciones reñidas acaso con el bien de la comunidad. Por lo demás, también las Asambleas deliberantes han tenido que prevenirse contra los abusos que las turbas han cometido en ocasiones, peticionando en forma que representaba coacción intolerable. Otras manifestaciones análogas, en pugna con la independencia del Poder público, cabría reconocer hoy en ejercicios morbosos del derecho de petición en la vida individual. (V. el art. 229, párrafo 3.º del Código Penal; cfr. también los arts. 170 y ss. del mismo Cuerpo).

### ART. 36.

**Los ciudadanos de uno y de otro sexo (1), mayores de veintitrés años (2), tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes (3).**

PRECEDENTES.—Aparecía señalado en el Proyecto como art. 34, y procede del 20 del Anteproyecto, aunque en realidad éste se limitaba a remitir a las Leyes futuras. La tradición española ha sido sentar normas para el electorado pasivo, pero sin fijar las condiciones de capacidad que habilitasen para el activo. (V., de todos modos, el art. 16 de la Constitución de 1869.)

(1) Pocos preceptos habrán motivado más encontrados antagonismos. Son dos los problemas que el artículo aborda, a saber, el sufragio femenino, y la edad electoral. Respecto al primero, dos son a su vez las posiciones netamente expuestas, prescindiendo de la tesis sustentada por el Sr. Novoa Santos, que sólo concedía a las mujeres el derecho a ser elegidas (*Diario* núm. 31), y de las bromas del Sr. Ayuso sobre capacidad electoral y menopausia. Es más, en principio, todos los sectores reconocían la justicia de otorgar el voto a la mujer, como criterio democrático y liberal; pero ateniéndose a consideraciones de índole práctica, temían algunos partidos que esta concesión redundase en daño de la República, y por ello hubieran preferido un aplazamiento del voto femenino: tan cierto es que en toda reforma electoral prevalece siempre el pensamiento de la ganancia o pérdida que a cada fuerza política haya de reportar... En nuestro caso fueron los grupos socialista, católico, intelectual, progresista y catalán los que aseguraron el triunfo del feminismo (161 votos); y los partidos radical, radical-socialista y Acción republicana (121 votos) se opusieron a la medida. Bien elocuente es el dato del conglomerado heterogéneo de fuerzas que triunfaron. No es menos significativo otro antecedente: el recelo que inspiraba el sufragio de la mujer hizo que el tema volviera a plantearse al tratar de las Disposiciones adicionales o transitorias, y para ello sirvió de base una propuesta (\*) del Sr. Peñalba (*Diario* núm. 83), que pretendía *condicionar* el voto femenino, huyendo de extremismos y ordenando que al principio no interviniera éste más que en elecciones municipales, hasta lograr una renovación total de

---

(\*) Figura como Ap. 11 al núm. 80. En el mismo sentido iba otra de la Srta. Kent, que se imprimió como Ap. 4.º al núm. 81.

Ayuntamientos. Pues bien, la lucha fué ya tan reñida, que la moción se rechazó por 131 votos contra 127. En realidad, no cabía ya volver sobre lo hecho: sin que compartamos los juicios, ni menos los arrebatados epítetos que prodigó la Srta. Campoamor con este motivo, creemos que tenía razón en el fondo: aprobado el artículo que comentamos, parecía poco leal desvirtuarlo luego; pero eso no quita para que el acuerdo pueda resultar poco meditado y propenso a todas las sorpresas de lo hecho sin examinar suficientemente las consecuencias. Y no es que regateemos las condiciones de capacidad de la mujer con respecto al hombre, ni que, inocentemente, atribuyamos a nuestros electores una gran dosis de aptitud y reflexión: es que medidas tan graves no pueden ir de primera intención al texto constitucional, sino que han de contrastarse con la experiencia, e incluso graduarse escalonadamente, según aconsejen los resultados que la vida práctica vaya ofreciendo.

(2) El otro problema que se suscitó fué el de si debía mantenerse la edad de veintitrés años, establecida para la elección de las Constituyentes, o había de rebajarse a veintiuno, para mostrar la gratitud de la República a los jóvenes, como indicó el Sr. Vidarte. Así venía propuesto en el dictamen primitivo, y la idea fué defendida por la minoría socialista tenazmente. Pero se alegaban en contra algunos motivos no desdeñables, como el servicio militar, que se presta precisamente a los veintiún años, y la dificultad que ello pudiera determinar. Acaso también, aunque no se expresara con franqueza, se temía cualquiera explosión del entusiasmo extremista a que propenden los impulsos juveniles. Lo cierto es que por 135 votos contra 132 se fijó la edad de veintitrés años como la de plena capacidad política.

(3) Nada se establece respecto a detalles, que incumben a la futura Ley electoral. Aquí sólo interesaba reconocer el derecho subjetivo que a los varones y hembras corresponde en lo sucesivo para intervenir en elecciones, sean cuales fueren sus condiciones personales en punto a cultura, riqueza, etc., etc.

### ART. 37.

**El Estado podrá exigir de todo ciudadano (1) su prestación personal (2) para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes.**

**Las Cortes, a propuesta del Gobierno, fijarán todos los años el contingente militar (3).**

PRECEDENTES.—En el proyecto figuraba con el número 35, y en el Anteproyecto era el art. 21. En su formulación actual no tiene claros antecedentes entre nosotros; pero los deberes que establece venían ya impuestos en nuestras viejas Constituciones: así, en la de Cádiz (arts. 8.º y 9.º); en las de 1837 y 1845 (art. 6.º); 1856 (art. 7.º); 1869 (art. 28), y 1876 (art. 3.º).

(1) Este artículo se encuentra absolutamente desplazado, pues constituye la Declaración de deberes, y se encuentra, sin embargo, en medio de los derechos que forman esta Parte. Además, engloba en dos breves párrafos cuestiones heterogéneas en algún sentido, y de la mayor transcendencia desde luego. E incluso no resulta demasiado precisa la terminología. Si la palabra *ciudadano* se toma en una acepción estricta (el que es nacional y tiene plenitud de capacidad política) se restringe con exceso la idea que se quiere enunciar. Si se alude al pago de contribuciones e impuestos, es evidente que también afecta a los extranjeros.



(2) Tiene la frase cierto noble abolengo entre nosotros, aunque reducida a la esfera municipal; pero aquí parece referirse más bien, aunque su amplitud generosa pueda abarcarlo todo, a la obligación de aceptar cargos honoríficos, es decir, a una fórmula vaga de servicio civil forzoso, como el de algunos países beligerantes durante la última guerra. (V. el art. 46, donde se proclama el trabajo como obligación social.) El Sr. García Valdecasas, reproduciendo cierto voto particular formulado al Anteproyecto, quiso que se consignara la obligación de lealtad y obediencia al Estado, y que dicho servicio civil obligatorio se mencionara; consideróse innecesario, probablemente con acierto, y sólo quedó la expresión del principio, que tendrá realidad inmediata por lo que toca al orden militar (*lato sensu*, englobado lo naval también), y que puede representar un riesgo si se generaliza la obligatoriedad en los menesteres civiles, aunque la tesis en sí sea perfectamente correcta y razonable. En cuanto al pago de impuestos, no declarado aquí explícitamente como obligatorio, pues la prestación personal reviste otro carácter, la garantía de legalidad viene consignada en el art. 115 de la Constitución, y en el 44 se establece, no como deber de las personas, sino como obligación impuesta al patrimonio.

(3) Este precepto nos parece completamente fuera de lugar. En la Parte dogmática se declaran derechos; y aunque el párrafo que examinamos envuelva una cierta garantía, la de que nadie sea llamado al servicio de las armas sino a virtud de fijación parlamentaria del contingente militar, más bien ha de entenderse que estamos en presencia de una disposición encaminada a muy otra cosa, y que, por tanto, debiera ir en otro sitio. Con tanta más razón cuanto que, en el fondo, y según dejamos dicho, este artículo se preocupa de imponer deberes, no de otorgar derechos.

**ART. 38.**

**Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas (1).**

**Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación (2).**

PRECEDENTES.—El texto transcrito era el art. 36 del proyecto, procede del núm. 22 del Anteproyecto, y tiene su raigambre en algunas de nuestras Constituciones anteriores: así, en la de 1869 (arts. 17 y 18) y en la de 1876 (art. 13).

(1) Reconoce el párrafo que analizamos el derecho de reunión, exigiendo que ésta sea pacífica y sin armas, y sin distinguir entre nacionales y extranjeros para los efectos de su ejercicio. Dada la construcción del precepto, parece inducirse que no hará falta requisito alguno para que la reunión pueda válidamente celebrarse, ni siquiera el previo aviso a la Autoridad local, que era indispensable entre nosotros con arreglo a lo prevenido en el art. 1.º de la Ley de 15 de junio de 1880. Sin embargo, y aunque no se haya consignado la tradicional referencia a una Ley especial, que ha venido casi a servir como cláusula de estilo en nuestra Constitución, es indudable que se necesitará alguna regulación de esta materia tan importante; pero habría de tenerse entonces en cuenta el criterio de amplitud que ha dominado, si no es que el precepto significa (como su filiación haría tal vez pensar) mera declaración platónica de un derecho cuya efectividad va luego a mermarse considerablemente (por razones de edad de los concurrentes, número máximo o mínimo de ellos, hora en que el acto haya de verificarse, idioma en que se puede celebrar, etcétera, etc.). Mientras tanto, y en aplicación del De-

recho vigente, no nos atrevemos a pensar que nuestra citada Ley de Reuniones haya quedado sin efecto, debiendo consultarse sus disposiciones, así como los artículos 189 y siguientes del Código penal, para definir cuándo son pacíficas tales reuniones, y el 229 y concordantes en punto a responsabilidades de la Autoridad.

(2) Reunión y manifestación son dos facetas de un mismo fenómeno. La diferencia estriba en que la reunión es estática, y la manifestación dinámica; en que la primera supone discursos y acuerdos consiguientes, y la segunda implica adhesión previa al ideario o finalidad que congrega; pero en uno y otro caso no surge una nueva personalidad, sino que los reunidos, en asociación transitoria y efímera, coinciden en unos ciertos sentimientos. Ni la Comisión organizadora, ni la Mesa presidencial, ni los elementos directivos significan otra cosa que la necesidad, embrionaria pero ineludible, de un *mínimum* de organización. Ahora bien, este párrafo segundo subdistingue a su vez, pues menciona junto al derecho de manifestación un caso especial de reunión, o sea la que se efectúe *al aire libre*: quiere ello decir que se trata de una figura intermedia, que tiene el carácter estático de la reunión, pero tiene de común con la manifestación el ocupar la vía pública. En tal sentido ha de entenderse el precepto, pues los locales a cielo descubierto, como una plaza de toros o un corral, son en puridad locales cerrados. Además, toda la diferencia en esta materia obedece al mayor riesgo que acarrearán los actos que se verifican en calles y plazas, pues se vigilan peor, pueden provocar colisiones y choques, perturban la circulación y son propicios al desorden. Por eso suele exigirse con respecto a ellos, como nuestra Ley de Reuniones lo hace (art. 3.º), el permiso previo y por escrito, y así habrá de seguirse cumpliendo hasta que se dicte la Ley especial que se anuncia.

Acaso conviniera en ella establecer un régimen *sui generis* y más benévolo para el caso de elecciones, pues la negativa de dueños de locales, de una parte, y la hostilidad de autoridades, de otra, invalidan muchas veces el propósito de las propagandas, cosa tanto más grave cuanto que sin reuniones adecuadas no se emite el sufragio con plenitud de conciencia. También los centros electorales, como los Clubs de ciertas épocas revolucionarias, merecen trato peculiar, porque son algo más que meras reuniones, pero no llegan a ser verdaderas Asociaciones. Finalmente, y no se nos culpe de insistencia, debe consultarse la Ley de Defensa de la República.

#### ART. 39.

**Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado (1).**

**Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley (2).**

PRECEDENTES.—Este artículo, que figuraba con el núm. 37 en el proyecto, procede del señalado en el Anteproyecto como art. 23, y mejor aún del voto particular presentado al mismo por el Vocal de la Comisión Jurídica Asesora Sr. Ramos. La Constitución de 1869 (artículos 17 y 19) y la de 1876 (art. 13), reconocían este derecho.

(1) Conviene subrayar estas notas: 1.<sup>a</sup>, que solamente los españoles pueden asociarse; 2.<sup>a</sup>, que se proclama la libertad de asociación o sindicación; 3.<sup>a</sup>, que los distintos fines humanos son base para determinar estas Asociaciones, y 4.<sup>a</sup>, que las Leyes de la República



regularán el ejercicio de este derecho. Las consecuencias que se derivan de lo anterior ofrecen cierto interés, porque indirectamente queda reconocida la facultad que al particular asiste para no asociarse o sindicarse (aunque la realidad práctica desvirtúe totalmente esto), y más aún, la posibilidad de sanción para quien imponga adscripciones a entidades sindicales de cualquiera clase; y en otro aspecto, y siendo la profesión evangélica uno de los fines posibles de la vida humana, queda proclamado el derecho a vivir en Congregaciones religiosas, siquiera éstas hayan de acomodarse a lo establecido para ellas en el art. 26 de la Constitución y en la legislación complementaria; finalmente, ninguna actuación toca en este orden a la legislación regional. (En cuanto al sindicalismo funcionarista, cfr. el art. 41, IV.)

(2) Por lo demás, lo único que sabemos respecto al futuro régimen de las Asociaciones es que existirá un Registro público, y que en él habrán de inscribirse todas. Ni se recogió, pues, la moción del Sr. Iranzo para que se hiciera constar la colaboración de las Asociaciones en la obra económica y social del Estado, ni se aceptó tampoco la del Sr. Cornide para que se evitaran abusos advertidos entre nosotros respecto a la creación de tales organismos. En realidad, y con arreglo a la Ley de 30 de junio de 1887, que deberá seguirse aplicando hasta que venga la nueva legislación, la Autoridad gubernativa (Gobernador civil o Dirección General de Seguridad) no tiene derecho a *aprobar* o *desaprobar* los Estatutos, y la constitución de la entidad puede efectuarse, contra toda resistencia injusta, a tenor de lo dispuesto en el art. 4.º de aquella Ley. Deberá tenerse asimismo en cuenta (con las reservas propias del caso) lo prevenido en los arts. 198, 229, II, y 231 y siguientes del Código penal. No se olvide, en otro aspecto, la Ley de Defensa de la República.

u' 185 y sig.

**ART. 40.**

**Todos los españoles (1), sin distinción de sexo (2), son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad (3), salvo las incompatibilidades que las leyes señalen (4).**

PRECEDENTES.—Discutióse como art. 38, procede del 24 del Anteproyecto, y tiene algunos antecedentes en nuestras antiguas Constituciones: así, en la de 1808 (art. 141); en la de 1812 (arts. 23, 45 y 91); en las de 1837 y 1845 (art. 5.º); en la de 1856 (art. 6.º); en la de 1869 (art. 27), y en la de 1876 (art. 15).

(1) Aunque el primer inciso del artículo elimina a los extranjeros, y aun cuando el Sr. Martínez Moya puso empeño en que la situación de éstos quedase clara (sesión 1.º octubre 1931), lo cierto es que la duda resulta legítima. El precepto se refiere principalmente a los cargos públicos, es decir, a los oficios y puestos que llevan consigo ejercicio de autoridad o jurisdicción; con respecto a ellos parece evidente que el extranjero no tiene aptitud: así lo declaraba expresamente la Constitución de 1869 (art. 27, III), y lo mismo cabe pensar de la nueva Ley fundamental, ya que *a contrario sensu* priva de la calidad de español a quien se encuentra en esa situación. Pero en otros casos nuestra legislación ha admitido a los no nacionales al desempeño de cargos (funciones docentes, v. gr.), y no sería lícito suponer que tal estado de cosas ha cambiado por causa de una expresión defectuosa. Más bien cabe suponer que la participación en el *jus honorum* sigue de cerca a la ciudadanía, y que a este supuesto se refiere el precepto que comentamos.

(2) Esto sí que constituye una novedad positiva. La emancipación de la mujer, su progresiva admisión a tareas y funciones antes reservadas al hombre había venido verificándose por medio de la legislación ordinaria. Consagrada ahora la igualdad de todos los españoles (art. 2.º), y establecida paladinamente la remoción de viejas incapacidades por razón de sexo, el elemento femenino goza de iguales posibilidades y derechos que el masculino.

(3) Ni la nobleza o la clase social, ni la riqueza, ni la religión, ni la convicción política pueden ni deben influir en esta materia: las funciones públicas exigen aptitud o capacidad, y sólo la circunstancia de reunir estos títulos en mayor o menor grado ha de ser determinante en la provisión de los cargos. Ahora bien, dentro de éstos será forzoso formar apartado especial con los que tienen notorio sabor político, pues en ellos se explica que la primera condición sea la fidelidad a un partido, y no ha de verse en esto una resurrección del *spoils system*, sino lógica garantía para el cumplido desempeño de una misión de confianza.

(4) Abrigamos el temor de que el término «incompatibilidades» no esté empleado en su sentido puro y correcto. «Incompatibilidad» supone un dualismo de cosas inconciliables, pero técnicamente suele significar un momento de opción en que el interesado elige entre dos soluciones posibles, aunque no acumulables. En el caso presente parece más bien tratarse de la *incapacidad*, que puede ser: *absoluta*, por razón de extranjería (o de sexo antes); o *relativa*, por razón de falta de edad, o con referencia a un lugar determinado. Claro es, por lo demás, que la incapacidad y la incompatibilidad tienen una zona común, en que el segundo concepto viene a imponer la aplicación del primero, pues quien posee

un cargo y es nombrado para otro incompatible con él, pierde uno de los dos (el antiguo o el nuevo, según el criterio que se adopte) si no renunció a tiempo; y esta sanción, que nace por la incapacidad surgida, se actúa prácticamente por razón de la incompatibilidad existente.

#### ART. 41.

**Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes (1). Su inamovilidad se garantiza por la Constitución (2). La separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la ley (3).**

**No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas (4).**

**Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley (5).**

**Los funcionarios civiles podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomendado. Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley (6). Estas Asociaciones podrán recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios (7).**

PRECEDENTES.—Discutióse como art. 39, y es transcripción casi literal del que figuraba con el núm. 25 en el Anteproyecto. Ningún precepto recordamos que guarde paridad con éste en nuestras Constituciones anteriores, donde sólo se mencionaba al funcionario para hacer constar que no gozaría de fuero privilegiado. El precepto parece inspirado en los arts. 129 y 130 de la Constitución de Weimar.



(1) En primer término, recuérdese que el presente artículo no constituye realmente garantía individual, ni política, aunque la rúbrica general del capítulo rece así; los derechos que aquí se reconocen no corresponden al español en cuanto nacional, ni en cuanto ciudadano activo; son una parte del Estatuto funcionarista, y no afectan, por consiguiente, más que al *empleado* público, ni siquiera al funcionario en sentido lato.

En segundo lugar, se advierte que la disposición se remite constantemente a «la Ley» o a «las Leyes»; viene, por tanto, a consagrar un orden de mera legalidad, no una superlegalidad constitucional.

Finalmente, el criterio enumerativo seguido abre camino a dudas y perplejidades: así, por ejemplo, ¿es que los ascensos no habrán de hacerse *conforme a las Leyes*? Evidentemente, sí; no hubiera sobrado, sin embargo, buscar una fórmula comprensiva, que excluyera tales cuestiones.

(2) Esta afirmación sí puede representar novedad importante, dada la generalidad con que se formula. Interpretando estrictamente el mandato expresado en esta frase, no hay funcionario que no sea ya inamovible entre nosotros. Ahora bien, la inamovilidad suele entenderse como garantía contra la destitución, aunque su última derivación se refiera a la permanencia en localidad determinada; estimamos por ello que se ha querido afianzar al funcionario en su *función*, no en el *destino* concreto.

(3) Nueva invocación, también incompleta, del principio de legalidad, con el fin de ofrecer seguridades al empleado. Quizás hubiera sido preferible, ya que se tuvo en cuenta el modelo alemán, establecer desde luego algunas garantías, tales como el carácter vitalicio del empleo, la posibilidad de recurso contra las medi-

das disciplinarias de cierto rigor, el derecho a examinar el propio expediente personal, etc., etc. Garantía es en otro aspecto, aunque no figure en la parte dogmática, la supresión de Tribunales de honor en lo civil que ordena el art. 95, *i. f.*, de la Constitución. (Denunciamos como expuesta a graves peligros la facultad que al Ministro de la Gobernación otorga en su art. 2.º la Ley de Defensa de la República.)

(4) Ya los arts. 25 y 27 sientan las bases del principio aquí proclamado. Pudiera decirse que sólo se trata de hacer aplicación concreta de un criterio genérico al caso específico de los empleados públicos. En su virtud, y sin que ello pueda acarrear postergaciones ni ventajas, el funcionario puede ser republicano o monárquico, comunista o conservador, ateo o católico fervoroso. Pero puestos a hacer declaraciones, tampoco hubiera estado de más una que aparece en el texto alemán (artículo 130): la de que los funcionarios no pueden ser servidores de un partido, sino de la colectividad; de este modo tendría ésta reconocidos sus derechos a que el interés general, y no el beneficio o provecho de una agrupación política, sea quien merezca los desvelos de los servidores del Estado, y se dejaría bien establecido que en el desempeño del cargo no pueden pesar otras consideraciones que las del bien común. El funcionario es un representante del Estado, no del Gobierno, y su conducta debe responder a la imparcialidad objetiva y neutral del servicio público, no a las conveniencias unilaterales de una comunión, secta o grupo.

(5) Este apartado pone de manifiesto un buen propósito y una gran torpeza. Las dificultades que en la práctica producen los arts. 1902 y siguientes de nuestro Código civil en su aplicación a los daños causados por entidades públicas, determinó al profesor Royo a pre-

sentar una enmienda (Ap. 6.º al núm 46) en que se daba acogida a modernas corrientes, y se declaraba el principio de la responsabilidad de las Corporaciones públicas por los quebrantos que sus funcionarios originasen. Los razonamientos con que el referido Diputado apoyó su iniciativa (*Diario* núm. 49) merecieron que la enmienda fuese tomada en consideración. Pero una sugestión poco afortunada, y una prematura conformidad prestada a ella por la Comisión parlamentaria, dejaron sin eficacia el acuerdo, pues se hizo constar que esa responsabilidad se contraería *subsidiariamente*; y con ello hemos vuelto, casi por completo, al estado anterior, ya que será menester acudir primero contra el funcionario, acreditar su insolvencia, y lograr entonces que el Estado indemnice el daño, porque su autor directo no está en situación económica de repararlo. ¡Lástima que en esta materia no se haya adoptado también el sistema alemán, expresado en el art. 131 de la admirable Constitución del Reich!

(6) La cuestión que apasionó los ánimos fué la de la sindicación de funcionarios, con su secuela la posibilidad de huelga. Mostráronse propicios a la tesis funcionarista los Sres. Botella y Gómez (D. Trifón), incluso forzando el argumento, porque se adujo que en una República de trabajadores no iban los que actuaban en servicios públicos a ser de peor condición que los demás, ni a carecer de los derechos que a éstos se reconocían, con tanta más razón cuanto que en ese caso podría ocurrir que los obreros de algunos ramos (ferrocarriles, v. gr.), prefiriesen seguir dependiendo de Empresas particulares para no quedar privados de sus posibilidades sindicales presentes. En contra de aquella posición se manifestaron los Sres. Rey Mora, Franco López y Castriello, que pusieron de relieve la distinta situación de obreros y funcionarios, la coincidencia de Empresa y ór-

gano en el caso de éstos, el peligro de anarquía y las derivaciones antiestatales de semejante criterio. También intervino el Sr. Alcalá-Zamora en forma mesurada y correcta, aunque nada favorable a la opinión de socialistas y radicales-socialistas. La ponderación de fuerzas fué tal que la votación se ganó por 135 votos contra 118. Las consecuencias que se desprenden del acuerdo adoptado son las que siguen: que se habrá de dictar una Ley sobre Asociaciones de funcionarios; que éstas deberán ser profesionales; que no podrán las mismas tener injerencia en el servicio público respectivo; y que siendo más generoso que el anteriormente establecido entre nosotros el nuevo criterio sentado, ha de entenderse modificada en este particular la Ley de 22 de julio de 1918 (Base 10.<sup>a</sup>). No hemos de entrar por lo demás en el arduo pleito del sindicalismo funcionarista, aunque tampoco recatemos nuestra opinión adversa a la fórmula admitida: entendemos que el funcionario tiene su Estatuto, que amplía sus garantías con respecto a las que el simple ciudadano posee, pero merma sus derechos de actuación en comparación con éste, pues no los necesita como él. Más aún: si en algún caso pueden tener eficacia los Sindicatos de funcionarios es precisamente cuando intervienen en su propio servicio, único medio de que se obtenga aquella organización del Estado funcionarista (ligando competencia y decisión) con que alguna vez soñara el profesor DUGUIT.

(7) También entraña innovación este precepto, que reconoce uno de los derechos prácticamente más eficaces para la defensa del funcionario. Hasta ahora, se había negado nuestra jurisprudencia a admitir la representación de los asociados por la Asociación cuando ésta se personaba a nombre de ellos. Y sin embargo, este recurso es altamente recomendable, porque despersonaliza la cuestión, la eleva de ámbito, permite recla-

mar cuando el interesado no lo haría por temor a represalias, libera al perjudicado de los gastos del procedimiento, y da a la acción una mayor fuerza, toda vez que ha debido pasar por el filtro depurador de un examen imparcial en la misma Asociación. Justo es confesar, no obstante, que al lado de estas ventajas pueden surgir graves inconvenientes: el agobio o coacción que signifique la actuación del Sindicato, la propensión a amparar todo género de quejas, aun las improcedentes, y el estímulo que para prodigar los litigios constituye la economía en su sustanciación.

#### ART. 42.

Los derechos y garantías consignados en los arts. 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente (1), en todo el territorio nacional o en parte de él (2), por decreto del Gobierno (3), cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad (4).

Si las Cortes estuviesen reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno (5).

Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días. A falta de convocatoria se reunirán automáticamente al noveno día (6). Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías (7).

Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes (8).

El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso (9).

Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la ley de Orden público (10).

**En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio (11).**

PRECEDENTES.—Era el art. 40 del proyecto, procedente del 26 del Anteproyecto, y con rica tradición en nuestro Derecho, que prodigó siempre este recurso, regulado en las siguientes Constituciones: 1812 (art. 308); 1837 y 1845 (8.º); 1856 (9.º); 1869 (31), y 1876 (17).

(1) El instituto de la suspensión de garantías reviste el carácter de un remedio extraordinario. Cuando el Estado de Derecho se halla ante una situación grave, en que el orden se altera y la paz pública peligra, la Autoridad no puede resignarse a que triunfen los elementos revoltosos, sino que recobra cierta plenitud de poder para hacer frente al mal. Y no es que se salga entonces del régimen jurídico, sino que éste adopta una modalidad excepcional, restringiendo temporalmente las libertades normales de los ciudadanos en aras de la libertad misma, y para que la perturbación cese lo antes posible. Tan evidente es esto, que el Poder público no queda facultado para obrar caprichosa ni arbitrariamente, pues los móviles que lo guíen y los medios de que disponga estarán siempre jurídicamente limitados; no se trata, pues, de una evasión del campo del Derecho, sino de una situación especial y difícil dentro de éste. Por eso se empieza demarcando qué garantías van a estar en suspenso, y se dice que, a lo sumo, lo estarán las relativas a no detención, libertad de circulación, Prensa sin censura, reuniones y asociaciones, es decir, las referentes a aquellos derechos cuyo ejercicio abusivo puede causar mayores daños a la colectividad. Y como toda suspensión de garantías resulta odiosa, se prevé la posibilidad de que esos derechos queden limitados tan sólo parcialmente, como podría suceder, por ejemplo,

si la previa censura se estableciera únicamente para diarios políticos, o las reuniones se autorizasen para fines electorales nada más. Por cierto que no deja de ser algo extraño lo ocurrido con el derecho de asociación al discutirse el artículo comentado, pues jamás se mencionó esa libertad entre las de posible suspensión; y aun cuando la Comisión manifestó que se trataba de un error material de imprenta, cabría pensar—sin que ello envolviera imputación maliciosa—que la rectificación se debió a prudente advertencia del Gobierno. Por lo demás, no faltó alguna iniciativa en el sentido de incluir también la inviolabilidad de la correspondencia entre los derechos susceptibles de suspensión en tiempo de guerra (enmienda del Sr. Suárez Uriarte: Ap. 8.º al núm. 48).

(2) Respondiendo al mismo propósito restrictivo, se circunscribe territorialmente el régimen jurídico anormal que la suspensión reviste. Ha sido muy frecuente entre nosotros adoptar dicha medida con relación tan sólo a provincias o regiones determinadas (las catalanas, Andalucía, etc.). Y es claro que en tales casos quedan sujetos a las correspondientes restricciones todos los ciudadanos que penetren en las localidades que se hallen en esa situación.

(3) Constituye novedad importante, siquiera lo sea más teórica que práctica. En nuestro Derecho venía atribuída esa facultad a las Cortes, y sólo no estando ellas reunidas, y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podía el Gobierno decretarla bajo su responsabilidad. Lo corriente era esto último, e incluso recordamos alguna ocasión en que se suspendieron una tarde las sesiones del Parlamento para suspender aquella misma tarde las garantías mediante un extraordinario de la «Gaceta de Madrid». Y conste que gobernaba el

partido liberal. Con mayor sinceridad se atribuye ahora al Gobierno el derecho de ordenar la suspensión, cosa que nos parece justa y acomodada a exigencias de la realidad, pero se establecen precauciones de mucho interés que aseguran la intervención eficaz de las Cortes, a quienes corresponde en definitiva juzgar de la resolución acordada.

(4) Las circunstancias que justifican la suspensión son dos: una referente al motivo; otra relativa al apremio. Si lo que pelagra no es la seguridad del Estado, y la situación admite espera, no debe el Gobierno decretar medida tan grave como la suspensión de garantías. Es hora ya de que se advierta cuán subversiva resultaba la conducta de quienes, sin razón bastante (por un simple motín o una huelga), y en casos que hubieran podido afrontarse con las medidas ordinarias de acción gubernativa, suspendían libertades y derechos para mayor comodidad en su actuación, y prolongaban dicho estado de cosas hasta hacer que años enteros viviera la Nación sin garantías, convirtiendo en régimen de *normalidad*, por ser el habitual, lo que sólo para casos extremos se había previsto. Si honradamente se apetece un cambio en esta materia, forzoso será reducir al límite mínimo la aplicación de esta medida excepcional, cuya eficacia radica en la parvedad de su uso.

(5) La primera hipótesis que surge es la de una suspensión decretada mientras están abiertas las Cortes. Como antes correspondía a éstas la adopción de la medida, e implicaba cierta anomalía que la acordase el Gobierno, la fórmula consistía en pedir luego un *bill* de indemnidad, para lo cual se daba cuenta del Decreto a la Cámara, se nombraba Comisión especial, y ni siquiera solía recaer dictamen. Cambiado el sistema, y dados los rumbos actuales, es lo más probable que toda sus-

pensión lleve consigo agrio debate de viva polémica entre partidos: y la base para la discusión podrá ofrecerla o bien un dictamen formulado mediante trámite análogo, o bien el simple hecho de que el Decreto quede sobre la Mesa durante tres días para que se impugne por quien lo desee, pasando luego al Archivo, con aprobación implícita de la conducta ministerial.

(6) Como las circunstancias han de ser graves cuando la suspensión se decreta, y en una República democrática corresponde al Pueblo decir la última palabra, lógico es que el Parlamento sea convocado sin demora, es decir, casi con el tiempo estrictamente indispensable para que los Diputados puedan reunirse. Esta fórmula, inspirada probablemente en el Derecho francés, aboca a una prevención recelosa: si el Gobierno deja pasar ocho días sin convocar al Parlamento, las Cortes se reúnen por sí, y empiezan a actuar al día noveno. Y se nos ocurre preguntar: si lo que se pretendía era asegurar la efectiva reunión de la Cámara ¿por qué haberse acordado del Gobierno, ya que contra él se siente desconfianza? ¿No hubiera sido mejor establecer de antemano la convocatoria automática, o haber ordenado al Presidente de las Cortes que la hiciera él por sí? En la realidad, lo que ocurrirá es que, en cuanto la suspensión se decreta, los Diputados se apresurarán a trasladarse a Madrid, porque el plazo casi no consiente otra cosa. Ciertamente la hipótesis ha de ser de gravedad, como hemos dicho, y de urgencia, como también se ha indicado; pero no dejaban de tener cierto peso las razones que alegaba el Sr. Suárez Uriarte para elevar a veinte días el plazo de reunión, porque si realmente la situación es delicada, no podrá el Gobierno dividir sus energías entre atender a ella y acudir al Parlamento. De otra parte, cabe pensar asimismo que una suspensión motivada por circunstancias locales bien definidas es quizás cosa des-

proporcionada para la agitación que supone esta clamorosa convocatoria parlamentaria.

(7) El precepto resulta algo complejo, mas su sentido está claro. Si la suspensión puede implicar una responsabilidad del Gobierno, y las Cortes son las llamadas a exigirla, resultaría desleal y falta de gallardía que ese Gobierno disolviera el Parlamento, procurando así su propia impunidad. Ahora bien, si las Cortes, a su vez, no pudieran ser disueltas mientras no resolvieran sobre la suspensión, en la mano tenían el procedimiento de garantizar su inmortalidad, pues bastaba con no resolver nunca. Freno contra ambos abusos es la disposición glosada, a virtud de la cual no podrá el Gobierno disolver las Cortes *mientras subsista la suspensión*, pero sí en cuanto ésta quede sin efecto. Sería insincero ocultar que la solución no es eficaz sino a medias, pues siempre hay una prima a favor del Ejecutivo, ya que si éste levanta la suspensión puede disolver sin que las Cortes hayan juzgado su conducta, ni *resuelto* sobre la medida.

(8) Siendo la Diputación Permanente la institución llamada a mantener la continuidad de función de un órgano discontinuo, a ella corresponderá conocer de la suspensión cuando esté disuelto el Parlamento, cosa mucho más fácil dado el número pequeño de sus componentes. Lógrase así el propósito de intervención parlamentaria a todo trance que se ha perseguido en la regulación de la materia, porque si hay Cortes reunidas, resuelven en seguida; si no están reunidas se convocan inmediatamente, y si están disueltas, actúa la Diputación Permanente. Ahora bien; ésta representa a un Parlamento ya desaparecido; y, lo que es más, desaparecido por haberse opuesto al Ejecutivo, o dejado de ser fiel expresión de la voluntad del País. En estas

condiciones ¿no cabe temer (como insinuaba el Sr. Suárez Uriarte) que esa Diputación tenga cierta enemiga al Gobierno, y que, detentando una representación popular ya harto problemática, venga a producir un conflicto en momentos doblemente graves por la agitación reinante y por la nueva elección pendiente?

(9) Las cuestiones de plazo son siempre arbitrarias. Alguna minoría hubiera preferido doble número de días. La importancia del precepto no radica en eso, sino en la transmutación que opera en punto a la suspensión; siendo ésta breve, pertenece a la esfera de Gobierno; siendo superior a treinta días, pasa a ser prerrogativa del Parlamento; y claro es que en este caso no hace falta más resolución, pues la necesidad de la medida queda justificada al acordar la prórroga. Los días, por otra parte, se computarán sin exclusión de los inhábiles, y el término se contará como es práctica en nuestro Derecho.

(10) La vigente, aunque en forma muy discutible, sigue siendo la de 23 de abril de 1870, cuyos preceptos regulan el estado de prevención y alarma y el estado de guerra, y autorizan facultades excepcionales de las Autoridades.

(11) Dos son las garantías que el artículo establece en este último apartado, cuya paradójica significación consiste en que acaba reconociendo garantías el mismo precepto que tiene por misión suspender éstas en general. La primera garantía es categórica e ilimitada: jamás podrá ningún Gobierno expulsar de España a un nacional. La segunda garantía es relativa: el Gobierno podrá, cuando estén en suspenso las garantías constitucionales, desterrar a un individuo, sacándolo de la residencia habitual que tenga en el territorio sujeto a dicho

régimen excepcional; pero no podrá apartarlo de dicho sitio más de 250 kilómetros. Evidente parece que no cabrá imponer confinamientos, cuya gravedad resulta mayor, pues supone la prisión en un pueblo, que se convierte, por tanto, en cárcel, a diferencia del destierro, que circunscribe negativamente el radio de libre circulación. De todos modos, debemos completar el cuadro recordando que el precepto arranca de una iniciativa del grupo radical-socialista: la enmienda Gordón Ordax (Ap. 2.º al núm. 48), defendida por el Sr. Baeza Medina (*Diario* núm. 49), virtualmente admitida por el Sr. Gil Robles en nombre de la Comisión, y aceptada por la Cámara. El discurso del Sr. Baeza Medina contiene la siguiente interpretación auténtica: «La tendencia de esta enmienda es reducir la facultad gubernativa, para que nadie pueda ser extrañado o deportado; es decir, obligado a marchar fuera de España a virtud de esa facultad. Lo que se pretende es que el Parlamento la limite en el sentido de que no se pueda enviar a nadie a Fernando Póo, por ejemplo, por propia disposición gubernativa; es decir, que apartando al ciudadano en los momentos en que la suspensión de garantías esté rigiendo, porque el Gobierno ha de tener facultades para que no pueda en el lugar donde resida producir la perturbación que represente su permanencia allí, no sea inhumano ni cruel con él mandándole a lugares que no aconseje una medida de orden público, sino que aconseje una medida severa de Gobierno nunca fundada.»

Para terminar, cfr. la llamada Ley de Defensa de la República, art. 2.º.

## CAPITULO II

### Familia, economía y cultura.

Refiriéndose el Sr. Alcalá-Zamora al primero de los artículos que comprende este Capítulo, aludió a lo que suele denominarse «encuadernación de varios». Con mayor motivo cabría emplear esta expresión para calificar el conjunto del Capítulo mismo, ya que engloba tres temas tan dispares entre sí, que sólo por exclusión del Capítulo anterior pueden aparecer unidos. En efecto, los liga el no ser «garantías individuales ni políticas»; el referirse más bien a cuestiones nuevas, no tratadas en las clásicas Declaraciones de derechos; el afrontar problemas de contenido y de ordenación supra-individual; también tienen de común la propensión a afirmaciones transcendentales, pero nada normativas, que recuerdan a veces lo que llama RADBRUCH el lenguaje *persuasivo* o el estilo *adoctrinante* del legislador, fórmulas que preceden al tono imperativo y que acaso sean necesarias para una ulterior aparición de éste.

#### ART. 43.

**La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado (1). El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos (2), y podrá disolverse (3) por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa (4).**

**Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución (5).**

Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él (6).

Las leyes civiles regularán la investigación de la paternidad (7).

No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna (8).

El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la «Declaración de Ginebra» o tabla de los derechos del niño (9).

PRECEDENTES.—Este artículo ocupaba en el proyecto el núm. 41, y procede del art. 27 del Anteproyecto y del voto particular a él formulado por el Sr. Alcalá-Zamora Castillo.

(1) Esta primera declaración, que tiene probablemente su origen en el art. 119 de la Constitución alemana, carece de verdadero valor preceptivo, aunque a veces se haya indicado entre los juristas germanos que con ella se quiso descartar alguna manifestación como la poligamia, o huir de excesos, como los que se imputan al nuevo Derecho ruso. Lo curioso del caso es que ANSCHÜTZ, uno de los más autorizados comentadores del texto de Weimar, interpreta esta misma frase como afirmación de que el matrimonio, institución secular, no podría ser suprimido sin modificar la Constitución; y añade que el facilitar la disolución del mismo sin formalidades, y el suprimir toda diferencia entre hijos legítimos e ilegítimos, iría contra el sentido íntimo de la expresión constitucional. El artículo que comentamos lo ha entendido de otro modo, pues inmediatamente de consignar la declaración primaria aludida, se encarga de sentar normas que la atenúan o corrigen en gran parte.

(2) Ya esta segunda declaración tiene mayor valor positivo y es la consecuencia obligada del criterio establecido respecto a igualdad de derechos sin distinción de sexos (art. 25). Ahora bien, como esto pugna con nuestro Código civil, y la nueva regla no parece por sí ejecutiva, será menester aguardar a la ineludible reforma de dicho Cuerpo para que cobre vida lo que hoy no pasa de ser mera enunciación programática, obligatoria para el futuro legislador, pero ineficaz mientras no sea completada y hecha viable. De todas suertes, bueno será notar desde ahora que la unidad del matrimonio puede en algún momento ser incompatible con la igualdad proclamada; y que el mejor régimen de la institución (y de ello se trata) no consentirá equiparaciones que degeneren en rivalidades, ni conflictos de competencia que imposibiliten la vida familiar.

(3) Acaso la más grave de todas las cuestiones abordadas en este artículo es la referente a la disolubilidad o no del matrimonio. Los Sres. Gil Robles y Leizaola habían presentado un voto particular (Ap. 9.º al número 25) sosteniendo que esta materia debía eliminarse de la Constitución, y en igual sentido se pronunció el señor Ossorio y Gallardo (*Diario* núm. 57). La Comisión formuló un primer dictamen admitiendo el divorcio vincular y estableciendo para él dos casos: la simple voluntad de la mujer, o la justa causa alegable por el marido; pero luego suavizó este punto de vista y se limitó a afirmar el principio de que el matrimonio podía disolverse con arreglo a la Ley (opinión que en cierto modo había propugnado el Sr. Guerra del Río: *Diario* núm. 29). Dos fueron, por tanto, los temas debatidos: si se aceptaba o no la ruptura del vínculo, y si se habían o no de señalar las razones que autorizasen dicha solución. El sistema que se impuso a la postre fué el de afrontar y resolver el primer problema, aplazando en parte el se-

gundo. Pero habida cuenta de que entre nosotros es lo corriente el matrimonio canónico, se dará a menudo el caso de personas que continúen casadas ante la Iglesia aunque civilmente hayan quedado en libertad, o contraído nuevo ligamen.

(4) Dicho queda que la Comisión era partidaria de que la simple voluntad de la mujer bastara para acordar la disolución, fundándose para ello en el rubor que a veces causa a la esposa el confesar ciertas anomalías, según manifestó el Sr. Jiménez de Asúa, aunque el señor Galarza creyese que podía haber en esto algo de literatura (*Diario* núm. 57). Pero la desigualdad que tal fórmula implicaba en la relación contractual hizo que la impugnara el Sr. Alvarez Buylla (*Diario* núm. 30), contribuyendo asimismo a descartarla cierta ingeniosidad de D. Basilio Alvarez (*Diario* núm. 29), según el cual el proyecto convertía en Ley el histerismo. Así y todo, el criterio primitivo de la Comisión fué reproducido por la minoría socialista, y defendido elocuentemente por el Sr. Sanchís Banús (*Diario* núm. 57), logrando convencer a la Cámara (que aprobó su enmienda por 169 votos contra 153), siquiera con rectificación, que no ha sido única, cambiara luego de opinión, y prevaleciera en definitiva la tesis de que la voluntad conforme de ambos cónyuges basta para disolver el matrimonio, y que en otro caso sería necesario *alegar* (y *probar*, añadimos nosotros) alguna causa justa. Cuáles vayan a ser éstas no cabe predecirlo; pero debe hacerse presente desde ahora que la solución del divorcio, razonable en sí, afecta a muy hondos y respetables intereses sociales, y que la voluntad de los interesados no es el todo, ni mucho menos, porque hay algo que está por encima de ella: la conveniencia de los hijos (como pusieron de relieve los biólogos que intervinieron en el debate, señores Juarros y Gordón Ordax). Entendiéndolo así, el



proyecto de Ley que ha leído el señor Ministro de Justicia (Ap. 4.º al núm. 86) frena un tanto el caso de mutuo disenso, modelándolo sobre ejemplos americanos que invocó el Sr. Asúa, y regula los demás supuestos que pueden romper el lazo matrimonial. No estará de más insistir en que esta materia es de regulación unitaria en toda la Nación (art. 15, regla 1.ª).

(5) Dos cláusulas componen el párrafo: la primera reafirma, en términos de poca precisión jurídica, el deber de alimentos a cargo de los padres. La segunda, que supone mayor novedad, autoriza al Estado para una vigilancia sobre esta materia, y le impone unas obligaciones subsidiarias que obedecen a cierta iniciativa del Sr. Recaséns (Ap. 3.º al núm. 57), la cual, aun cuando bien intencionada, y dirigida principalmente a la hipótesis de huérfanos desvalidos, puede tener amplitud aventurada y representar para el Estado una carga onerosa; todo ello aparte de la alteración que parece acarrear en el orden de la deuda alimenticia regulada en nuestro Derecho civil, ya que la actuación supletoria del Estado habrá de venir después de los llamamientos de cuantos parientes estén sujetos a aquélla.

(6) El principio es de evidente generosidad. Ahora bien, la tarea de encuadrarlo en nuestro sistema familiar ha de originar dificultades sin cuento, y no se nos alcanza cómo podrán aliarse los dos criterios sentados en el artículo: la salvaguardia especial de la familia y la protección a los hijos ilegítimos hasta el punto de equipararlos a los legítimos. Sin duda, habrá que ir a un nuevo régimen familiar, y mientras tanto la eficacia del precepto será dudosa, porque no será viable, v. gr., la acción de un hijo adulterino para exigir una porción hereditaria igual a la de los hijos matrimoniales del mismo padre. Y no nos convence, pese a su habitual

finura, la tesis del Sr. Samper, a juicio del cual (*Diario* núm. 57) la Constitución había fijado los deberes de los padres, pero no se habían determinado los derechos de los hijos.

(7) A nuestro entender no cabe interpretar el precepto como una mera dilatoria; ni podrá, por consiguiente, negarse la futura legislación civil a admitir esa investigación. El mismo hecho de mencionar expresamente ésta, trasluce el propósito de permitirla. No se olvide, a pesar de todo, que entre nosotros se quiso iniciar aquélla, y ha venido a mustiarse por el sentido nada liberal de nuestra jurisprudencia. Ciertamente que habrá posibilidades de chantaje; pero tampoco es menos evidente que el donjuanismo irresponsable constituye una triste plaga.

(8) Una enmienda del Sr. Sbert (Ap. 17 al núm. 50) abrió paso a esta innovación, que responde al espíritu, antes expuesto, de amparo a los hijos no legítimos. Será conveniente que se dicten sin demora las disposiciones complementarias indispensables, pues la nueva norma está en pugna con el Código y con toda la regulación del Registro civil.

(9) Este último párrafo constituye un verdadero cajón de sastre. Especialmente, algunos Diputados médicos, animados de nobles impulsos, quisieron aportar su grano de arena, hasta formar este conglomerado lamentable. Y menos mal que no se admitió el aborto eugenésico, ni el certificado prematrimonial, que también tuvieron entusiastas defensores (como alguno tuvo el amor libre). Pero es sensible que se hayan acumulado afirmaciones y buenos propósitos sin reparar en lo que ha de ser una Constitución, o con el convencimiento anticipado de que no perjudicaba en nada a su texto el admitir estas inocuas declaraciones. Consignemos, ello

no obstante, la protesta que merece tal conducta: no se pueden admitir enmiendas por equivocarse la Comisión creyendo que era Derecho Internacional lo que no pasaba de ser un Congreso de gentes respetables; ni menos aún se deben aceptar, para no enojar a un simpático Diputado amigo, supuestas Tablas de derechos cuya mención en plena vaguedad sería impropia de una Ley fundamental si ya no lo fueran los mismos mandamientos en ellas contenidos. Transcribimos seguidamente la «Declaración de Ginebra», que reza así:

«Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, vulgarmente denominada Declaración de Ginebra, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la Humanidad debe conceder al niño cuanto estime mejor y más beneficioso para él, afirma como sus deberes, excluída toda consideración de raza, nacionalidad y creencia religiosa, los siguientes:

1. El niño debe ser puesto en condiciones de realizar normalmente su desarrollo físico y espiritual.

2. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el niño retrasado en su educación debe ser alentado a proseguirla; el niño desviado de la buena senda debe ser vuelto a ella; el huérfano y el abandonado deben ser corregidos y socorridos.

3. El niño debe ser el primero en recibir socorros en toda ocasión de calamidad pública.

4. El niño debe ser puesto en condiciones de ganar la subsistencia y ser protegido contra toda clase de explotación.

5. El niño debe ser educado, inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio de sus hermanos» (\*).

---

(\*) El texto transcrito está tomado del discurso pronunciado por el Sr. Ayuso en la sesión de 16 de octubre de 1931 (*Diario* núm. 58).

**ART. 44.**

**Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes (1).**

**La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes (2).**

**Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada (3).**

**Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija (4).**

**El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional (5).**

**En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes (6).**

**PRECEDENTES.** ← No pueden realmente buscarse en nuestras Constituciones, que se limitaban a reconocer dogmáticamente el derecho de propiedad y a declarar que nunca se aplicaría la pena de confiscación: 1812 (artículo 304); 1837 y 1845 (art. 10); 1856 (arts. 12 y 13); 1869 (arts. 13 y 14), y 1876 (art. 10). La concepción a que tales textos respondían era la del constitucionalismo de la burguesía liberal, como diría SCHMITT. Frente a esto, los arts. 28 y 30 del Anteproyecto apuntan ya, tímidamente, la idea de la función social de la propiedad; y el voto particular del Sr. Pedroso, que tanto influjo ha ejercido durante toda la discusión de este problema, se inspira francamente en ese criterio, aunque con garan-

tías muy estimables para evitación de abusos. La importancia del tema y la manera, abigarrada y confusa, como el debate se desenvolvió a ratos, obligan a transcribir los arts. 42 y 45 del proyecto de la Comisión parlamentaria, cuyo texto decía así:

«Art. 42. La propiedad de las fuentes naturales de riqueza, existentes dentro del territorio nacional, pertenece originariamente al Estado en nombre de la Nación.

El Estado, que reconoce actualmente la propiedad privada en razón directa de la función útil que en ella desempeña el propietario, procederá de un modo gradual a su socialización.

El Estado tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las transformaciones que convengan al interés público.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, que la ley definirá, determinando asimismo la forma de indemnización.

En los casos en que la necesidad social así lo exigiera, el Parlamento podrá acordar la procedencia de una expropiación sin indemnización.

Los servicios públicos y las explotaciones que afectan al interés nacional deberán ser nacionalizadas en el más breve plazo posible.

No se impondrá la pena de confiscación de bienes.»

«Art. 45. Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.»

(1) Se advertirá que este primer párrafo no es sino el texto íntegro del art. 45 del proyecto. No estará de más consignar que en la discusión parlamentaria hubo las siguientes alternativas: se desestimó el voto particu-

lar Samper (Ap. 12 al núm. 24), que implicaba atenuación del texto de la Comisión; se desechó igualmente otro del Sr. Ruiz Funes (Ap. 11 al núm. 24), y se admitió la enmienda presentada y defendida por el Sr. González Uña en nombre de la Agrupación al Servicio de la República (Ap. 5.º al núm. 49). Pero la tensión de ánimos en la Cámara, ya exteriorizada en algún incidente ruidoso, aconsejó que la Comisión redactara de nuevo el texto; y en definitiva quedó éste compuesto por la expresada enmienda, algo de la tesis Samper y un poco del primitivo dictamen, que había sido recogido por el sector socialista.

Las afirmaciones que contiene el párrafo son de sumo interés, y dicen ya claramente qué principio ha prevalecido. Bueno será notar que nadie defendió el criterio individualista a ultranza, pues ni el Sr. Castrillo (muy moderado), ni el Sr. Gil Robles (que expuso la doctrina de la Iglesia), ni el Sr. Ossorio (que combatía el dictamen por demasiado acre, puntiagudo y propicio a sembrar inquietudes), hicieron la apología del concepto clásico (V. sus discursos en el *Diario* núm. 50). Menos todavía había de pronunciarse en este sentido el partido radical, que admitía la función social de la propiedad, pero no veía con buenos ojos que se expropiara sin indemnizar, y quería evitar la amenaza irreflexiva de socializaciones no meditadas (Discursos de los señores Guerra del Río y Alvarez Buylla: *Diarios* núms. 29 y 30). Y otro tanto cabe decir de los grupos de intelectuales (Acción Republicana y Agrupación al Servicio de la República), que por conducto de los Sres. Ruiz Funes y Uña sostuvieron puntos de vista de gran ponderación. Finalmente, los sectores socialista y anejo hicieron hincapié en el proyecto de la Comisión, aunque subrayando desde luego que la solución no era marxista, pues se iba a un texto meramente socializante (discursos de los Sres. Besteiro y Bugeda: *Diario* núm. 50). En esta pug-

na de opiniones, se impuso la tonalidad media, avanzada y no agresiva, de las fuerzas templadas.

El criterio a que responden las primeras manifestaciones del artículo se condensa en tres notas: supremacía de la economía nacional con respecto a toda la riqueza del País; obligación de contribuir al levantamiento de las cargas públicas; y legalidad como norma en la materia. Recuérdase, sin poderlo evitar, el tono general de algunas Constituciones modernas (Alemania, arts. 153 y 156; Méjico, art. 27); pero la marcha del mundo no permite ya independencias individualistas que serían jurídicamente heréticas, y que irían contra principios de justicia y contra imperativos de buena ordenación económica.

(2) Queda reconocido el derecho de propiedad privada, aunque sometida ésta a los criterios de Derecho público que con razón predicaba para ella el Sr. de los Ríos (*Diario* núm. 32). Más aún; a nuestro juicio, se ha conseguido con bastante acierto una conciliación entre los extremismos en disputa: como deseaba el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 50), se ha logrado que «para todo el horizonte del programa socialista ni haya obstáculos ni lejanías que se parezcan a lo imposible; pero para aquel gran estímulo del interés privado y para aquella enorme acumulación histórica de la riqueza creada, no existan riesgos ni debilitaciones que se parezcan al precario y se asemejen a la agonía.» Y como el escollo principal se hallaba en el caso de expropiaciones no indemnizadas, se llegó a una fórmula razonable en principio: la garantía que supone la intervención del Parlamento con un *quorum* cualificado. Proponía el Sr. Ruiz Funes que la iniciativa partiese de una cuarta parte de los Diputados y que la resolución se adoptara por dos terceras partes; pero lo único que prosperó fué el *quorum* de una mayoría absoluta favorable. En su virtud,

y para toda expropiación no indemnizada, se requerirá Ley especial, que no podrá dictarse sino para casos muy concretos (no queremos decir para casos *individuales*, pero la generalización será siempre algo abusiva). Y por *mayoría absoluta de las Cortes* se deberá entender la mitad más uno de los Diputados que en aquel instante las compongan; por tanto, teniendo en cuenta las vacantes, y no haciendo el cómputo sobre la base del número legal de miembros de la Cámara, aunque este último criterio es de mayor generosidad y precisión y puede evitar abusos. Ahora bien, y éste es el extremo esencial: esa mayoría *deberá estar conforme con la medida*. No es que esa mayoría baste para que haya acuerdo, porque eso ocurre siempre en toda Asamblea regida por régimen de mayorías; es que, sean cuantos fueren los que tomen parte en la votación, que habrá de ser nominal, habrán de aprobar esa expropiación excepcional los Diputados que en aquel instante constituyan mitad más uno de los que integren las Cortes (\*). Otra cosa no sería garantía auténtica y destacada. Al señor Ossorio no le parecía suficiente seguridad la ofrecida. Téngase en cuenta, no obstante, que no se exigió mayor *quorum* para aprobar la vigente Constitución (art. 24 del Reglamento de las Cortes Constituyentes).

(3) También aquí aparece la nota transaccional, que se manifiesta en dos aspectos: garantía análoga a la de las expropiaciones no indemnizadas, y evitación del riesgo que entrañaba con arreglo al proyecto originario una socialización impuesta en forma categórica y preceptiva, aunque gradual en su ejecución. Lo que no se puntualizó, y acaso hubiera convenido hacerlo, es ese con-

---

(\*) Existiendo 470 Diputados, y no habiendo prometido cuatro de ellos, la Ley de que se trata podrá aprobarse si dicen que sí 234 (mitad más uno de 466).

cepto de la *socialización*, que puede revestir modalidades no siempre bien definidas. No creemos cometer extralimitación si recurrimos a la doctrina alemana en este punto, ya que los problemas suscitados al discutirse el art. 156 de la Constitución de Weimar son los mismos que entre nosotros se han planteado. Y en tal concepto veremos que la socialización puede consistir en que una economía privada se convierta en pública (asumiéndola el Estado o confiriéndola a órganos de autonomía local, por ejemplo); o en que se cree una empresa de economía mixta, de las que hoy son frecuentes (con intervenciones positivas o negativas de los entes públicos interesados), o en que se imponga la sindicación forzosa de las industrias que se dedican a un determinado ramo.

(4) Adolece el párrafo de una vaguedad explicable, pero perniciosa. La afirmación capital es la posibilidad de nacionalizar (forma especial de intervención en una Economía sojuzgada o planificada, ya que antes se ha hablado de la incautación no compensada y de la socialización). Pero no se pierda de vista que se ha de tratar de servicios públicos o de explotaciones que afecten al interés común; y en esas hipótesis hay, ineludiblemente, una actuación del Estado, porque la continuidad del servicio o el carácter de la explotación requieren esa garantía.

(5) Derivación socializadora de las corrientes contemporáneas es este precepto, que da vida a una de las fórmulas de socialización antes descritas. Siguiendo la misma corriente de otras veces, la Constitución exige dos requisitos: uno de fondo (que la economía nacional lo exija así); y otro de forma (que el acto se realice por las Cortes).

(6) Esta garantía, grito temeroso de una burguesía que desea seguridades máximas, no puede impedir la

aplicación de penas pecuniarias, harto más provechosas en ocasiones que ciertas ridículas sanciones de corta privación de libertad. No hay tampoco sarcasmo o burla en la afirmación de este principio después de haber recortado las alas al viejo dominio quiritario, aunque otra cosa dijera el Sr. Aizpún (*Diario* núm. 50). Debe tenerse siempre presente que la antigua fórmula irritante ha sucumbido, y que si la propiedad parece conforme a naturaleza, no puede ser nunca contraria a sociedad (\*). Por último, cuídese de eludir todo abuso gubernativo que rememore las funestas multas extrarreglamentarias, condenadas por nuestro Tribunal Supremo (Sentencia en el caso del doctor Marañón, 2 octubre 1931) como opuestas al principio de no-confiscación, y que eran odiosas por su ilegalidad más que por su pesadumbre económica.

#### ART. 45.

**Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa (1). El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación (2).**

**El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico (3).**

PRECEDENTES.—Figuraba en germen con el núm. 43 del proyecto, y recoge disposiciones gubernativas dictadas en los últimos tiempos, muy en especial el Real De-

---

(\*) V. sobre el nuevo concepto de propiedad en la Constitución el artículo del Sr. CAMPUZANO en *Rev. de Dro. priv.*, diciembre 1931.

creto de 2 de julio de 1930, el Decreto de 3 de julio de 1931 (aclarado en 7 y 11 del mismo julio) y el Decreto de 13 del propio mes sobre fichero de arte (v. la Ley de 4 de noviembre de 1931, que convierte en precepto legislativo este último Decreto).

(1) Siendo considerable nuestra riqueza artística, y propicios los tiempos a la desaparición de ella, por codicias del presente y temores del futuro, parece justa la norma sentada: todo ese patrimonio constituye una unidad mística (el tesoro cultural de España), cuyo titular legítimo es la Nación. Y como en pocos casos será más patente la necesidad de un sometimiento de las ambiciones privadas a los intereses públicos, bien está que todo este caudal se coloque bajo la salvaguardia del Estado. Las consecuencias que de ello se derivan son éstas: el Estado puede impedir que esos objetos artísticos se exporten, o simplemente que se enajenen; y puede también decretar su expropiación, la cual habrá de llevarse a cabo con arreglo al art. 44. Por último, los términos genéricos del precepto glosado y las manifestaciones explícitas que se hicieron durante la discusión, permiten asegurar sin duda alguna que los templos se encuentran comprendidos en su ámbito (v. sobre toda esta materia el interesantísimo estudio de M. CUEVAS, *La naturaleza jurídica de los bienes afectados al culto oficial*. «Cuadernos de Política», I, Madrid, 1931).

(2) Condición previa indispensable para proceder con eficacia en este orden es la organización de un inventario exacto, y de ello cuidó el mencionado Decreto de 13 de julio de 1931, que encomienda al Centro de Estudios Históricos la formación del fichero de arte antiguo (hasta 1850) (\*). En el sugestivo preámbulo de di-

---

(\*) Ya con anterioridad se había dictado también algu-

cha disposición ministerial, se exponen cumplidamente las razones que lo motivan, y que son el mejor comentario del párrafo que estamos examinando. Y como acaso un espíritu suspicaz sienta dudas respecto a sus frases finales, fácil resultará desvanecerlas: todo el párrafo en cuestión procede de dos fuentes: la enmienda Sánchez Albornoz (Ap. 14 al núm. 46) y la segunda enmienda del Sr. Tenreiro (Ap. 4.º al núm. 55). Y recordando los términos de ésta, que ordenaba la «exposición periódica y perfecta conservación» del referido Registro, parece lógico asegurar que a esto alude el precepto objeto de comentario.

(3) Dos son asimismo los motivos de inspiración de este párrafo: la enmienda del Sr. Ovejero (Ap. 1.º al núm. 48) sobre protección de monumentos naturales y bellos paisajes, y la del Sr. Giner de los Ríos (Ap. 5.º al núm. 55), que pedía igual protección para poblaciones y sitios de valor artístico e histórico. Trátase de un problema que ha merecido la atención del legislador en otros Países de fino sentimiento artístico o de fuerte industria turística. Y bien merecen nuestras ciudades monumentales y nuestros incomparables paisajes que entre nosotros empiece a hacerse cosa semejante.

#### ART. 46.

**El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes (1).**

**La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, acciden-**

---

na disposición en sentido análogo, aunque con referencia más bien al orden monumental (R. D. 15 mayo 1930, por ejemplo).

te, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económicojurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores (2).

PRECEDENTES.—Era el art. 44 del proyecto, que procede del señalado en el Anteproyecto con el núm. 29. No hay antecedentes verdaderos en nuestras Constituciones del siglo XIX.

(1) El sentido de este párrafo es diáfano. No cabía tampoco otra posición en una República de trabajadores, en la que lógicamente debe ocupar el primer plano el trabajo, fuente de satisfacciones y germen de riqueza; el trabajo ha dejado de ser maldición o pena para convertirse, sea cualquiera su forma, en el título único que justifica nuestra actuación en el mundo y ennoblece la existencia. El precepto, si merece realmente este nombre, no se contenta con declarar que el trabajo es un *deber*, sino que lo reputa *obligación*, queriendo acaso pasar de lo moral a lo jurídico; pero no tiene todo el vigor necesario para ello: aparte de que antes se ha reconocido el derecho de propiedad.

(2) Todo este apartado segundo parece referirse a los trabajadores manuales, y las cuestiones que con respecto a él se suscitaron se explican fácilmente. Se le tachó de casuístico y de comprometedor; pero no faltaba razón al Sr. Gómez San José (*Diario* núm. 51) para contestar que no era menos prolijo el Tratado de Ver-

salles al tocar esta materia, y que tampoco contraía el Estado un compromiso a fecha fija al *asegurar* esas condiciones de *vida digna* (concepto poco explícito según la Srta. Kent, pero suficientemente expresivo a nuestro juicio). En sentido opuesto, no faltó quien pretendiera incluir explícitamente el derecho de huelga, aunque más bien pareciera preocupado de frenarlo en vez de reconocerlo (enmienda del Sr. Peñalba: Ap. 11 al número 47). El tono general del artículo es el de un vasto y generoso programa de política social, que recoge todos los aspectos importantes de la protección del obrero, y que, no sabemos por qué, nos parece inspirado en la Base IX del interesantísimo proyecto constitucional con que corona el Sr. POSADA su sugestivo libro *La reforma constitucional*, Madrid, 1931.

#### ART. 47.

**La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación (1).**

**La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores (2).**

PRECEDENTES.—Ninguno. El artículo surgió durante el debate y por iniciativa de dos Diputados.

(1) La primera parte del presente artículo se debe a una enmienda del Sr. Arranz (Ap. 1.º al núm. 35), y se preocupa de la protección del campesino, teniendo en



cuenta que un sesenta por ciento de nuestra población es de agricultores. Para amparar a éstos se *promete* organizar instituciones múltiples, desde el *homestead* hasta caminos, y desde crédito agrícola hasta obras de riego. No hemos de oponernos al propósito, ni de censurar la buena fe que presidió al empeño. Pero sí debe hacerse notar que los *programas* se empobrecen en punto a eficacia cuando se van enriqueciendo en punto a *amplitud*, y que las afirmaciones de esta índole ofrecen el peligro de la inanidad poco airosa cuando los años pasan y la ilusión no se traduce en realidad.

(2) El Sr. Leizaola logró que prosperara otra iniciativa suya (Ap. 4.º al núm. 50): la relativa a los pescadores, que ha venido a constituir el apartado segundo de este artículo. Bien acreedores son a mención elogiosa y a ayuda sin cortapisas esos modestos trabajadores; pero ni la equiparación con los campesinos parece demasiado viable, ni admitido el principio de traer a colación clases respetables es lícito olvidar a otras, que también necesitan amparo. ¿Acaso no merece protección la clase media, en cuyo nombre hablaba el Sr. Sánchez Prados? ¿Ni los comerciantes? ¿Ni tantos y tantos industriales de uno u otro sector? La Constitución ha de ser algo que esté por encima de manifestaciones en loor de grupos sociales individualizados; de lo contrario, se llegaría a uno de estos dos escollos: o al agravio comparativo, siempre doloroso; o a unos Juegos florales económicos, en que sucesivamente se fueran entonando las alabanzas del certamen nacional.

**ART. 48.**

**El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado (1), y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada (2).**

**La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria (3).**

**Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada (4).**

**La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación (5).**

**La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana (6).**

**Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos (7).**

PRECEDENTES.—El problema de la enseñanza, a que se dedican este artículo y los dos siguientes, ha sido poco tratado en nuestras anteriores Constituciones: véanse, de todos modos, el Título IX de la de Cádiz y los arts. 24 y 12, respectivamente, de las de 1869 y 1876. El artículo presente llevaba el núm. 46 en el proyecto, y se inspira en el núm. 31 del Anteproyecto y en los votos particulares de los Sres. Ramos y Fernández Clérigo.

(1) Este dogma con que se encabeza el artículo, responde a una convicción actual, y que desde luego compartimos. Frente al criterio defendido por los «padres de familia», que puede degenerar en nobles egoísmos (y entre nosotros no conduce sino a pereza y mala pedagogía), es de rigor afirmar el derecho, y el deber,

que tiene el Estado de cumplir con la función de la enseñanza. La libertad de ésta, en cuanto facultad para que cada uno aprenda lo que guste y como quiera, nada tiene que ver con ello. Pero a la Nación (y sólo por delegación o como cooperadoras a las demás entidades territoriales) corresponde, indeclinablemente, el servicio de la cultura. Bien entendido que no se excluirán con ello colaboraciones de ningún género, aun cuando el Estado, que no deberá deformar nunca bastardamente la conciencia del alumno, habrá de cuidar de que nadie la deforme tampoco, y habrá de exigir garantías para la colación de grados y el ejercicio profesional. Por lo demás, y pese a cuanto se diga en contrario, la enseñanza del Estado es entre nosotros, no obstante sus deficiencias, superior en rango y en dignidad desinteresada a la enseñanza de los Centros no oficiales. *mian*

(2) Esta afirmación, propuesta por el Sr. Llopis y amparada por la minoría socialista, recoge el criterio de la «escuela única» (\*), estableciendo una coordinación de esfuerzos pedagógicos y de instituciones docentes que vaya desde la escuela maternal a la Universidad, procurando la total armonía en materia educativa.

(3) El precepto es mera reproducción de reglas ya existentes, aunque, por desgracia, no siempre acatadas con el apetecible rigor.

(4) Dos principios de tono diferente engloba el párrafo. Con sujeción al primero, los miembros del Profesorado oficial, desde el maestro de instrucción primaria hasta el catedrático, tienen la consideración de funcionarios públicos. Confesamos que no comprendemos

---

(\*) Concepto impreciso, que durante la discusión no fué siempre bien entendido.

exactamente todo el alcance de esta declaración, porque en realidad se presenta como una reivindicación justiciera, y a nuestro entender ya venía consagrado ese punto de vista. Ciertamente que en las razonadas palabras del Sr. Sabrás, autor de la enmienda (*Diario* núm. 59, pág. 13), se trata más bien de ensalzar la función preeminente del Magisterio nacional; y en eso todos han de estar conformes, así para elevar espiritualmente lo augusto de su misión, como para asegurar económicamente la certidumbre de una remuneración decorosa, sean cuales sean los rumbos descentralizadores que siga la Nación. Por lo demás, no vemos el peligro que apuntaba el Sr. Alomar de que el carácter de funcionario obligue a seguir mansamente instrucciones extrapedagógicas del Gobierno.

El segundo principio es el de la libertad de la cátedra, derecho del profesor y del alumno al mismo tiempo, y que es sagrado y excelso, por lo cual no debe profanarlo el Poder público con intromisiones humillantes, ni con la exigencia de adhesiones incondicionales. Pero, a su vez, la dignidad suprema de la función exige que maestros y discípulos se desposean en la cátedra de todo cuanto no sea serenidad objetiva y culto sincero a la verdad pura. Cuando la cátedra deja de ser comunión de devotos que creen en la Ciencia, y se convierte en plataforma de propagandas unilaterales y nada científicas, la libertad se ha prostituído.

(5) Es simple confirmación o consecuencia del sistema de la escuela *unificada*: toda la enseñanza, un camino; su recorrido, ilimitado; los medios de avanzar por él, la capacidad y la vocación. La función docente es costosa, pero indispensable; es odioso apartar de ella a quienes más pudieran aprovecharla, y es triste que sin vocación la utilicen quienes no tienen otra disposición que la de su patrimonio económico. No se olvide, sin

embargo, que los padres de un muchacho modesto y capacitado necesitan con apremio el jornal de éste: no será práctico el propósito perseguido por la Constituyente si no se compensa a la familia de la minoración de ingresos que suponga el hijo que deja el taller para acudir al estudio.

(6) La ordenación aconfesional de toda la vida del Estado no permite que la enseñanza sea religiosa, aunque algunos sectores de la Cámara habían formulado iniciativas en ese sentido (voto particular Gil Robles-Leizaola, Ap. 10 al núm. 25; enmienda Oriol, Ap. 15 al núm. 50); y como la religión constituye parte importantísima de nuestra vida y de nuestra formación espiritual, la Constitución provee en el párrafo siguiente de medios para que ese fin no quede desatendido.

En su segunda frase formula el precepto una profesión de fe favorable a ciertos métodos pedagógicos: el trabajo será la base de la enseñanza, es decir, no el libro, sino la actuación del discípulo; y la enseñanza no perseguirá propagandas de clase social, ni de nacionalismo estrecho, sino de solidaridad humana.

(7) Dos notas merecen destacarse: el grupo radical-socialista pidió la supresión de este párrafo; la minoría socialista solicitó que se garantizara expresamente la libertad de cátedra de las diferentes Iglesias. No prosperó ninguna de esas propuestas, aunque la primera justifica la necesidad misma del párrafo comentado. El motivo que se alegaba en contra era el temor de que cualquiera enseñanza a cargo de eclesiásticos deformase el espíritu del alumno. En cuanto a la posición socialista, tampoco era indispensable reafirmar el principio de libertad de cátedra proclamado líneas antes. Lo que sí quedó claro es que esta enseñanza habrá de efectuarse en los templos, para evitar que so capa de ella se

desvirtúe el sentido laico; y también se puso de relieve que la inspección del Estado no se referirá a la pureza de la doctrina, sino a atenciones de higiene, etc., etc.

### ART. 49.

**La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados (1).**

PRECEDENTES.—Discutióse como art. 47 y procede del que figuraba en el Anteproyecto con el núm. 32, así como de los votos particulares formulados al mismo por los Sres. Ramos y Fernández Clérigo.

(1) El artículo contiene una declaración fundamental y una referencia. La declaración consiste en reservar al Estado la expedición de títulos académicos y profesionales, estableciendo para ello los requisitos indispensables, entre los cuales se deberá contar la reválida, según expuso el Sr. Abad Conde (*Diario* núm. 60).

No fué aceptada una propuesta del Sr. Sáinz Ruiz sobre escuelas de trabajo y de orientación profesional, por no encajar en lo que debiera ser la Constitución, como indicó el Sr. Valera.

La referencia a la futura Ley de Instrucción pública no permite adelantar más que el sistema pedagógico, ya expuesto en el artículo anterior, y la posibilidad de que

subsista la enseñanza privada, aunque condicionándola debidamente. A nuestro entender, y siendo la enseñanza una misión peculiar del Estado, ha de procurar éste atenderla con todo empeño; pero mientras él logra organizar todas las instituciones precisas, no le es lícito suprimir las de carácter privado; sin que ello signifique tampoco, por otra parte, que no corresponda siempre al Poder público la inspección adecuada (de que trata el artículo siguiente).

#### ART. 50.

**Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas (1), de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas (2). El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República (3).**

**El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores (4).**

**El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos (5).**

PRECEDENTES.—Se discutió con el núm 48, recogiendo—bastante modificada—la redacción primitiva del proyecto, y acoplando el párrafo último del art. 47 (hoy 49), una enmienda del Sr. Sánchez Albornoz y una propuesta del Sr. Ovejero.

(1) Cataluña podrá (que quiere decir que *lo hará*) organizar su enseñanza en catalán.

(2) El *castellano* (que no es ya *español*) se estudiará obligatoriamente en las Regiones autónomas, como una asignatura. Además, en las escuelas y en los Institutos de segunda enseñanza establecidos en las regiones autónomas se usará *también* (¿en qué proporción?) el español.

(3) Traducido al *roman paladino*, quiere decir que el Estado podrá (es decir, *que no lo hará*) organizar una Universidad en Barcelona, ya que la actual pasará a ser Universidad de Cataluña. Sinceramente confesamos que no nos convence la tesis de D. Eduardo Ortega y Gasset (*Diario* núm. 61), para quien la existencia de dos Universidades sería una *fábrica mecánica de separatismos*. Más bien creemos, con el Sr. Sánchez Román, que el sentido universal de la cultura corre grave peligro en una Universidad nacionalista, de espíritu estrecho y regional. Por eso hubiéramos preferido la enmienda que formularon varios ilustres Catedráticos, y que copiada a la letra dice así: «Es obligatorio el estudio de la Lengua castellana, que deberá emplearse como instrumento de enseñanza en todos los Centros de España.—Las regiones autónomas podrán, sin embargo, organizar enseñanzas en sus Lenguas respectivas. Pero en este caso el Estado mantendrá también en dichas regiones las Instituciones de enseñanza de todos los grados en el idioma oficial de la República.—Palacio de las Cortes a 21 de octubre de 1931. Miguel de Unamuno.—Miguel Maura.—Roberto Novoa Santos.—Fernando Rey.—Emilio González.—Felipe Sánchez Román.—Antonio Sacristán».

Y lamentamos no sentirnos conmovidos por ciertos lindos tropos, como el de que resulta preferible «hacer españolismo en catalán, a hacer catalanismo en espa-

ñol»: el dicho carece de todo valor cuando se ha magnificado hasta la exageración la importancia del idioma por el idioma (\*).

(4) Queda reconocida en toda España la facultad inspectora del Estado. Y esta atribución es amplia y absoluta, distinta de la consignada en el art. 48 *i. f.*: allí se trataba de una función ajena al Estado; aquí se trata de función que constituye *misión esencial* suya.

(5) Lirismo bien inspirado. Perdónese, no obstante, una observación. Después de renunciar a una Universidad con siglos de tradición española y situada en territorio nacional, ¿con qué derecho ni con qué eficacia cabe pensar en expansiones culturales por el Extranjero?

---

(\*) Y nos resignamos desde luego al reproche de «incomprensión». En materias de conciencia no cabe transigir. Ni el trampantojo de un dicterio puede arredrar a ningún espíritu sincero y decidido.

## TITULO IV

### Las Cortes.

Con este Título comienza la Parte Orgánica, que ha sido objeto de menor discusión, acaso porque los temas que apasionaban (catalanismo, religión) habían sido ya debatidos intensamente, acaso por el cansancio que ello había producido, acaso por la retirada de los elementos de derechas, que abandonaron el Parlamento.

Es de notar asimismo que la Comisión ha seguido en esta materia mucho más de cerca el texto del Anteproyecto; por ello, y dado el carácter menos avanzado de éste, escasean las innovaciones en toda la Parte Orgánica si se establece comparación con la Dogmática. No quiere decirse con esto que falten en absoluto novedades, pues incluso hemos elogiado ya algunas.

En el presente Título, que comprende 16 artículos, breves en general, se advierte el carácter muy parlamentario de la nueva Constitución, y destacan por su importancia y originalidad en nuestro Derecho el régimen de unicameralidad y la admisión del *referéndum*; tradicional, pero revitalizada, surge la Diputación permanente de Cortes, con facultades del mayor interés.

Diremos, finalmente, que la discusión de totalidad de este Título y del siguiente fué muy pobre, a pesar de tratarse de temas fundamentales. Quizás contribuyeran a ello circunstancias particulares (ausencias, por ejemplo). Lo cierto es que en una sola tarde, y con oradores más bien improvisados, que hicieron un positivo sacri-

ficio, quedó cerrado el debate sobre el problema de tanto volumen como la organización de las Cortes y la elección y facultades del Presidente de la República.

### ART. 51.

**La potestad legislativa reside en el pueblo (1), que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados (2).**

PRECEDENTES.—Este artículo, que se discutió con el núm. 49, procede del voto particular suscrito por la Sra. Huici en el seno de la Comisión Jurídica Asesora, cuya mayoría se mantuvo fiel al sistema bicameral, aunque organizando un Senado de tipo moderno en que tuvieran representación los intereses sociales. Nuestras Cortes, a partir del Estatuto Real de 1834, han seguido el criterio de las dos Cámaras, siquiera haya variado bastante la manera de organizar la Alta.

(1) Mediante esta afirmación se insiste en la significación muy democrática del nuevo régimen, y se establece el principio de la intervención que al titular de la soberanía corresponde en el ejercicio del más importante de los Poderes. Antecedente, pues, de la norma así sentada es el art. 1.º de la Constitución, y corolario del precepto comentado es lo que dispone el art. 66, con lo cual el Título se inicia y se cierra con referencias concretas al Pueblo.

(2) Parece observarse que esta segunda frase adolece de cierta inexactitud, pues admitido el *referéndum* y existiendo la iniciativa popular, es evidente que la potestad legislativa se ejerce no sólo por medio de las Cortes, sino también directamente por el propio Pueblo.

Lo más importante del texto es, desde luego, la supresión del Senado, y por ello convendrá indicar sucintamente las opiniones que se manifestaron. Partidarios de mantenerlo, aunque con organización moderna, fueron: los radicales, para que hubiera un freno, o tuvieran representación especial los elementos sociales o las regiones (Sr. Guerra del Río: *Diario* núm. 29); el señor Novoa Santos, para dar entrada al elemento técnico (*Diario* núm. 31); los progresistas, para establecer así una representación corporativa (Sr. Blanco: *Diario* número 32) y evitar abusos posibles de la Cámara popular mediante el veto de la otra Asamblea (Sr. Castrillo: *Diario* núm. 63); finalmente, D. Melquiades Alvarez, que aspiraba a organizar el Legislativo de manera que hubiera en él ímpetu y freno, imaginación y razón, juego diáfano de intereses sociales para que no tuvieran que conspirar clandestinamente (*Diario* núm. 35). De todas suertes, y sin olvidar opiniones interesantes de los Sres. Franchy, Royo Villanova y otros oradores, el discurso de mayor envergadura lo pronunció D. Niceto Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 63), defendiendo la institución sobre la base de los argumentos clásicos, esto es, el criterio de la estructura social, el federalista y el de la doble discusión, y añadiendo que la Cámara única rompe la continuidad, y que en Francia ha sido el Senado la pieza mejor lograda de toda la maquinaria constitucional forjada en 1875.

En pro del unicameralismo se pronunciaron núcleos no menos importantes: ante todo, el socialista, que por boca del Sr. Jiménez de Asúa (en su discurso de presentación del proyecto) y Prieto (*Diario* núm. 63) atacó como antidemocrático todo sistema bicameral; en igual sentido, el sector radical socialista, a juicio del cual, y según expresión del Sr. Alas (*Diario* núm. 62), cualquier Senado nuevo representaría unos intereses egoístas puestos a legislar; por último, los partidos de Acción

republicana y Agrupación al Servicio de la República.

Argumentos capitales esgrimidos en favor de la supresión del Senado fueron el famoso de SIEYÈS, y los que modernamente expone SCHMITT, a juicio de cuyo autor la democracia es incompatible con la dualidad de Cámaras, porque si la diferencia se basa en motivos fútiles, da valor a lo que no lo posee, y si se apoya en causa grave, implanta un régimen inconciliable con la unidad y homogeneidad que son la característica de todo régimen democrático. Adújose asimismo que ninguna necesidad se advertía de otra Cámara, toda vez que las Cortes habían reconocido y rectificado reiteradamente sus propios yerros.

Es indudable la decadencia de los Senados, que un tiempo fueron *Primeras Cámaras*; que luego pasaron a ser *Segundas Cámaras*, y que hoy son *Cámaras secundarias* (MAC BAIN & ROGERS). No es menos cierto, sin embargo, que los Países de vida política más ejemplar conservan esta institución, sólo suprimida en Naciones de poco peso constitucional; que, acomodándola a exigencias de los tiempos, y reduciendo sus atribuciones (especialmente en el orden político y en el económico), puede prestar un importante servicio; y que todo Poder, si no hay quien lo modere, propende al abuso, como ya dijo MONTESQUIEU. Más aún, los errores cometidos por la Asamblea Constituyente fueron corregidos, en efecto, por ella misma; pero cuando una Cámara tiene que rectificarse, pierde prestigio, al revés de lo que ocurre cuando es otro Cuerpo el que acuerda la rectificación, pues entonces se produce como mecánica del sistema lo que en el caso contrario es confesión de ligereza.

Sea de ello lo que fuere, ni el voto particular de los Sres. Gil Robles-Leizaola (Ap. 5.º al núm. 24), que no llegó a ser apoyado; ni el de los Sres. Samper y Villanueva (Ap. 12 al núm. 24), elocuentemente defendido por éste; ni el del Sr. Castrillo, inspirado en igual crite-

rio, lograron convencer a la Constituyente; y en sesión de 27 de octubre de 1931, y al adoptarse acuerdo sobre la segunda de las expresadas iniciativas, se decretó la supresión del Senado por 150 votos contra 100, aun cuando después, en diferentes momentos, intentara resucitar, más o menos descaradamente, la institución así desahuciada.

### ART. 52.

**El Congreso de los Diputados se compone de los representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto (1).**

PRECEDENTES.—Figuraba este artículo con el número 50, y procede del Anteproyecto, donde se incluyó como párrafo 1.º del art. 34. En nuestras Constituciones anteriores tratan del caso los preceptos que seguidamente se citan: 1808 (art. 64); 1812 (arts. 27 y siguiente); 1834 (arts. 13 y siguientes); 1837 (arts. 21 y ss.); 1845 (arts. 20 y ss.); 1856 (arts. 24 y ss.); 1869 (arts. 65 y 66), y 1876 (arts. 27 y ss.). Sobre esta materia puede consultarse con fruto el libro de PONS Y UMBERT, *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas*, Madrid, 1906.

(1) La primera nota que se destaca es el carácter homogéneo de la Cámara, donde no habrá más que representantes electivos. En segundo lugar, se define el criterio que va a regir en punto al sufragio, caracterizándolo con varias indicaciones: así, se dice que será *universal*, dando con ello a entender que no habrá limitaciones por razón de cultura, riqueza o sexo, y que tendrán derecho a él todos los que reúnan la capacidad (edad) señalada al efecto; se agrega que será *igual*, con lo cual se quieren probablemente excluir los sistemas,



poco democráticos siempre, de voto plural a favor de un mismo elector, y de sufragio por clases, como el de la antigua Prusia, en que el tercio de los puestos a elegir quedaba reservado al número, ineludiblemente reducido, de los electores que pagasen mayor contribución; añádese igualmente que el sufragio será *directo*, para significar que no habrá interposición de compromisarios, sino que el elector designará al representante, merced a lo cual se evitan los expedientes, en general nada populares, a que puede prestarse una elección de segundo o ulterior grado; finalmente, se consigna que la votación será *secreta*, queriendo ofrecer de este modo la garantía que significa el que los electores, a solas con su conciencia, y sin temor a represalias que deformen su convicción, nombren libremente al candidato que prefieran.

Échase de menos alguna alusión, que no hubiera sido superflua, respecto a representación de minorías, aunque no creamos que deba imponerse constitucionalmente el principio de la Representación Proporcional, y por ello se ha hecho bien en no copiar el modelo alemán, que tan fielmente se ha seguido en el resto del artículo (\*). También hubiera quizás convenido alguna prescripción acerca de la organización de circunscripciones, para no volver al distrito unipersonal, con todos sus peligros. Y no hubiera sobrado, según sugestión del Sr. Ortega y Gasset (*Diario* núm. 33) que se consignara alguna indicación en punto al número de Diputados; creyóse, probablemente, que no era necesaria una mención expresa; pero como compartimos el punto de vista sustentado por dicho parlamentario de que se com-

---

(\*) Los Sres. Gil Robles y Leizaola hubieran preferido que el criterio proporcionalista se impusiera constitucionalmente (voto particular que se imprimió como Ap. 6.º al núm. 24).

ponga la Cámara con corto número de Diputados, habría convenido establecer límites máximos y mínimos, para lo cual podía servir el atribuir un Diputado, no a cada 50.000 habitantes, como decía nuestra Constitución de 1876, sino a cada 25.000 votos, o cosa parecida.

### ART. 53.

**Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reúnan las condiciones fijadas por la Ley Electoral (1).**

**Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación (2). La duración legal del mandato será de cuatro años (3), contados a partir de la fecha en que fueron celebradas las elecciones generales (4). Al terminar este plazo se renovará totalmente el Congreso (5). Sesenta días, a lo sumo, después de expirar el mandato o de ser disueltas las Cortes, habrán de verificarse las nuevas elecciones (6). El Congreso se reunirá a los treinta días, como máximo, después de la elección (7). Los Diputados serán reelegibles indefinidamente (8).**

PRECEDENTES.—Era el número 51 del proyecto, que transcribía el 35 del Anteproyecto. Los preceptos que integran este artículo tienen antecedentes en las Constituciones españolas del siglo pasado, según ha podido verse en el artículo anterior. Cfr. también: 1808 (artículo 72); 1812 (arts. 91, 92, 108 y 110); 1834 (art. 17); 1837 (art. 25); 1845 (art. 24); 1856 (art. 25); 1869 (arts. 39 y 40), y 1876 (arts. 28 y 30).

(1) Viene como regla general a establecerse la norma de equiparar el electorado activo y el pasivo, aunque a veces se haya exigido mayor capacidad para este último. Además, y recogiendo lo dispuesto en los ar-

tículos 25 y 36, se mantiene la igualdad de sexos, y se prescinde de todo motivo de restricción por razón de estado civil; de suerte que la mujer casada podrá ostentar la diputación a Cortes. Ahora bien, se dejan a la futura Ley Electoral todos los detalles complementarios que hayan de regular, por ejemplo, lo referente a residencia, vecindad, servicio militar, mendicidad o asilamiento, condena, contrataciones públicas, etc., etc., como causas que influyen en la capacidad de los posibles candidatos.

(2) Trátase de un principio clásico, a virtud del cual no hay Diputados *por distritos*, sino *por la Nación*. Los distritos o las circunscripciones son demarcaciones imprescindibles, porque el tamaño del territorio y el volumen de la población no permiten reunir un Colegio nacional único en que los electores designen de una vez *todos* los Diputados que han de formar el Congreso. Pero como la voluntad representada por los elegidos es la de la totalidad del País, a éste, y no al núcleo reducido que los votara (y que es un representante nato y espontáneo de la colectividad estatal), es a quien representan los Diputados. Evítanse así los inconvenientes del parlamentarismo de corto radio, y también los del mandato imperativo, a que de nuevo se propende hoy, aunque por otro cauce y para otras finalidades que las añejas. Fuera insincero callar, de todas suertes, que el principio mencionado atraviesa honda crisis.

(3) La duración del mandato parlamentario es cosa que adolece de la inevitable arbitrariedad de todos los plazos, pero reviste la importancia enorme de las enseñanzas que arroja la experiencia. Pensóse al comienzo que la duración del Parlamento fuese de cinco años, pero luego se redujo a cuatro. En general, la tendencia

democrática consiste en el acortamiento del mandato, y subsiguiente multiplicación de las elecciones. No cabe, sin embargo, desconocer que la reiteración frecuente de éstas puede fatigar, y aun hastiar, y que un Parlamento de escasa vida no tiene casi tiempo de empezar a actuar ni de hacer labor provechosa. ¿Cuál será el término prudente que rehuya ambos escollos, y permita, dada la psicología del país y el ritmo de su política, sacar el máximo rendimiento de unas Cortes, sin dejarlas divorciarse de la opinión?

Nuestra Constitución no ha querido fijar el límite brevísimo de los dos años que dura la Cámara norteamericana de representantes, ni el máximo de los cinco años (casi nunca cumplidos), que tiene de vida legal la de los Comunes inglesa, o la de los seis, que tiene señalados la checoslovaca; ha preferido mantenerse en un término medio, prudencial, estableciendo el mandato de cuatro años, a la manera francesa o alemana. Y quizás todavía resulte algo largo el plazo y hubiera bastado con un trienio, como sostuvo en sugestivo artículo el Sr. CUEVAS CUEVAS (\*).

(4) A fin de desvanecer dudas explicables y de cierta monta, se ha señalado el *dies a quo* para el cómputo del mandato: el día en que se verifiquen las elecciones generales de Diputados marca el momento inicial de vida de las Cortes. Pero como quiera que, una vez celebradas dichas elecciones, han de pasar no pocos días para que el Congreso se reúna, las actas se discutan y aprueben, y la Cámara se constituya de manera defini-

---

(\*) V. el diario *Crisol* correspondiente al 23 de octubre de 1931, donde tal artículo se inserta con el título: *El Parlamento: organización*, formando parte de la serie, sumamente interesante, que apareció con la rúbrica genérica de «Al margen del proyecto de Constitución».

tiva, en realidad queda algo mermado el cuatrienio, para los efectos legislativos al menos.

(5) También es clásico este criterio. A diferencia de las Cámaras Altas, en que interesaba una cierta continuidad, y por tanto la permanencia de una mitad o de un tercio que mantuviera el enlace con el personal de nuevo ingreso, las Asambleas populares se han solido renovar en totalidad, para que el sentido político que reflejan no adoleciera de falta de unidad en este respecto, ni recogiera opiniones de épocas diversas.

(6) Al cumplirse los cuatro años de unas elecciones generales, cesa el Parlamento; y sesenta días después tiene que haber nueva Cámara; en caso de que el Congreso sea disuelto, el día de publicación del correspondiente Decreto abre asimismo el plazo de otros sesenta, al cabo de los cuales, o antes, han de haberse efectuado nuevas elecciones generales. Inútil parece advertir que no se excluyen los días festivos. Tampoco resulta necesario subrayar el espíritu general de garantía (¿por desconfianza comprensible?) que inspira todos estos preceptos de riguroso señalamiento de plazos. Téngase en cuenta lo dispuesto en el art. 59.

(7) Igual sentido de recelo no disimulado y de seguridad apetecida sirve de base a esta regla. Por lo demás, era tradicional entre nosotros, aunque por desgracia no siempre se respetara, este mismo plazo de tres meses para convocar y reunir el Cuerpo o Cuerpos disueltos: la innovación consiste en desdoblar el término con el fin de lograr mayor efectividad.

(8) Es lo corriente en el Derecho público general; sin embargo, alguna de las Asambleas revolucionarias francesas, y nuestra Constitución de 1812 sentaron nor-

ma opuesta. Concíbese tal precaución como medio de evitar profesionalizaciones peligrosas; pero priva al Parlamento de experiencias contrastadas, y al Cuerpo electoral de caudillos no recusables (\*).

### ART. 54.

**La ley determinará los casos de incompatibilidad de los Diputados (1), así como su retribución (2).**

PRECEDENTES.—Este artículo, que en el proyecto parlamentario figuraba con el núm. 52, procede del 39 del Anteproyecto, con el cual coincidía el 4.º del voto particular Huici. Algunos antecedentes pueden hallarse en nuestras pretéritas Constituciones: 1812 (art. 102); 1845 (art. 25); 1856 (art. 46); 1869 (art. 59); y 1876 (artículo 31). Cfr. sobre esta materia el libro de CALVO CONEJO, *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias*, donde se recoge abundante información.

(1) Dos son las cuestiones que, sin razón bastante, engloba el precepto: la referente a la *compatibilidad* y

(\*) Ya que hablamos de la reelección, digamos algo sobre el problema más opuesto, a saber, la destitución del Diputado. Existió en el proyecto parlamentario, y se suprimió a instancias de los Sres. Alomar y Valle, un art. 53 que ordenaba a la Cámara admitir sin discusión las renunciaciones presentadas al Parlamento con la firma del Diputado a quien afectasen. Tratábase de una fórmula eficaz, aunque muy aventurada, de facilitar a los partidos, o a sus Comités, la revocación de un representante parlamentario poco dúctil o nada leal; bastaría para ello con exigirle de antemano una renuncia en forma, y usarla en el momento oportuno. Este anómalo *recall* o *Abberufungsrecht* ha sido eliminado con acierto.



la relativa a la *indemnización parlamentaria*. Con respecto a la primera ha venido rigiendo entre nosotros la Ley de 7 de marzo de 1880, que no ha sido aplicada a las Cortes Constituyentes por la índole temporalísima de su misión (art. 16 del Reglamento de dichas Cortes). El sistema a que respondía nuestro Derecho era el siguiente: compatibilidad sólo de los cargos de cierta categoría (Jefes superiores de Administración) y que tuvieran residencia en Madrid; excedencia forzosa de los demás funcionarios; amplitud favorable al personal docente; máximo de Diputados compatibles fijado en cuarenta; reelección cuando un Diputado recibía cargo compatible, que le obligaba a pedir una ratificación de confianza al cuerpo electoral (casos de reelección); imposibilidad de volver a las Cortes en una misma diputación cuando lo recibido del Gobierno no era nombramiento, sino gracia o merced (una cruz, por ejemplo). Todo ello se explica por el deseo de que los parlamentarios no quedasen supeditados al influjo de un Gobierno corruptor, y para no poblar tampoco la Cámara de funcionarios, faltos de independencia y que no podían desempeñar bien la doble función.

Otro tema planteaba la primitiva redacción del artículo, pues prohibía que los militares y marinos profesionales obtuvieran acta si no habían pedido previamente el retiro. La tradición española ha sido la contraria, aunque no deja de haber razones que abonen el criterio recogido por la Comisión parlamentaria; mas ésta misma rectificó, suprimiendo este motivo de inhabilitación, odioso como todas las restricciones en este orden. Diferente cosa es que siga en actividad dentro del Ejército o de la Armada el militar o marino que salga elegido Diputado.

(2) La retribución del mandato parlamentario obedece a un motivo justo: sólo así pueden los elementos

que no sean ricos asumir una misión para la cual carecen en otro caso de aptitud económica. Y como la riqueza no es título de capacidad, la pobreza no puede ser causa que inhabilite; todo ello aparte de que el trabajo debe ser remunerado siempre. Generalizado en el mundo el sistema de retribuir al Diputado, han variado las soluciones: dietas (por presencias cotidianas); asignación fija por no poderse consagrar a los trabajos habituales; verdadero sueldo, como lo percibe el funcionario, en contemplación a su servicio. Entre nosotros predominó el criterio de gratuidad del cargo de Diputado (art. 9.º de la Ley Electoral de 1907); se implantó subrepticamente luego el sistema de pagar 500 pesetas mensuales por indemnización de franquicia (al suprimirse la postal de que los parlamentarios gozaban); y por último el Reglamento de la Constituyente (art. 27) ordenó que se abonase mensualmente a los Diputados la cantidad de mil pesetas como asignación irrenunciable e irretenible, que se percibe de una vez, sea cual fuere el número de días en que se haya estado en posesión del cargo.

Nada dice la Constitución respecto a otras ventajas de orden económico que suelen acompañar a la investidura parlamentaria, pero no deja de existir entre nosotros el uso gratuito de ferrocarril y vapores, siquiera no hayamos llegado en esta dirección tan lejos como alguna Cámara continental, donde se han organizado desde Cajas de pensiones para ex-parlamentarios, hasta servicios de entierro para los Diputados que mueren en el ejercicio del cargo.

**ART. 55.**

**Los Diputados son inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo (1).**

PRECEDENTES.—Es el art. 54 del proyecto, transcripción a su vez del que figuraba con el núm. 40 en el Anteproyecto, y mejor aún, del que aparecía con el núm. 5.º en el voto particular Huici. Concuerda con norma clásica en nuestras Constituciones: 1812 (art. 128); 1837 (artículo 41); 1845 (art. 40); 1856 (art. 43); 1869 (art. 57), y 1876 (art. 46). Cfr. sobre esta materia el discurso leído por el Sr. Conde de BUGALLAL al ingresar en 15 de mayo de 1921 en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, acerca del tema *Inviolabilidad parlamentaria*.

(1) La *inviolabilidad*, que es el privilegio aquí definido, se refiere a la función; de suerte que no es favor a la persona, sino defensa objetiva de la labor parlamentaria; por tanto, no es renunciable en buenos principios, ni menos es transmisible a otros sujetos. Ampara los actos parlamentarios, los votos y las opiniones, pero no las injurias ni los golpes. Se extiende a actos realizados fuera del Salón de Sesiones (en una Comisión, por ejemplo), y aun a los trabajos parlamentarios llevados a cabo en provincias (actuaciones de una Comisión investigadora). Libera de responsabilidad penal e incluso disciplinaria, y es sobre todo la garantía del funcionario Diputado contra represalias del Poder. Ahora bien, el freno debe hallarse en el propio respeto que a la función guarde el parlamentario consciente; y además, en el poder disciplinario de la Mesa y de la Asamblea: sería inmundo que el privilegio reconocido para seguridad de la noble misión legislativa o fiscalizadora no sirviera para independencia de su titular, sino para

agredir impune y alevosamente a quienes no pueden defenderse. ¿*Quid* cuando la Autoridad eclesiástica sanciona con pena canónica actos parlamentarios de un Diputado sacerdote? En un régimen de separación de Iglesia y Estado, el presbítero no es funcionario público.

### ART. 56.

**Los Diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.**

**La detención será comunicada inmediatamente a la Cámara o a la Diputación Permanente (1).**

**Si algún juez o Tribunal estimare que debe dictar auto de procesamiento contra un Diputado, lo comunicará así al Congreso, exponiendo los fundamentos que considere pertinentes.**

**Transcurridos sesenta días, a partir de la fecha en que la Cámara hubiere acusado recibo del oficio correspondiente, sin tomar acuerdo respecto del mismo, se entenderá denegado el suplicatorio (2).**

**Toda detención o procesamiento de un Diputado quedará sin efecto cuando así lo acuerde el Congreso, si está reunido, o la Diputación Permanente cuando las sesiones estuvieren suspendidas o la Cámara disuelta (3).**

**Tanto el Congreso como la Diputación Permanente, según los casos antes mencionados, podrán acordar que el juez suspenda todo procedimiento hasta la expiración del mandato parlamentario del Diputado objeto de la acción judicial (4).**

**Los acuerdos de la Diputación Permanente se entenderán revocados si reunido el Congreso no los ratificara expresamente en una de sus veinte primeras sesiones (5).**

PRECEDENTES.—Art. 55 del proyecto, 40 del Anteproyecto y 6.º del voto particular Huici. Constituciones anteriores: 1812 (art. 128); 1837 (art. 42); 1845 (art. 41); 1856 (art. 44); 1869 (art. 56), y 1876 (art. 47).

(1) El privilegio de la inmunidad, que es el regulado en este artículo, ha originado entre nosotros grandes abusos, y aunque parezca advertirse propósito de enmienda, no son muy alentadores los primeros síntomas. Por lo pronto, y en forma más generosa que en textos anteriores, se empieza por sentar el principio de que los Diputados no pueden ser detenidos sino en flagrante delito; y no se hace distinción según que estén o no abiertas las Cortes, con olvido de lo que en tiempos fuera este privilegio, que en la política inglesa amparaba al parlamentario *eundo, morando et redeundo*.

(2) Cometido un delito por un Diputado, o existiendo causa pendiente contra él ante un Tribunal, deberá éste dirigir al Congreso, por conducto del Ministerio de Justicia, el correspondiente Supplicatorio, acompañado del pliego de cargos en que funde su petición de procesamiento. Estimamos que no ha de ser forzosamente el Tribunal Supremo el que conozca del asunto, pues ha desaparecido el fuero privilegiado que en la Constitución de 1876 tenían los representantes en Cortes. Ahora bien, la Ley de 9 de febrero de 1912 ha quedado en gran parte sin efecto a virtud de esto; pero la Ley de Enjuiciamiento criminal previene el modo de comunicarse con el Parlamento (art. 196).

Las Cortes deberán acusar recibo sin demora, actuando en nombre de ellas, si no estuvieran reunidas, su Diputación Permanente. No se especifica cuántos días habrá de tardarse como máximo en el expresado trámite; pero se concibe que la Cámara no tenga interés en retrasarlo, porque la norma establecida es que a contar de la fecha de esa declaración o acuse de recibo corra el término de sesenta días (naturales) marcado en este párrafo. Y la aplicación que se hace de la teoría del silencio obliga a considerar que las Cortes han contestado negativamente si nada dicen en ese período de

tiempo. Es decir, que hoy, estén o no reunidas las Cortes, no cabe procesar a un Diputado; que si algún procedimiento se seguía contra persona luego investida de mandato parlamentario, ha de suspenderse en cuanto conste esta calidad; y que la negativa expresa de la Cámara, o de su Diputación Permanente, o el transcurso de sesenta días sin contestar autorizando el procedimiento, implican la necesidad de sobreseer. El proyecto sentaba el principio opuesto, o sea que el silencio significaba curso libre para la justicia. Creemos, por lo demás, que la inmunidad es una garantía contra abusos de una Magistratura claudicante que se somete a un Gobierno opresor; por tanto, cuando no se trate de persecución de éste contra un parlamentario, ni de delitos políticos, la Cámara no debe entrar a estudiar el fondo del asunto: otra cosa es convertir la inmunidad en impunidad con todo el descrédito consiguiente.

(3) Si un Diputado es detenido en flagrante delito, y lo mismo cuando un particular que esté procesado sea elegido Diputado a Cortes, cabrá que la Cámara o su Diputación Permanente dejen sin efecto la detención o el procesamiento: la eficacia del privilegio necesita llegar a límites extremos, porque en otro caso se invalidaría por completo. En casos tales, terminará allí de hecho toda posible actuación judicial, aunque lo lógico sería suspenderla hasta que cesase la investidura.

(4) También cabe esta solución, menos violenta desde luego: la Cámara no resuelve, pero queriendo mantener en su función parlamentaria al Diputado, ordena al Tribunal que no actúe, y el procedimiento queda en suspenso hasta que las Cortes expiren o sean disueltas.

(5) Estimamos perturbador en absoluto este párrafo. En primer lugar, interpreta el silencio de las Cortes

en sentido contrario a como lo hizo antes. En segundo término, parece poco serio, en las relaciones con los Tribunales, andar transmitiendo acuerdos contradictorios. Finalmente, las dificultades prácticas serán evidentes (¿deberá el Congreso comunicar la revocación del acuerdo? ¿Bastará con que el Tribunal no reciba confirmación dentro de las veinte sesiones primeras que el Parlamento celebre?).

### ART. 57.

**El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos (1) y para adoptar su Reglamento de régimen interior (2).**

PRECEDENTES.—Es el art. 56 del proyecto, aunque algo extractado. Concuerda con el 42 del Anteproyecto y el 7.º del voto particular Huici. En nuestras anteriores Constituciones tratan de estos problemas los artículos siguientes: 1812 (arts. 113 a 116, y 127); 1834 (arts. 20 y 23); 1837 (art. 29); 1845 (art. 28); 1856 (art. 31); 1869 (artículo 45), y 1876 (art. 34).

(1) La tradición española ha sido la de que las Cortes examinen la legalidad de sus elecciones y la capacidad y aptitud de los Diputados. Intentó Bravo Murillo atribuir esta misión al Tribunal Supremo, cosa que se llevó a cabo en la Ley Electoral de 1907, creando el Tribunal de Actas protestadas para entender en la materia. No ha sido bien acogida la modificación, aunque son injustas muchas de las censuras formuladas, y la Cámara vuelve a ser dueña de sus destinos en este orden. No ha de olvidarse, sin embargo, que se trata de un acto jurisdiccional, y que los motivos políticos han de

estar ausentes de la resolución; en otro caso, no habría minorías que tuvieran puestos en el Congreso. Por eso es del mayor interés no sentir *soberanía* en lo que es simple aplicación de reglas preexistentes.

(2) Es, a nuestro juicio, un caso de prescripción autonómica. Las Cortes, soberanamente, trazan su Estatuto, que tiene valor máximo, porque de sus preceptos depende la tramitación de las Leyes, y porque la iniciativa parlamentaria, por ejemplo, o la publicidad de las sesiones, pueden tener o no realidad según como el Reglamento las desenvuelva. Y si es unicameral el sistema, con mayor motivo. Claro es que siendo soberano cada Parlamento no le obliga la reglamentación acordada por el anterior, aunque sea corriente aceptarla.

En los arts. 62, 64, 83 y 118 hay invasiones de la Constitución en el terreno antes reservado a los Reglamentos parlamentarios.

### ART. 58.

**Las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer período y dos en el segundo (1).**

PRECEDENTES.—Figuraba con el mismo número en el proyecto (\*), y está inspirado en el art. 41 del Anteproyecto, 10 del voto particular Huici. Antecedentes en

---

(\*) El motivo de que la numeración vuelva a coincidir es que se suprimió el art. 57 del proyecto, que autorizaba el nombramiento de Comisiones parlamentarias de investigación.

nuestras Constituciones: 1808 (art. 76); 1812 (arts. 104, 106 y 107); 1834 (art. 25); 1837 (arts. 26 y 27); 1845 (artículo 26); 1856 (arts. 28 y 29); 1869 (arts. 42 y 43), y 1876 (art. 32).

(1) Dos principios establece el artículo: la reunión automática y el mínimo de duración. En cuanto a lo primero, que ya se ordenó en algunas de nuestras Constituciones liberales pretéritas, las únicas dudas que cabe suscitar son éstas: ¿hará falta siquiera que cite el Presidente de la Cámara? ¿Qué días se considerarán hábiles? A nuestro juicio, no será necesaria, aunque sí conveniente, la citación presidencial; en cuanto a días hábiles, habrá que atenerse a las disposiciones que estén en vigor, y muy especialmente a lo que el Reglamento de las Cortes disponga sobre semana parlamentaria.

La duración mínima de las Cortes responde al propósito de que su funcionamiento sea una realidad, y no un simulacro. El período primaveral se dedicará más bien a cuestiones de índole general; y el de otoño habrá de consagrarse a Presupuestos (v. el art. 107).

### ART. 59.

**Las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como Poder legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiere cumplido, dentro de plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones (1).**

PRECEDENTES.—Esta disposición no figuraba en el proyecto ni en el Anteproyecto. Procede de una afortunada intervención del Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* número 64, pág. 7), quien inspirándose en ejemplos no remotos, brindó fórmula para evitar abusos de poder.

(1) La hipótesis es desde luego excepcional. Supone estos dos datos previos: a) unas Cortes disueltas (poco o mucho antes de expirar su mandato legal); b) transcurso del plazo de sesenta días sin que se hayan convocado elecciones generales. ¿Podrá equipararse el caso de que pasaran noventa días sin que se hubiera reunido el nuevo Parlamento? Creemos que esta última situación no puede realmente producirse, porque entonces, y dados los términos del art. 53, la nueva Asamblea se reúne, de pleno derecho, aun sin convocatoria del Ejecutivo si éste no la ha publicado oportunamente; todo ello aparte de que entonces hay ya, virtualmente, una Cámara joven, más auténtica que la disuelta. El caso típico, por consiguiente, es el de no celebrarse elecciones generales, pues ellas no pueden tener lugar sin que el Gobierno las convoque: en ese estado de cosas, se va derechamente a una Dictadura, porque se desconfía de que una Cámara siga representando al Pueblo, y sin embargo, no se pregunta a éste su verdadera voluntad. Como mal menor, revive el Parlamento disuelto, que es expresión del sentir popular mientras no venga otro posterior y más autorizado. Ahora bien, ¿cuándo se reunirá ese Parlamento? Cuando ya no sea posible que en plazo oportuno, según lo que la Ley marque, convoque el Presidente las elecciones generales. Y esta reunión automática ¿quién la convocará? Parece lógico que sea el Presidente de la Cámara disuelta, o a lo sumo su Diputación Permanente. Otras cuestiones suscita el artículo: así, por vía de ejemplo, dados los términos en que está redactado, ¿es que el Jefe del Estado puede, sin necesidad de refrendo, convocar las elecciones? De lo contrario, ¿no cabe la hipótesis de que el Consejo de Ministros anule el propósito presidencial, provocando una gravísima situación? Finalmente, la responsabilidad en que incurren quienes llevan a cabo esta maniobra absolutista parece evidente: al Código penal toca definir el

hecho, y al Tribunal de Garantías Constitucionales conocer del asunto y dictar las sanciones pertinentes.

### ART. 60.

**El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes (1).**

PRECEDENTES.—Este artículo llevaba el núm. 59 en el proyecto parlamentario y tiene antecedentes en el Anteproyecto (art. 43), y en el voto particular Huici (art. 11), si bien se daba intervención también, respectivamente, al Senado y a los Consejos técnicos. En nuestras antiguas Constituciones existen estos antecedentes: 1812 (art. 132); 1834 (art. 31); 1837 (art. 36); 1845 (art. 35); 1856 (art. 37); 1869 (art. 54), y 1876 (art. 41).

(1) La primera observación que ineludiblemente cabe formular es la omisión de un dato esencial: la iniciativa que al Pueblo reconoce el art. 66, párrafo 3.º. De otra parte, como quiera que el Título VI regula como «Gobierno» al conjunto de los Ministros en unión del Presidente del Consejo, parece que el Jefe del Estado carece de derecho de iniciativa. Sin embargo, como es el Consejo de Ministros, según el art. 90, el que ha de elaborar los proyectos que hayan de someterse al Parlamento, y esto ha de efectuarse mediante el correspondiente Decreto, es evidente que se requiere la firma del Presidente de la República, ya que los Ministros por sí no pueden expedir dichas resoluciones (v. el art. 76). Y en efecto, la fórmula que ha venido empleándose es la de que el Jefe del Estado autorice al Ministro correspondiente para que presente a las Cortes el proyecto; por cierto que el correspondiente Decreto no lleva refrendo ministerial (?).

Llámanse *proposiciones de Ley* las que provienen de los miembros de la Cámara, y depende mucho de su Reglamento la eficacia de este derecho de iniciativa, que se extiende también al derecho de enmendar los proyectos; y que considerado en Inglaterra como una conquista (pues en tiempos sólo correspondía a la Corona), ha perdido importancia últimamente por el carácter localista de la mayoría de las proposiciones, su defectuosa preparación técnica y su lamentable propensión a recargar los gastos públicos.

Por último, disposiciones como el art. 108 reducen al *mínimum* la iniciativa parlamentaria, en materia tan capital como la fijación de los gastos públicos.

#### ART. 61.

**El Congreso podrá autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo.**

Estas autorizaciones no podrán tener carácter general, y los decretos dictados en virtud de las mismas se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia concreta.

El Congreso podrá reclamar el conocimiento de los Decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él.

En ningún caso podrá autorizarse, en esta forma, aumento alguno de gastos (1).

PRECEDENTES.—Art. 60 del proyecto, 47 del Anteproyecto y 12 del voto particular Huici. No recordamos antecedentes del precepto en nuestras pretéritas Constituciones.

(1) Representa innovación entre nosotros el reconocimiento de este derecho que se atribuye al Congreso

y que entraña una delegación de la potestad legislativa, pues consiste en facultar al Gobierno para que regule mediante Decretos los asuntos que serían de la competencia del Parlamento. Es discutida en la doctrina esta posibilidad, porque no se delegan los deberes o las funciones, sino los derechos, y porque la delegación puede privar al Pueblo de la intervención que el *referéndum* le otorga. De igual suerte puede frustrar el veto del Jefe del Estado. Ahora bien, exigencias de realidad autorizan el sistema con tal de que ofrezca garantías. En el caso presente se condiciona la delegación imponiendo estos tres requisitos: carácter concreto (aunque no individualizado, por que esterilizaría la institución); fidelidad del Ejecutivo a la pauta trazada; y prohibición de que este medio se utilice para aumentar los gastos (materia que constituyó la función originaria de las Cortes y sigue siendo base de su cometido). Además, queda siempre *a posteriori* el derecho de la Cámara a juzgar de la conducta del Gobierno, cosa que puede conducir a la anulación de las medidas, y a la declaración de responsabilidades. Finalmente, como la delegación debe hacerse por medio de una Ley (Ley de Autorizaciones), contra ella caben los recursos normales de veto presidencial y *referéndum*.

#### ART. 62.

**El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica (1).**

**Esta Diputación tendrá por Presidente el que lo sea del Congreso (2) y entenderá (3):**

**1.º De los casos de suspensión de garantías constitucionales previstos en el art. 42.**

**2.º De los casos a que se refiere el art. 80 de esta Constitución relativos a los decretos-leyes.**

**3.º De lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados.**

**4.º De las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diere atribución.**

PRECEDENTES.—Era el art. 61 del proyecto, procede del 46 del Anteproyecto y figuraba con el núm. 9.º en el voto particular Huici. La Constitución de Cádiz (artículos 157 a 160) regula esta institución, que reaparece en el art. 47 de la nonnata, y tiene gran importancia en textos modernos, como el alemán, el austriaco o el de Checoslovaquia.

(1) Dos cuestiones se afirman y otras dos quedan en relativa incertidumbre. Afírmase la existencia de un organismo nuevo o renacido, y se determina su composición; pero no se fija el momento en que ha de ser designado ni tampoco el número exacto de sus elementos, aunque se señale el máximo de 21. Si se tienen en cuenta las facultades que al Jefe del Estado otorga el artículo 81, parece conveniente que las Cortes tengan siempre designada su Diputación Permanente, para que ésta no falte en el momento más necesario. De otra parte, un nombramiento hecho cuando la disolución sea inminente puede ir coloreado de animosidad política explicable. La proporción con las fuerzas numéricas de la Cámara será relativamente fácil de establecer, dado que el Reglamento obliga a inscribirse en un grupo, o a participar, al menos, que no se está afiliado a ninguno. Ahora bien, ¿no convendrá nombrar suplentes? ¿Será ello posible, dados los términos del precepto? La pregunta surge como inevitable, porque un desequilibrio en la proporción de fuerzas representadas abre camino a posibles dificultades. No hubiera sobrado la indicación expresa de que los Vocales de la Diputación Permanente han de elegirse entre los Diputados con residencia habitual en Madrid.

(2) Entendemos que el Presidente forma parte de la Comisión por derecho propio; que debe ser sustituido por el Vicepresidente a quien corresponda si aquél no puede actuar; y que sólo estando disueltas las Cortes, cabe que la Diputación Permanente nombre Presidente sustituto si el titular falta. A nuestro juicio, los 21 individuos que integran la Diputación son sin contar al Presidente que, por su rango y condición, ocupa una posición especial de neutralidad y elevación, no estando realmente adscrito a ningún grupo. Por lo demás, disuelta la Cámara, no hay ya Diputados, ni por tanto Vicepresidentes.

(3) Las facultades atribuídas a este organismo difieren de las que tradicionalmente le asignaba nuestro Derecho. Ante todo, y siguiendo la norma clásica, entiende en la suspensión de garantías, pero sólo cuando el Congreso haya sido disuelto. En segundo término, conoce de las Ordenanzas de necesidad, procedimiento que permite conciliar los apremios del momento con el respeto a la soberanía parlamentaria. En tercer lugar, interviene la Diputación Permanente en lo relativo a inmunidad. Por último, le incumben las materias en que el Reglamento de la Cámara le confiera competencia. Mientras el Reglamento soluciona la duda, ¿reemplazará la Diputación Permanente a la Comisión de Gobierno Interior durante interregnos? No habiendo precepto expreso en tal sentido, y siendo de índole distinta y de número muy dispar ambas Comisiones, creemos que seguirá manteniéndose el criterio anterior, con tanta más razón cuanto que el Secretario 1.º forma parte de la Comisión de Gobierno Interior, según el art. 35 del Reglamento de las Constituyentes.

**ART. 63.**

**El Presidente del Consejo y los Ministros tendrán voz en el Congreso, aunque no sean Diputados (1).**

**No podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos (2).**

PRECEDENTES. —Es el art. 62 del proyecto, 49 del Anteproyecto y 13 del voto particular Huici. En nuestras Constituciones anteriores ha predominado el mismo criterio, salvo recelos que en alguna se traslucen y que en el art. 65 del proyecto federal preparado en 1873 se expresan claramente. V. las siguientes disposiciones: 1812 (art. 125); 1837 (art. 62); 1845 (art. 65); 1856 (art. 66); 1869 (art. 88), y 1876 (art. 58).

(1) La asistencia del Gobierno a la Cámara no implica estrictamente la manifestación de que haya régimen parlamentario; pero es muy difícil impedir que la presencia de los Ministros en las Cortes no traiga consigo ese sistema. De otra parte, la cuestión que el artículo resuelve es la de si el Ejecutivo tiene o no acceso al Parlamento para dejar oír su voz. Nuestros Reglamentos parlamentarios y nuestra práctica venían reconociendo, de acuerdo con nuestra tradición constitucional, ese derecho con toda amplitud, hasta el punto de tener siempre los Ministros posibilidad de hablar; pero en Inglaterra ha prevalecido el criterio opuesto, al extremo de necesitar investidura parlamentaria para hablar en el Parlamento, y de que cada Ministro sólo pudiera actuar en la Cámara a que perteneciera (\*). Por lo demás, los Ministros quedan sujetos a la disciplina

---

(\*) Así en nuestra Constitución del bienio progresista (art. 68).

parlamentaria, única que rige dentro del recinto, pero que en el interior de él se extiende a cuantos allí se hallen. Con esto se evitan situaciones insostenibles, como las que en Prusia ocasionó a veces la actitud arrogante de algún Gobierno.

(2) El requerimiento debe cursarse oficialmente por conducto de la Mesa. Este apartado implica ya afirmación de parlamentarismo (supeditación del Ejecutivo a la Cámara, que puede residenciarlo, y empezará por exigirle responsabilidad en cuanto no acuda a su llamamiento).

#### ART. 64.

**El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros (1).**

**Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta Diputados en posesión del cargo (2).**

**Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación (3).**

**No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuere aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara (4).**

**Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura (5).**

PRECEDENTES.—Era el art. 63 del proyecto, 50 del Anteproyecto y 14 del voto particular Huici.

(1) Expresión clara y rotunda del régimen parlamentario, que consiste sustancialmente en exigir que el Gobierno cuente con la confianza de la Cámara popular,

y dimita cuando ella le falte. Nacido este sistema en Inglaterra e implantado en el Continente, no se formuló explícitamente como norma, viviendo en la esfera de las meras *convenciones constitucionales* a que alude DICEY. Al venir el constitucionalismo de la postguerra, y siguiendo el ejemplo alemán, ha solido enunciarse como precepto lo que venía actuándose como práctica. No es ocasión de terciar en la polémica mantenida respecto al régimen parlamentario; pero sí debe recordarse que la correcta aplicación de éste, tan flexible, impide conflictos pavorosos e insolubles, como los que se han suscitado en países presidencialistas.

(2) Los abusos a que propende un parlamentarismo morbosos exigen correctivos: la continuidad del Gobierno es indispensable para una labor eficaz; el estímulo de derribar al Ministerio para poder acaso sustituirlo, debe desaparecer; por eso, se frena la posibilidad del voto de censura, imponiendo un *mínimum* de firmas (que hoy equivale a la novena parte del Parlamento), y obligando a que con la meditación propia de todo lo escrito y razonado se formule el pliego de cargos (políticos), cuyo conocimiento será asimismo base ineludible para la defensa que de su conducta haga el Gobierno. ¿No convendría haber fijado expresamente la imposibilidad de que firmen el voto más de cincuenta Diputados?

(3) La comunicación se hará repartiéndolo, en la forma habitual, a todos los Diputados el texto del voto de censura. El propósito que se persigue es dar un cauce sereno y no pasional a este debate, y hacer imposible la sorpresa. De todas maneras, como la situación del Gobierno, mientras tanto, puede ser muy enojosa, deberá entenderse que los días son naturales (no *sesiones parlamentarias*, sino *días*), y hubiera convenido que el Go-

bierno quedara facultado para adelantar la discusión, ya que en su beneficio se inspira el precepto.

(4) El cómputo habrá de hacerse en la forma usual, a saber: Diputados que hayan prometido el cargo, 466; mitad más uno, 234. Pues bien, para que la censura prospere será indispensable que este número de Diputados le preste su voto. Atiéndase bien, sin embargo, a los términos del párrafo comentado: una cosa es que el Gobierno no esté *legalmente obligado* a dimitir, y otra cosa es que se le quiera retener, poco menos que a la fuerza, si han sido, por ejemplo, 230 los votos emitidos en contra, o 300 los votantes y sólo 150 de ellos los defensores del Ministerio. Hay en toda esta cuestión un principio de naturaleza espiritual, inapresable, que sólo en cada caso y teniendo en cuenta la sensibilidad política del momento y del Gabinete cabe valorar cumplidamente.

(5) Pese a todos los buenos deseos, no hemos de ocultar nuestro escepticismo. Esta disposición, nacida tal vez de una reciente reforma en el Reglamento parlamentario alemán, aspira a evitar estratagemas o ardidés que, sin garantías de ningún género, derriben a un Gobierno. Pero por mucho que se extremen las precauciones, siempre resultarán estos hechos indudables: que nuestro País es de un temperamento vehemente y arrebatado; que eso rige lo mismo para Diputados que para Ministros; que una Cámara única supone siempre un desnivel inicial considerable en favor del Legislativo; y que la experiencia nos ha mostrado ya cómo sin formularse reproche o mostrarse desafecto notorio, un Ministro o un Presidente se cree obligado a retirarse porque el voto recaído en algún asunto importante le resta autoridad o le deja sin el prestigio indispensable.

**ART. 65.**

**Todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga.**

**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.**

**La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes (1).**

**PRECEDENTES.**—Era el 64 del proyecto, que a su vez figuraba en el voto particular Huici como art. 15.

(1) Consagra plenamente aquel principio de la supremacía del Derecho Internacional que ya había reconocido en cierto modo el art. 7.º, y que tiene luego repercusión en otros preceptos (cfr. el art. 76). Y para efectividad de tal criterio, se adoptan tres reglas: 1.ª, un Convenio internacional ratificado por España forma parte de nuestro Derecho; 2.ª, el Gobierno deberá presentar sin demora a las Cortes los proyectos de Ley necesarios para su ejecución, y 3.ª, no podrá legislarse en contra sin denunciar previamente el Convenio. Además, y como complemento, las Cortes habrán de sancionar dicha denuncia (aunque entendemos que para ello no será necesario una Ley, ni convendría tampoco). En el actual párrafo segundo (porque antes hubo otro que exigía el previo informe del Consejo técnico corres-

pondiente) existe una frase oscura y no muy precisa: la referente a la «ordenación jurídica del Estado»: no se discutió, ni se aclaró en otra forma el concepto.

### ART. 66.

**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 (1).**

**No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias (2).**

**El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores (3).**

**Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del «referéndum» y de la iniciativa popular (4).**

PRECEDENTES.—El voto particular del Sr. Castrillo (Ap. 10 al núm. 26) y otro suscrito por los Sres. Gil Robles y Leizaola (Ap. 8.º al núm. 24), que no llegó a apoyarse.

(1) No figuraba el *referéndum* en el proyecto parlamentario. Propuesto y defendido por la minoría progresista, fué rechazado en 28 de octubre de 1931. Pero la Comisión, recogiendo el sentir de la Cámara, propuso el texto que en definitiva ha prevalecido, siendo de notar como dato curioso que en pro de aquella institución se habían manifestado el grupo radical y el radical-socialista, y en cambio la miraba con visible repugnancia el socialismo, y quizás también la Agrupación al Servicio de la República (v. en el *Diario* núm. 64 la discusión

sostenida). La manera como se regula el *referéndum* permite calificarlo como *potestativo, no constituyente y antitributario*, según luego veremos. El cupo fijado para su iniciación es razonable, pues no llega a exigir la sexta parte del Cuerpo electoral.

(2) Este párrafo explica en cierto modo los recelos con que era acogida la institución, en la cual creía verse un instrumento preparado para ir sinuosamente contra la obra de la Constituyente. Por eso, la Constitución misma y su séquito de Leyes complementarias quedan excluidas; y también lo fueron las Leyes de ratificación de los Convenios internacionales, por su índole especial y la falta de preparación del Pueblo en la materia, y las disposiciones tributarias, porque un humano y explicable egoísmo puede poner en grave trance al País, negándole ingresos que suponen sacrificio pecuniario para el contribuyente, pero son recursos indispensables para el Presupuesto. Finalmente, se excluyeron asimismo los Estatutos regionales, para huir de pasionalismos en esta materia; pero no debe olvidarse que esos Estatutos, a su vez, han de venir avalados por una decisión popular en la Región.

¿Qué Leyes habrán de considerarse complementarias? Según el Sr. Galarza (*Diario* citado, pág. 24) quedarían excluidas del *referéndum* aquellas Leyes que «la Constitución preceptivamente diga que tienen que ser hechas por este Parlamento».—En tal sentido, no recordamos más que dos: la de Asociaciones religiosas (artículo 26) y la del Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 124). Pero a nuestro juicio, y aun reconociendo lo laxo y peligroso del concepto, deben estimarse complementarias todas aquellas Leyes sin las cuales no pueda empezar a regir la nueva organización del Estado español; bien entendido que con ello no se alude a la reforma del Código civil, por ejemplo, sino a las nor-

mas que resultan indispensables para el funcionamiento de las instituciones ahora creadas o transformadas (Presidencia de la República, Ley Electoral, el mismo *referéndum*, etc.).

Terminemos diciendo que la desconfianza en el Pueblo implica siempre una grieta en la fe democrática; y que no cabe tener confianza en el sujeto para fundar sobre él todo el Estado, y experimentar luego inquietudes sobre su competencia cuando esa soberanía ha de actuarse en una materia determinada.

(3) Suelen ir unidos el *referéndum* y la iniciativa, que son escudo y espada en cierto modo, pues el primero defiende y la segunda ataca. Los requisitos numéricos de la iniciativa son los mismos; en cambio, no se dice cómo podrá formularse ésta, aunque nos inclinamos a pensar que deberá presentarse articulada, como lo están las proposiciones de Ley. Cuando se regule concretamente la institución, quedará salvada esta duda, así como se fijará el procedimiento de tramitación.

(4) Base obligada de esa Ley futura han de ser las notas ya sentadas respecto al sufragio, que no podrá desvirtuarse mediante este procedimiento.



## TITULO V

### Presidencia de la República.

En este Título se inicia la regulación del Ejecutivo, completada en el siguiente, donde se trata del Gobierno. No fué ciertamente de las materias que ofrecieron mayor discusión, aun cuando en los 19 arts. que comprende se planteen cuestiones de máximo interés. En general, se ha aprovechado mucho de lo hecho por la Comisión Jurídica Asesora, y ni siquiera se ha corregido el orden poco sistemático en que ésta colocó los preceptos. En cuanto al fondo de éstos, los hay de clase muy varia, pues no faltan los de carácter realmente normativo, existen otros de carácter declaratorio, y hasta podría hallarse alguno que pudiera sin esfuerzo incluirse en la Parte dogmática (el último párrafo del art. 76).

El problema capital del Título estriba en la manera como se organiza la suprema Magistratura, para lo cual conviene examinar su elección y sus facultades. Respecto a la primera, surgieron los obstáculos inherentes a la supresión del Senado, porque siendo unicameral el régimen, no cabe confiar al Parlamento la designación del Presidente, toda vez que éste nacería mediatizado en absoluto. Ahora bien, puestos a escoger un procedimiento, y temiendo al sistema plebiscitario, se recurrió a una mixtura, estableciendo un Colegio electoral compuesto de Diputados y de compromisarios designados en forma democrática: original desde luego el procedi-

miento, no cabe desde ahora predecir sus resultados, aunque sí apuntar algunos temores.

Las atribuciones del Presidente son las que permiten crear una institución fuerte (a la norteamericana) o débil (a la francesa). Probablemente se quiso en un principio seguir el criterio alemán (intermedio en esta materia); pero faltó para ello la condición primaria, a saber, la elección directa por el Pueblo, mediante la cual se vigoriza la función presidencial; y desaparecido el origen inmediatamente popular del Jefe del Estado, forzosamente era, ya que se había admitido también el régimen parlamentario, ratificar la prepotencia de la Cámara, mermando las facultades del Presidente de la República, tanto más supeditado al Parlamento cuanto que su lucha con éste puede resultarle peligrosa, y de otra parte el Gobierno parece tener misión propia, y estar investido de ciertos poderes para su ejercicio.

En resumen, se ha organizado una Magistratura más bien débil y que no podrá hacer frente a las Cortes, aunque un Presidente hábil y enérgico tampoco quede desprovisto de recursos para medir sus armas con un Parlamento díscolo.

#### ART. 67.

**El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación (1).**

**La ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán ser alterados durante el período de su magistratura (2).**

PRECEDENTES.—Figuraba en el proyecto con el número 65, no tuvo discusión alguna, y procede del art. 51 del Anteproyecto, o mejor, del 1.º de un voto particular suscrito por la Sra. Huici.

(1) El Ejecutivo queda desdoblado, siendo dos los órganos que, con poder propio cada uno, actúan en esta esfera. La primera función del Presidente de la República es la representativa, pues a él toca corporeizar a la Nación, y en tal sentido recibe a los diplomáticos extranjeros. Por ser Jefe del Estado, asume una función política de neutralidad exquisita, dejando de pertenecer a partido alguno, y no siendo más que la expresión misma de la voluntad nacional en el desempeño de ciertas funciones preeminentes.

(2) La Ley se ha dictado ya: es la de 5 de diciembre de 1931 (*Gaceta* del 6), que fija como dotación anual la de un millón de pesetas; otras 250.000 para gastos de representación; 750.000 para personal y material de la Casa presidencial, y 250.000 para viajes oficiales. El Presidente podrá disfrutar de alguna finca del antiguo Patrimonio de la Corona. La Casa Presidencial estará regida por un Jefe o Secretario general, y constará del personal y servicios mencionados en la aludida Ley y en el Decreto de 9 de diciembre siguiente (*Gaceta* del 10).

La defectuosa construcción gramatical del texto que analizamos no basta, sin embargo, por lo evidente del concepto, a suscitar dudas acerca de si lo que no puede variarse son los honores, o también la dotación: a todo ello se refiere el párrafo, incluso porque recuerda el precedente de la lista civil, que tampoco podía modificarse durante cada reinado, evitando así riesgos notorios y poco dignos.

**ART. 68.**

**El Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados (1).**

**Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley (2). Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios (3).**

PRECEDENTES.—Discutido como art. 66 del proyecto, no recoge ni su texto original (que patrocinaba la elección plebiscitaria), ni el art. 52 del Anteproyecto (que defendía la designación por ambas Cámaras), ni el voto particular Huici (que en su art. 2.º propugnaba el nombramiento por el Congreso y por unos compromisarios de los Ayuntamientos).

(1) El temor a que un Pueblo demasiado emotivo, como el nuestro, eligiese a un mal candidato, hizo desistir de la designación popular directa; y no siendo posible confiar esta misión a las Cortes por sí, preciso resultaba buscar una fórmula. Desechóse la de agregar a los Diputados otros tantos compromisarios nombrados por los Ayuntamientos (voto particular Ruiz Funes: *Diario* núm. 65, pág. 7), y se aceptó (por 150 votos contra 130) un voto particular de los Sres. Alomar y Gómez San José que añadía al Congreso, no compromisarios municipales, sino otros de elección popular idéntica a la de los Diputados y en igual proporción. Desde ahora puede preverse algo de lo que ya apuntó el Sr. Villanueva (*Diario* núm. 65): que si los compromisarios triunfan, el Parlamento queda sin fuerza moral. En efecto, siendo de idéntico origen democrático y de fecha distinta, la

representación más reciente parece de mayor autenticidad.

(2) Aunque el asunto puede tratarse en la Ley Electoral general, creemos que merece ser incluido en la Ley que seguramente se dictará para regular la elección del Presidente de la República.

(3) Una juiciosa advertencia del Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 65, pág. 16) es la fuente de este precepto. Desconfiando aquél de la intervención de la Cámara en materia de examen de actas, con sobrado motivo quería evitar los peligros de que las Cortes fallasen sobre los poderes de quienes iban a ser sus colaboradores y rivales. La intervención del Tribunal de Garantías no nos parece desacertada; pero, entiéndase bien, que con ello se atribuye a dicho organismo una cierta función de Poder moderador, aun cuando en el caso presente se trate de acto verdaderamente jurisdiccional.

### ART. 69.

**Sólo serán elegibles para la Presidencia de la República los ciudadanos españoles mayores de cuarenta años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos (1).**

PRECEDENTES.—Corresponde al 67 del proyecto, 53 del Anteproyecto y 3.º del voto particular Huici.

(1) Establece el electorado pasivo para el cargo presidencial, siguiendo lógicamente al precepto que regula la capacidad electoral activa. Y como corresponde a un régimen democrático, se establece el principio de que todos los ciudadanos españoles son aptos para dicho

puesto con sólo tener cumplidos los cuarenta años (edad que permite ya cierta contemplación ecuánime de la vida), y no sufrir merma en sus derechos civiles y políticos. Por tanto, las mujeres son capaces para la Jefatura del Estado, aunque no parece probable que triunfen por ahora.

### ART. 70.

**No podrán ser elegibles ni tampoco propuestos para candidatos (1):**

a) Los militares en activo o en la reserva, ni los retirados que no lleven diez años, cuando menos, en dicha situación.

b) Los eclesiásticos, los ministros de las varias confesiones y los religiosos profesos.

c) Los miembros de las familias reinantes o ex reinantes de cualquier país, sea cual fuere el grado de parentesco que les una con el jefe de las mismas (2).

PRECEDENTES.—Es el art. 68 del proyecto, 54 del Anteproyecto y 4.º del voto particular Huici.

(1) Demárcase aquí la inelegibilidad, y se ordena, con expresión no feliz (pues la idea de *elegible* pugna con la negación), que ni siquiera puedan ser válidamente candidatos los individuos comprendidos en alguno de los casos citados a continuación, y entre los cuales figuraba al principio el de los ciudadanos naturalizados, que desapareció a instancias del Sr. Pittaluga.— Por lo demás, ¿qué sucede si se elige a un incapaz? ¿Qué Tribunal gradúa y califica la validez de la elección y la aptitud del designado? La Ley futura lo dirá; no hubiera sobrado, a pesar de todo, alguna indicación.

(2) Sólo tres motivos privan de aptitud para ser elegido: la profesión militar actual o reciente, por el peli-

gro que ello entraña en una democracia; la condición de eclesiástico (enunciada con cierta redundancia), que inhabilita para regir un Estado laico, aparte de la irregularidad que el cargo político determinara para el clérigo; y finalmente, el pertenecer a familias reales, porque la Presidencia de la República serviría acaso de puente para una restauración monárquica (recuérdese el caso de Napoleón III).

### ART. 71.

**El mandato del Presidente de la República durará seis años (1).**

**El Presidente de la República no podrá ser reelegido hasta transcurridos seis años del término de su anterior mandato (2).**

PRECEDENTES.—Era el art. 69 del proyecto, 55 del Anteproyecto y 5.º del voto particular Huici.

(1) No es cuestión baladí la relativa a la duración del mandato presidencial: si es demasiado breve, resta eficacia al cargo; pero su prolongación excesiva trae consigo riesgos evidentes. Se ha elegido un término medio, que consiente una actuación razonable y no encierra peligros de cesarismo. Por tanto, ni los cuatro años (prorrogables habitualmente por otros cuatro) del Presidente norteamericano, ni los siete del Presidente francés: seis años sin posibilidad de reelección inmediata.

(2) Quiérese huir de una manifestación morbosa: el reeleccionismo. Aprovechando la estancia en el Poder, cabe trabajarse la renovación del mandato; pero a poco que esto se reitere, el cargo se profesionaliza, perdiendo la espontaneidad que debe tener, privando a otros



del honor o del sacrificio, y asemejándose a una Monarquía vitalicia, como la que algunos Países hispanoamericanos han implantado *de facto*.

### ART. 72.

**El Presidente de la República prometerá ante las Cortes, solemnemente reunidas, fidelidad a la República y a la Constitución (1).**

**Prestada esta promesa, se considerará iniciado el nuevo período presidencial (2).**

PRECEDENTES.—Corresponde al 70 del proyecto, inspirado en el 56 del Anteproyecto y 6.º del voto particular Huici (que eran de tonalidad algo barroca).

(1) Este artículo, que quizás está mal emplazado, mantiene el rito tradicional del juramento o promesa, aunque no autorice aquél, cosa explicable por el sentido religioso que reviste. En uno u otro caso se trata de una afirmación solemne que el nuevo Jefe del Estado hace, comprometiéndose a desempeñar el cargo con la debida fidelidad a la República (Nación y forma de Gobierno) y a la Constitución.—En efecto, elegido el primer Presidente, Sr. Alcalá-Zamora, en sesión de 10 de diciembre de 1931 (con arreglo a la Disposición transitoria 1.<sup>a</sup>), hubo de prestar promesa en la sesión siguiente (*Diario* núm. 90) diciendo: «Prometo solemnemente por mi honor, ante las Cortes Constituyentes, como órgano de la soberanía nacional, servir fielmente a la República, guardar y hacer cumplir la Constitución, observar las leyes y consagrar mi actividad de Jefe del Estado al servicio de la Justicia y al de España». Y el Presidente de las Cortes respondió: «En nombre de las Cortes Constituyentes que os eligieron, y ahora os invisten, os digo:

Si así lo hiciéseis la Nación os lo premie y si no os lo demande». Acaso hubiera resultado más adecuada una fórmula sobria; y también hubiera sido preferible el requerimiento por el Presidente de las Cortes y la respuesta por el Jefe del Estado. En cambio, la parte imprecatoria final pudo muy bien suprimirse. Parece que el autor de la fórmula fué el señor Ministro de Justicia, aunque no podemos garantizarlo.

(2) Aparte de la importancia protocolaria y ceremonial del acto, la promesa tiene un valor real inmediato, pues sirve como *dies a quo* para computar el plazo de duración del mandato presidencial. Es, en una palabra, la toma de posesión del Jefe del Estado.

### ART. 73.

**La elección de nuevo Presidente de la República se celebrará treinta días antes de la expiración del mandato presidencial (1).**

PRECEDENTES.—Figuraba en el proyecto con el número 71, y es el art. 57 del Anteproyecto, 7.º del voto particular Huici.

(1) La ventaja capital de la Monarquía consiste en que nunca falta titular de la suprema magistratura, ni hay dudas en la transmisión. A fin de que en la República no exista solución de continuidad a este respecto, se necesita que el nuevo Presidente haya sido elegido con antelación bastante para que al terminar el mandato del titular presente no exista vacante del cargo ni un momento. Con este objeto se establece que treinta días antes de expirar el mandato de un Presidente se haya elegido a su sucesor. La expiración prematura del mandato

(por muerte, renuncia o destitución) abre un paréntesis inevitable, durante el cual se pone en juego el mecanismo de la sustitución interina previsto en el artículo siguiente.

#### ART. 74.

**En caso de impedimento temporal o ausencia (1) del Presidente de la República, le sustituirá en sus funciones el de las Cortes, quien será sustituido en las suyas por el Vicepresidente del Congreso (2). Del mismo modo, el Presidente del Parlamento asumirá las funciones de la Presidencia de la República, si ésta quedara vacante; en tal caso será convocada la elección de nuevo Presidente en el plazo improrrogable de ocho días, conforme a lo establecido en el art. 68, y se celebrará dentro de los treinta siguientes a la convocatoria (3).**

**A los exclusivos efectos de la elección de Presidente de la República, las Cortes, aun estando disueltas, conservan sus poderes (4).**

PRECEDENTES.—Los arts. 72 y 73 del proyecto habían previsto la elección de un Vicepresidente, semejante al de los Estados Unidos, aunque sin función ordinaria que realizar, por no existir aquí Senado; pero fué suprimida la Vicepresidencia (\*). Los arts. 58 y 59 del Anteproyecto y 8.º y 9.º del voto particular Huici preveían también la existencia y funciones del Vicepresidente de la República.

(1) Ha de entenderse ausencia o impedimento que merezcan realmente esta consideración: una indisposi-

---

(\*) Combatió los peligros de un Vicepresidente ocioso el Prof. CUEVAS (V. su artículo *El Ejecutivo: Presidente y Gobierno*, en el periódico *Crisol* correspondiente al día 31 de octubre de 1931).

ción pasajera o una excursión fugaz no producen la necesidad de sustituir al Presidente.

(2) El Sr. Royo (*Diario* núm. 67) proponía que fuese el Gobierno quien sustituyera al Presidente de la República. El Sr. Ruiz Funes alegó que en tal caso vendría el Presidente a ser sustituido por persona nombrada por él. De todas suertes, el criterio adoptado (y que responde a un cierto fetichismo parlamentario) deja huérfana a la Cámara cuando acaso necesitara más de la autoridad de su Presidente, y origina una poco recomendable confusión de funciones, que tal vez habría convenido evitar.

(3) El plazo es doble: ocho días para convocar la elección, y treinta días a lo sumo para celebrarla. La referencia al art. 68 está hecha en forma que más bien desconcierta.

(4) Recoge este párrafo una indicación atinada del Sr. Castrillo (*Diario* núm. 67).

#### ART. 75.

**El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno, y, a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza (1).**

PRECEDENTES.—Era el 74 del proyecto, 60 del Anteproyecto y 10 del voto particular Huici.

(1) Dos notas conviene subrayar: en primer término, se establece ya la distinción, que luego ha de des-

envolverse (art. 87), entre el Presidente del Consejo (especie de Canciller a la alemana) y los Ministros, pues éstos son nombrados en realidad por el Jefe del Gobierno, salvo veto del Jefe del Estado; y en segundo lugar, se mantiene el principio del libre nombramiento y separación del Gobierno por el Presidente de la República, pero subordinándolo a lo que es de esencia en el régimen parlamentario: la destitución de quien recibió en la Cámara un voto explícito de censura. Ahora bien, dadas las facultades que al Presidente otorga el art. 81, ¿no cabrá que en tal caso, y siendo notoria la pugna entre Parlamento y Ministerio, dé a éste la razón y pronuncie la disolución de aquél? A nuestro juicio, desde luego, con la reserva de que ese Gobierno habrá de ceder inmediatamente el paso a otro más conforme con la Cámara si la nuevamente elegida no le ratifica su confianza. El precepto, sin embargo, autoriza la duda, aunque ésta choque con las prácticas del País donde nació el sistema.

Elegido el primer Gobierno que después de aprobada la Constitución ha ocupado el Poder, debe indicarse que ha desaparecido la antigua fórmula del juramento o promesa de los Ministros, siendo sustituida por una simple presentación de éstos hecha al Jefe del Estado por el Presidente del Consejo.

#### ART. 76.

**Corresponde también al Presidente de la República:**

- a) **Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz (1).**
- b) **Conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos (2).**
- c) **Autorizar con su firma los decretos, refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno,**

pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes (3).

d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes (4).

e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional (5).

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 (6).

Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones (7).

Los demás Tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al art. 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen (8).

Los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio no obligarán a la Nación (9).

PRECEDENTES.—Era el 75 del proyecto, inspirado en el 61 del Anteproyecto y 11 del voto particular Huici (uno y otro muy frondosos en esta materia).

(1) Como todo este artículo está bastante mal construido, suscitó el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 67) la duda de si el Presidente podría realizar sin previa

Editorial «Revista de Derecho Privado».—A.—III.

17

Ver O. 2-Notre 1935

intervención del Parlamento un acto tan grave como firmar la paz. La Comisión aclaró el sentido del precepto, diciendo que el Tratado de paz exigía la aprobación anterior de la Cámara. La declaración de guerra, por lo demás, queda limitadísima a tenor del art. 77.

(2) También a preguntas del Sr. Alcalá-Zamora, manifestó la Comisión que estas facultades eran propias del Presidente, pero frenadas por el Gobierno. Realmente, lo híbrido del sistema aprobado (parlamentarismo atenuado, según la Srta. Campoamor), imponía estas aclaraciones, pues no se trata de un régimen, como el norteamericano, en que el Presidente tiene funciones peculiares, y sólo necesita buscar auxiliares para su desempeño; ni tampoco estamos en presencia de un criterio, como el francés, en que el Presidente dispone teóricamente de facultades que prácticamente corresponden al Gobierno. Con razón preguntaba el Sr. Alcalá-Zamora si el futuro Presidente había de utilizar la *Gaceta* o el frac, poner las primeras piedras o recibir las últimas pedradas (*Diario* núm. 67).

(3) Los Decretos se acuerdan en Consejo de Ministros (art. 90) y los firma el Presidente de la República; pero si éste cree que uno de ellos va contra una Ley, podrá acordar que se someta a las Cortes; y en este caso, entendemos que, una de dos: o el Presidente no necesita refrendo para este acuerdo, o la crisis resulta inevitable. La confusión se aumenta al leer los arts. 79 y 90.

(4) Antes empezaba el párrafo con el verbo, mucho menos expresivo, «suscribir». Adviértase que tampoco en esta hipótesis podrá el Presidente prescindir de los Ministros.

(5) La ratificación de que aquí se habla queda supe-

ditada a la autorización que para ello den las Cortes con arreglo al párrafo siguiente, pues serán escasísimos los Tratados no comprendidos en la enumeración que él hace; y aun la misma interpretación que la Comisión parlamentaria dió del texto, reduce la ratificación autónoma del Presidente a simples canjes de notas o poco menos.

(6) Este párrafo y los siguientes del artículo son totalmente impertinentes en un texto llamado a definir las facultades presidenciales; más bien parece que se trata de una *incrustación*, pero que en vez de embutir alguna que otra partícula preciosa, hubiera querido encajar pedruscos de gran volumen. Y conste que este precepto, como el último del artículo, entrañan criterio acertado, y hasta podrían considerarse como verdadera garantía; mas ello no quita para que su colocación sea arbitraria. Acaso hubiera convenido reunir las numerosas e interesantes disposiciones que la Constitución contiene respecto a materia internacional, y presentarlas todas juntas formando un cuerpo de doctrina.

(7) Algunas observaciones indispensables: 1.<sup>a</sup>, es evidente que el Parlamento queda en libertad de aprobar o rechazar estos Convenios; 2.<sup>a</sup>, ¿quién podrá exigir el cumplimiento de la obligación que en punto a plazo se impone?; 3.<sup>a</sup>, ¿qué necesidad había de señalar toda esa tramitación, o es que se trata de un caso excepcional, y en los demás no hacen falta la aprobación parlamentaria, la ratificación presidencial ni la inscripción en Ginebra?

(8) Con sujeción a dicho art. 18, no son obligatorios los compromisos internacionales que en lo sucesivo contraigan los Estados inscritos en la Liga de las Naciones si no son registrados en la Secretaría de ésta.

(9) El texto actual elude los riesgos de una redacción primitiva, con arreglo a la cual la existencia de algún pacto secreto invalidaba todo el Tratado, brindando con ello una prima a maquiavelismos enojosos.

### ART. 77.

**El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones.**

**Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales.**

**Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra (1).**

PRECEDENTES.—Aparecía en el proyecto como art. 76, y es transcripción de un párrafo que consignaban el artículo 61 del Anteproyecto y el 11 del voto particular Huici.

(1) Materia tan grave como la declaración de guerra, no podía quedar sin regulación minuciosa. Y sentado en el art. 6.º el principio de que España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, la pauta que había de seguirse resultaba clara: atemperarse a lo que el Tratado de Versalles y el Pacto Kellogg ordenan, aplicar en lo complementario los Convenios de conciliación y arbitraje suscritos por la

Nación, y no llegar al caso extremo de la declaración de guerra sin que el Parlamento interviniera. En su virtud, y más que de una facultad del Presidente, se trata de un derecho de las Cortes, quedando reducida la función presidencial a *firmar* la declaración de guerra. Aun reconociendo toda la transcendencia de esta medida, y todo lo improbable que ha de ser el verse envuelto en conflicto bélico un Pueblo eminentemente pacifista; y admitiendo que el Congreso no puede quedar al margen en esta cuestión, ¿no cabrá que las circunstancias obliguen a adoptar medidas de índole militar y guerrera antes de que las Cortes resuelvan? Para ello puede servir lo dispuesto en el art. 76, letra d), y así se aclaró durante la discusión.

#### ART. 78.

**El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad, y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una Ley especial, votada por mayoría absoluta (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno. Este artículo es la enmienda presentada el día 3 de noviembre de 1931 por el señor Madariaga con las firmas de los Sres. Poza, Alba, González López, Rico Avello, Azcárate y Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 67).

(1) El propósito a que responde no puede ser más noble: proclamar nuestra fe en la Sociedad de las Naciones; y ello en momentos en que esta entidad, si no sigue siendo el remedo de Santa Alianza a que NITTI aludiera alguna vez, ni menos aún el simple Casino que

dijo EINSTEIN, sufre la crisis de confianza provocada por el conflicto chino-japonés. Vigorizar su posición mediante unánimes asensos es el único procedimiento de contribuir al generoso móvil que inspiró su nacimiento. Por lo demás, el precepto es notoriamente un postizo, sin que valga a disimularlo la habilidad gramatical con que su enunciación se comienza: nunca podrá ser facultad del Presidente lo que más bien resulta todo lo contrario. Porque en síntesis, y en prosa más asequible, lo que el artículo previene es esto: que España no pueda retirarse de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo dos años antes, y cumpliendo hasta entonces todos sus compromisos (como ordena el art. 1.º, párrafo último del Tratado de Versalles); que la retirada no podrá llevarse a cabo sin que la mitad más uno de los Diputados que hayan prometido el cargo estén conformes con ella; y que el Presidente de la República será el llamado a cursar entonces el aviso correspondiente a Ginebra.

#### ART. 79.

**El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes (1).**

*vid. art. 90.*

PRECEDENTES.—Art. 77 del proyecto y 12 del voto particular Huici. V. en nuestras anteriores Constituciones los arts. siguientes: 1812 (170 y 171); 1837 (45 y 47); 1845 (43 y 45); 1856 (49 y 52); 1869 (69 y 75), y 1876 (50 y 54).

(1) Este artículo consagra la potestad reglamentaria de la Administración, siendo de notar que la propuesta ha de partir del Gobierno, con lo cual queda privado de iniciativa el Presidente de la República. Además, mere-

ce señalarse un hecho: en el proyecto parlamentario terminaba el precepto con la frase «y la buena marcha de la Administración»; expresión que hubo de suprimirse a virtud de una enmienda del Sr. Royo Villanova (Ap. 1.º al núm. 64), encaminada a que el Poder Ejecutivo no se saliera nunca de la órbita marcada por la legislación. Ahora bien, admitiendo nosotros desde luego el principio, básico hoy en Derecho público, de la legalidad de la Administración, es decir, la imposibilidad de ésta de rebasar el orden jurídico legislativamente establecido, y de infringir Ley existente, entendemos que también el mundo jurídico tiene horror al vacío, y que la potestad reglamentaria puede ejercitarse sin quebranto de dicho principio para regular las materias necesitadas de norma y en que la Ley no haya intervenido todavía.

#### ART. 80.

**Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República.**

**Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia (1).**

PRECEDENTES.— Los preceptos de este artículo proceden de los arts. 78 y 79 del proyecto parlamentario, inspirados a su vez en el voto particular Huici (artículos 14 y 15).

(1) Aunque en la discusión parlamentaria se involucró a ratos esta facultad con la que establece el art. 61,

parece claramente advertirse que se trata de cosas diversas: el presente artículo consagra la posibilidad de Ordenanzas de urgencia, pero no es un caso de delegación legislativa. La naturaleza misma de la institución regulada, peligrosa en sus manifestaciones, hizo que algunas minorías (y singularmente la progresista) la mirasen con recelo. Y aunque el Sr. García Valdecasas (*Diario* núm. 67) mantuvo en sentido contrario una cierta latitud favorable a la existencia de un Ejecutivo fuerte, la fórmula que prevaleció (quizás por sugestión de la reforma austriaca) combina las dos tesis en pugna: necesidad agobiante para el Gobierno; respeto al Parlamento. Los requisitos indispensables suponen ya una considerable garantía; pues la unanimidad en el Consejo de Ministros y la conformidad de dos tercios de los individuos que formen la Diputación Permanente de Cortes representan un freno eficaz. Además, ha de tenerse siempre en cuenta que la medida es excepcional y no puede prodigarse, y que la situación debe ser grave. Por otra parte, la intervención de la Diputación Permanente no será la protocolaria de un asentimiento en bloque, sino que habrá de aprobar el texto mismo de los Decretos-Leyes; así lo aclaró la Comisión a ruegos del Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 67). Finalmente, el Congreso podrá dejar sin eficacia tales disposiciones en cuanto se reuna (que no será probablemente hasta el momento del período ordinario de sesiones, salvo que se suspendan las garantías y haya de aplicarse el párrafo 3.º del art. 42).

**ART. 81.**

**El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno (1).**

**Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el art. 58 (2).**

**El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario (3), sujetándose a las siguientes condiciones:**

**a) Por decreto motivado.**

**b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.**

**En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver sobre la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente (4).**

**PRECEDENTES.—Es el art. 80 del proyecto, que proviene del 62 del Anteproyecto (16 del voto particular Huici).**

(1) Tres cuestiones distintas, y de importancia todas, engloba el presente artículo: la convocatoria de Cortes para legislatura extraordinaria; la suspensión de sesiones ordinarias del Parlamento, y la disolución de éste. La primera de estas facultades era prerrogativa del Monarca en términos amplísimos, y lo es también del Presidente de la República, lo mismo en Países parlamentarios que en los presidencialistas.

(2) El derecho a suspender las sesiones de Cortes, también ilimitado en el régimen monárquico, tiene aho-

ra (tal vez por copia del modelo francés) un tope máximo, pues no cabe que la suspensión dure arriba de un mes en la temporada de primavera, o de quince días en la de otoño. Además, habrá de cumplirse el plazo mínimo de funcionamiento que para cada uno de dichos períodos señala el art. 58; de suerte que la facultad presidencial no implique acortamiento de la legislatura (llamando con este nombre, tan propenso a confusiones, al período de funcionamiento parlamentario).

(3) La atribución más grave que al Presidente pueda conferirse es la de disolver el Parlamento; pero su existencia sirve para determinar, como ha dicho REDSLOB, o bien un parlamentarismo puro, en que el Decreto de disolución mantenga el equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo que es propio del sistema, o un parlamentarismo apócrifo, porque la omnipotencia de la Cámara, no frenada por el temor de su disolución, rompa el equilibrio en contra y con perjuicio del Ejecutivo. Nosotros, en vez de inspirarnos en el ejemplo de Inglaterra, o de arrostrar francamente los peligros del régimen francés, hemos buscado una solución intermedia, probablemente poco afortunada. El proyecto primitivo de la Comisión parlamentaria autorizaba al Presidente para que en cualquier momento recabara del Pueblo la disolución del Parlamento, pero arriesgando él en esta lucha su propia vida, porque la negativa plebiscitaria acarrearía su destitución. Mas ello arrancaba de la figura de un Presidente designado por elección popular directa. Y organizada la magistratura presidencial en forma parlamentaria, se estimó que había el peligro de una dictadura si el Jefe del Estado podía indefinidamente disolver el Parlamento (discurso Ruiz Funes: *Diario* núm. 67). En su consecuencia, se admitió el derecho de disolución por parte del Presidente, pero con dos restricciones, a saber: que no pudiera usarlo sino dos ve-

ces a lo sumo; y que en todo caso lo hiciese motivando tal resolución, convocando en el acto nuevas elecciones y sometiéndose a ser residenciado por las Cortes cuando hubiera llevado a cabo la segunda disolución. De nada valió que se argumentara (Srta. Campoamor) haciendo ver el riesgo de una dictadura parlamentaria en el caso de que un Presidente hubiera ya disuelto dos veces. Ni que el Sr. Alcalá-Zamora demostrara (*Diario* núm. 68) que se atendía poco a la esencia del instituto y se pensaba demasiado en los abusos del Presidente. Ni finalmente, valió tampoco el discurso razonado que el Sr. Lladó hubo de pronunciar defendiendo su enmienda (Ap. 11 al núm. 60). La Cámara aceptó el criterio híbrido que consta en el artículo, respecto a cuyo fondo son inexcusables algunas observaciones.

Ante todo, una indicación previa: si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá de las circunstancias; y si es inútil o peligroso, no debe aceptarse nunca. Todo automatismo en esta materia conduce a situaciones anormales, porque no habrá Presidente que lleve a efecto la segunda disolución y quede desarmado para el resto de su magistratura. Y podrá ocurrir que un Presidente no tenga necesidad de disolver ni dos Cámaras ni una sola; y que otro, en cambio, tenga que disolver tres. ¿Por qué confiar al mecanismo ciego lo que sólo puede ser garantía cuando nazca de la honradez de conducta?

En segundo lugar, un Presidente con conciencia de su misión y de su responsabilidad ante el País, tendrá expedito el camino para que la disolución, que a él le es imposible, sea viable para otra persona: le bastará con renunciar al mandato. El nuevo Jefe del Estado podrá hacer lo que a él le estaba vedado, aun cuando también se concibe que entonces la Cámara, interesada quizás bastardamente en conservar su vida, trabaje por

elegir un Presidente dócil. Pero con ello sólo se conseguirá rebajar el prestigio de la primera Magistratura y subrayar la dictadura parlamentaria, odiosa como toda dictadura, y más tiránica por su misma encarnación en una colectividad.

En tercer término, ¿no se fuerza con ello la máquina, induciendo al Presidente a alguna medida extrema? Porque si está seguro de su popularidad, puede provocar una destitución con arreglo al art. 82; y si está seguro de su influjo sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales, puede provocar una acusación a tenor del art. 85. Si el Presidente consigue que la destitución no prospere o que la acusación se rechace, el problema queda resuelto, porque la disolución del Parlamento (ya por vía de sanción) despeja el horizonte; pero, no lo dudemos, la autoridad de las Cortes sufre rudo quebranto con ello.

Por último, ¿se ha tenido en cuenta la dificultad de que el Presidente disuelva la Cámara si para ello necesita el refrendo de un Ministerio nacido de éstas? O ¿es que entonces no se necesita refrendo ministerial? ¿Y no habrá una carrera entre Cámara y Gobierno a ver quién llega antes a su designio, aquélla derribando a éste, o el Gabinete matando al Parlamento?

(4) El primer acto, *una vez constituídas definitivamente las Cortes*, debía decir el texto. El trámite deberá ser el nombramiento de Comisión especial que dictamine, y ya esta elección prejuzgará con mucho el resultado. El *quorum* exigido para la destitución es bastante fuerte, pues ha de manifestarse en contra del Presidente la mitad más uno de los Diputados que hayan prometido el cargo. Aun así y todo, no se olvide (porque la política suele envenenarlo todo) que al juzgar la necesidad del Decreto de disolución va a estar pesando mucho la conveniencia de nombrar o no un nuevo Pre-

sidente de la República, lo cual puede hacer que esta última consideración vicie un tanto la imparcialidad del enjuiciamiento; con mayor razón si se recuerda que normalmente no son las Cortes solas las llamadas a la revocación presidencial (\*).

### ART. 82.

**El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato.**

**La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.**

**En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas.**

**Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá el nuevo Presidente (1).**

PRECEDENTES.—Es el art. 81 del proyecto, que establecía para ello la necesidad de una decisión popular, y sobre el cual pesaba la sugestión ejercida por el art. 43 de la Constitución de Weimar.

(1) Trátase del derecho de *recall* o revocación, con todos sus riesgos, con todas sus ventajas (que hubieran hecho innecesarias muchas de las precauciones adoptadas en el artículo anterior). Y como ocurre normalmente en estos casos, *illius est tollere, cujus est condere*: si

---

(\*) Aunque se planteó el problema de si las Cortes Constituyentes implicaban o no caso especial para la disolución, no recayó acuerdo.

Diputados y compromisarios eligen, unos y otros son los llamados a destituir. La iniciativa habrá de partir de la parte permanente, por así decirlo, de este anómalo Colegio. Y requerirá una mayoría que evite desenfrenos de la pasión partidista (existiendo 466 Diputados en el ejercicio del cargo, deberán pedir la destitución 280). Lógico es que en cuanto el acuerdo se adopte, existan indicios racionales de culpabilidad política, y quede por tanto el Presidente suspendido en sus funciones, por la presunción que contra él se da. Los trámites de la convocatoria no suscitan en general grandes problemas; pero sí hay un aspecto que supone, a nuestro juicio, una grave laguna. Cuando se regula en el art. 68 la elección presidencial, se atribuye al Tribunal de Garantías Constitucionales competencia para aprobar los poderes de los compromisarios. Y cuando se demarcan en el artículo 121 las facultades del mentado organismo, se consigna expresamente la relativa a tal revisión de poderes (letra *d*). Ahora bien, en ningún sitio se dice quién ha de examinar las credenciales de los compromisarios llamados a destituir al Presidente. Sin embargo, el silencio guardado no puede suplirse más que de un modo: pensando que con ello no se ha querido suprimir la revisión de esas designaciones, y estatuyendo por analogía la competencia del Tribunal referido; cosa tanto más razonable cuanto que estos mismos compromisarios podrían verse llamados a elegir al nuevo Presidente.

Por último, indiquemos que la hipótesis de disolución del Congreso parece poco probable, pero no imposible, dada la ponderación de fuerzas que han de intervenir. Todo dependerá en gran parte del resultado que en la práctica ofrezcan esos compromisarios, que son una esperanza y pueden convertirse en una desdicha.

**ART. 83.**

**El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiera sido oficialmente comunicada.**

**Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación.**

**Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieren a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas (1).**

PRECEDENTES.—Era el art. 82 del proyecto, que se inspira en el art. 17 del voto particular Huici (coincidente en parte con el 63 del Anteproyecto). En nuestro Derecho histórico existía el veto absoluto, aunque hay la excepción de la Constitución de Cádiz (art. 149).

(1) Quiere decirse que el Presidente de la República tendrá, como en Norteamérica, veto suspensivo, para cuya interposición se le concede un plazo de quince días (naturales) a contar de la oportuna comunicación parlamentaria. Ahora bien, si dicho veto queda sin efecto en cuanto que una mayoría cualificada lo acuerde así, es evidente que se puede ganar tiempo empezando por declarar urgente la Ley mediante ese mismo *quorum*. Pero dados los términos del precepto, bastará con que tomen parte en la votación de la Ley aprobada la mitad más uno de los Diputados que hayan prometido, y con que estén conformes y la acepten, en uno y otro caso, dos tercios de los votantes. Poniendo un ejemplo, resultará: Diputados en el ejercicio del cargo, 466. *Quorum* indispensable para aprobar la Ley,

234. Mayoría necesaria para invalidar el veto o acordar la urgencia, 156. Parece realmente poco.

Por lo demás, entendemos que estas disposiciones se aplican a todo género de Leyes; que la declaración de urgencia habrá de formularse expresamente, sin que baste para entenderla acordada el hecho de que se haya logrado desde el principio al votar la Ley el *quorum* exigible; y que el Presidente no necesita refrendo para interponer el veto (así se deduce también de la discusión parlamentaria: *Diario* núm. 68).

#### ART. 84.

**Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro.**

**La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.**

**Los Ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse (1).**

PRECEDENTES. — Art. 83 del proyecto, 64 del Anteproyecto, 18 del voto particular Huici. Cfr. nuestras antiguas Constituciones en los lugares siguientes: 1812 (art. 225); 1837 (44 y 61); 1845 (42 y 64); 1856 (48 y 65); 1869 (67 y 87), y 1876 (49).

(1) En el régimen monárquico la inviolabilidad absoluta de la Corona exige como garantía la responsabilidad del Ministro, contraída mediante el acto del refrendo. En un régimen republicano no parece tan necesario tal sistema, porque el Jefe del Estado puede ser residenciado cuando delinque. De todas suertes,

perdura la combinación de Presidente que manda y Ministro que refrenda, aunque la realidad es desde luego la contraria: Ministro que ordena y Presidente que se limita a firmar. Ahora bien, estando conformes en principio con la tesis del artículo, y comprendiendo de sobra que se ha querido huir de todo conato de absolutismo, forzoso será llamar la atención sobre algunos extremos: *a)* los actos no refrendados ¿son anulables o inexistentes?; *b)* ¿no hay excepciones a la regla general, pudiendo contarse entre ellas desde luego la interposición del veto, y debiendo acaso incluirse también la disolución de Cortes y el nombramiento y separación del Gobierno?; *c)* ¿no valdrá la alegación analógica (artículo 29) de que quien ejecute una medida de éstas no tuvo *evidencia* de su ilegalidad?, y *d)* ¿cómo se refrendarán los *actos* del Presidente?

#### ART. 85.

**El Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales.**

**El Congreso, por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros, decidirá si procede acusar al Presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.**

**Mantenida la acusación por el Congreso, el Tribunal resolverá si la admite o no. En caso afirmativo, el Presidente quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección, y la causa seguirá sus trámites.**

**Si la acusación no fuese admitida, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria.**

**Una ley de carácter constitucional determinará el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la República (1).**

PRECEDENTES.—Era el art. 84 del proyecto, 65 del Anteproyecto y 19 del voto particular Huici.

(1) Lo que este artículo consagra es un privilegio de fuero. Pártese de la idea de que el Presidente no tiene inviolabilidad, y ha de responder, por tanto, de las infracciones delictivas que cometa en punto a sus obligaciones constitucionales: lo que hace falta es que el Código penal defina esas figuras de delito, y que una Ley especial organice el procedimiento. Por lo pronto, el precepto que comentamos ha regulado la acusación, la admisión de ésta y el Tribunal competente. La acción penal se entablará por el Congreso, mediante acuerdo con *quorum* muy cualificado (un 60 por 100 habrá de tomar parte en la votación); la jurisdicción corresponderá al Tribunal de Garantías (que asume en este punto, como en otros, la función de los antiguos Senados); y como dato esencial aparece el de que la admisión de la querrela implica la destitución del Presidente, aunque no prejuzgue la condena de éste, y aun cuando el mismo resulte luego absuelto. La minoración grave de autoridad que tal trámite lleva consigo, es causa suficiente para explicar la medida. Si, por el contrario, no se admite la querrela, la ligereza imputable a las Cortes obliga a que queden disueltas. El caso de absolución es el más espinoso, porque el Presidente ha resultado destituido, y las Cortes resultarán desautorizadas y aun el mismo Tribunal no resultará en postura muy airosa (\*). Por lo demás, y como anunció a tiempo el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 68), este artículo tendrá poca aplicación, porque la Cámara preferirá, ya que el *quorum* es el mismo, deshacerse de un enemigo con arreglo al artículo 82, en vez de poner en movimiento este otro mecanismo infamante y peligroso.

---

(\*) Con razón se aludió irónicamente a los dramas de Echegaray al comentar este final «espeluznante».

## TITULO VI

### Gobierno.

Las disposiciones contenidas en este Título se aprobaron casi en absoluto sin discusión, y están muy inspiradas en la Constitución alemana, de que son a veces copia literal (compárese nuestro art. 86 con el 52 del texto de Weimar), predominando también en algunas de ellas un tono doctrinal, más propio del libro didáctico que de una Ley política. Y lo sensible es que los preceptos votados en esta materia no sirven para aclarar la verdadera índole del nuevo Poder Ejecutivo, aun siendo uno de los sectores donde mayor profundidad tiene la transformación operada.

Sabemos que durante la etapa del Gobierno provisional vino el Ejecutivo a tener un carácter colegiado, no existiendo Jefe del Estado propiamente dicho, y desempeñando sus funciones el Jefe del Gobierno. Pero en la Constitución aparece el Ejecutivo con dos órganos: Presidente de la República y Gobierno (integrado a su vez por Presidente del Consejo y Ministros). Lo consignado en el Título anterior permite ver cómo se ha organizado la suprema magistratura en punto a su elección: como un término medio entre lo francés y lo norteamericano; pero las reglas allí establecidas y las que el presente Título contiene no revelan con precisión qué criterio ha prevalecido en punto a atribuciones, siquiera pueda decirse que en este orden también se ha seguido una línea media, pero entre el Presidente francés y el alemán. Parece que el Presidente español

tiene facultades superiores a las del Jefe del Estado francés; no llegan, sin embargo, a las del Presidente alemán; y aun el mismo relieve dado al Jefe del Gobierno, destacándolo sobre el Consejo de Ministros en cierto modo, puede contribuir a esfumar la figura, ya borrosa y desvaída, de nuestro Presidente.

Y decimos todo esto porque al ensamblar los dos trozos del Ejecutivo se pueden advertir lagunas de una parte, y duplicaciones de otra. En efecto, ¿a quién corresponderá el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra, que ni al Presidente ni al Gobierno se atribuyen de manera expresa? En cambio, el poder de mando y la potestad reglamentaria, en que desde luego intervienen el Jefe del Estado y el Gobierno, ¿a quién pertenece realmente, al primero con la colaboración de los Ministros, o a éstos con la ratificación protocolaria de aquél, o incluso a uno de los dos órganos desconectado del otro? Sólo el tiempo, gran aclarador de penumbras, y la costumbre, gran artífice en el engranaje práctico de instituciones, pueden darnos la solución.

En cuanto a los Consejos técnicos, que nacieron como un Título sustantivo, han quedado reducidos a un artículo recóndito, llamado a satisfacer un capricho más bien que a llenar una necesidad: se mantiene el precepto, «por no desairar», pero a sabiendas de que no sirve para cosa de provecho.

#### ART. 86.

**El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno (1).**

PRECEDENTES.—Era el art. 85 del proyecto, 66 del Anteproyecto (\*).

---

(\*) V. sobre toda esta materia los datos que contiene la

(1) Se da carácter constitucional a este Cuerpo, cuya actuación era evidente en la realidad, pero que no había recibido consagración constitucional. Y, lo que es más, se atribuyen al Gobierno facultades propias, con lo cual nuestro régimen no se parece ni al presidencial (autoridad única del Presidente), ni al mismo sistema parlamentario francés (no autoridad efectiva del Jefe del Estado, que es el titular teórico de todo el Poder), sino que crea un tipo especial, con algo de influjo suizo y alemán.

### ART. 87.

**El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las mismas incompatibilidades establecidas en el art. 70 para el Presidente de la República.**

**A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales (1).**

PRECEDENTES.—Era el art. 86 del proyecto, trasunto del que figuraba con el núm. 67 en el Anteproyecto.

(1) El rasgo más interesante de este artículo consiste en el desdoblamiento que introduce en las funciones del Gobierno, y en el relieve que atribuye al Presidente del Consejo, que en realidad viene a ser un Canciller a la alemana más bien que un *leader* político a la inglesa o a la francesa, aunque su tonalidad sea la de un caudillo o jefe de partido. Por eso se explica que le afecten los mismos motivos que inhabilitan para ocupar la pre-

---

obra, pacientísima y útil, del Sr. SAN MARTÍN LOSADA, *Principios fundamentales de las Constituciones de Europa y América*, Madrid, 1931 (pág. 121 y ss.).

sidencia de la República, y que incorrectamente se califican de «incompatibilidades», como se consignaba en el voto particular Castrillo, de donde proviene esta regla. Los Ministros, por su parte, quedan reducidos a Jefes de los respectivos Departamentos ministeriales. Y no deja de ser sintomático que el primer Gabinete organizado al posesionarse el Presidente de la República haya cambiado las prácticas tradicionales entre nosotros, pues ha desaparecido, creemos que acertadamente, la antigua costumbre de que los Ministros acudieran a despachar con el Jefe del Estado: la comunicación con éste habrá de hacerse a través del Presidente del Consejo. No se ha de olvidar tampoco que la Presidencia del Consejo de Ministros tiene el carácter de Departamento, siendo además patente la tendencia que se venía notando a aumentar el radio de los asuntos sometidos a su decisión.

#### ART. 88.

**El Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo, podrá nombrar uno o más Ministros sin cartera (1).**

PRECEDENTES.—Art. 87 del proyecto, 68 del Anteproyecto.

(1) Los Ministros sin cartera no representan más que una tendencia política: no son Jefes de un Departamento, por lo cual su misión queda circunscrita a los Consejos y al Parlamento. Pero aun en este caso, y siendo la dirección política general misión del Jefe del Gobierno, a éste ha de corresponder la propuesta para el nombramiento, lo cual significa que no podrá haber tales Ministros sin su iniciativa.

**ART. 89.**

**Los miembros del Gobierno tendrán la dotación que determinen las Cortes. Mientras ejerzan sus funciones, no podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada (1).**

PRECEDENTES.—Art. 88 del proyecto, 69 del Anteproyecto.

(1) Sueldo e incompatibilidad son los cánones a que responde el precepto; debiendo advertirse en cuanto a la segunda (cuyos términos de redacción hubieran podido mejorarse para evitar construcciones pregnantes) que el Sr. Lluhí llamó la atención de la Cámara sobre la amplitud enorme de la regla, que impediría a los Ministros intervenir, por ejemplo, «en el Ateneo, ni en una Sociedad recreativa» (*Diario* núm. 68), por lo cual pidió que la frase se limitara a las Sociedades con fines lucrativos; pero contestó el Sr. Ruiz Funes manifestando que no se trataba de un error de la Comisión, sino de un convencimiento, «a fin de que acabe el régimen de subvenciones y de favores de que tanto se ha abusado».

**ART. 90.**

**Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente (1), elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público (2).**

PRECEDENTES.—Art. 89 del proyecto, 70 del Anteproyecto.

(1) La colocación, poco afortunada, del adverbio puede inducir a la idea de que estas atribuciones correspondan a varias autoridades, pero de modo preferente al Gobierno. En realidad, lo que se quiere decir es que entre las facultades del Gobierno destacan señaladamente las que a continuación se enumeran.

(2) Parece que la iniciativa legislativa corresponde al Ministerio, no al Jefe del Estado (aunque éste podrá dirigir Mensajes a las Cortes); pero confesamos nuestra perplejidad al ver cómo la potestad reglamentaria se asigna aquí al Gobierno y en otros lugares al Presidente de la República. Recordando los arts. 75 y 79, surge la duda de si es lo mismo *expedir* los Decretos (como éste último dice) o *dictar* Decretos, como el artículo que comentamos ordena. Ya que se ha querido dar algún relieve a la actuación *jure proprio* del Gobierno, no hubiera estado de más una distribución de competencias debidamente matizada.

### ART. 91.

**Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial (1).**

PRECEDENTES.—Art. 90 del proyecto, 71 del Anteproyecto.

(1) Recuérdense lo ya consignado en el art. 84. El precepto que glosamos es simple expresión de una realidad bien conocida: la solidaridad política del Gabinete. Como cada Ministro tiene, además, según el art. 87, II, una función propia y personal con relación a su Departamento, se concibe que en esta materia sea él, y no el

Gobierno en pleno, quien contraiga responsabilidad por la gestión efectuada. De todas suertes, han de tenerse presentes dos datos, a saber: que cabe también una responsabilidad derivada del refrendo ministerial (artículo 84, III); y que un régimen explícitamente parlamentario como el nuestro (arts. 64 y 75) hace prácticamente innecesaria la declaración de responsabilidades, ya que el Congreso tiene en su mano la destitución del Gobierno mediante el voto de censura (aunque todo esto haya de conjugarse con el Decreto de disolución y sus posibles derivaciones). Por ello corresponde al Congreso, como Cámara política, exigir las responsabilidades que en este orden se contraigan.

#### ART. 92.

**El Presidente del Consejo y los Ministros son, también, individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes (1).**

**En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la ley determine (2).**

PRECEDENTES.—Art. 91 del proyecto, 72 del Anteproyecto.

(1) No se trata aquí ya de una responsabilidad política, sino de extralimitaciones cometidas en el orden civil o penal y que merecen reparación. De ahí que sea individual la exigencia de estas responsabilidades, que obligará a indemnizar en el primer caso, cuando procedan de dolo o culpa en materia no criminal, y que determinarán además sanción penal cuando impliquen infracción punible de la Constitución o de las Leyes.

(2) Cuando reviste carácter de delito el acto realizado por un miembro del Consejo de Ministros, lo único que se establece como excepción a las normas generales es la determinación del órgano judicial competente, pues dada la investidura del acusado, conviene (por el rango de él y para evitar su influjo) que sea el Tribunal de Garantías Constitucionales el que intervenga en el asunto. Mas no se rompe con la tradición del todo, porque si ésta convertía en fiscal a la Cámara baja y a la Cámara alta en Tribunal, ahora será también el Congreso quien acuse, pero en lugar de Senado actuará el Tribunal referido (que con ello recibe cierto aspecto de órgano político elevado). La definición de los delitos que los Ministros pueden cometer como tales corresponde al Código penal; la tramitación que se haya de seguir, habrá de regularse en la Ley especial que este párrafo anuncia. Y lo que no resulta del todo claro es si un delito común realizado por un Ministro determina asimismo una intervención del fuero privilegiado, aunque parezca poco lógico, pues no es la cartera lo que da pie para la infracción, ya que ésta hubiera podido cometerla un particular cualquiera.

### ART. 93.

**Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes (1).**

**Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley (2).**

PRECEDENTES.—Muy difícil se hace resumir con brevedad la historia de este precepto. Sus orígenes se hallan en el art. 44 del Anteproyecto, y mejor aún en el

voto particular que la Sra. Huici y numerosos Vocales de la Comisión Jurídica Asesora formularon proponiendo un Título VI bis. La Comisión parlamentaria, recogiendo esta última iniciativa, redactó un Título VII que comprendía tres artículos y señalaba la necesidad (relegada a Ley ulterior) de organizar Consejos técnicos autónomos, con funciones de informe obligatorio en medidas de importancia y en proyectos de Ley, la posibilidad de elaborar los que de éstos se les encomendaran y la facultad de ser oídos en tal caso mediante el nombramiento de un Delegado que acudiera a las Cortes. Patrocinador de la idea había sido desde un principio el señor Ministro de Justicia (Ríos), a cuya sugestión se debe en gran parte el auge, relativo, que en algún momento alcanzara. Pero la Cámara, en debate complejo y confuso, con discusión de totalidad acordada al efecto, y después de vacilaciones y tanteos, rechazó la atrevida innovación, y consintió, a lo sumo, en que un artículo, modesto, vago y nada comprometedor, quedara como piedra conmemorativa en el lugar donde nacieron lozanos y murieron precoces los referidos Consejos, motivo de tanta generosa ilusión.

(1) Nadie expuso con más fervor que el Sr. Ríos (*Diario* núm. 71) el propósito a que los Consejos técnicos respondían: potenciar las resoluciones de Gobierno al llegar el momento arquitectónico de ir estructurando los órganos decisorios; aliar la democracia y la competencia, el *qué* y el *cómo*; organizar verticalmente un conjunto de Cuerpos que ascendieran desde el Sindicato, mantuvieran la unidad de la Administración y pudieran rematar en un Consejo Económico o de la Cultura.—Pocos defensores tuvo tal sistema, pues apenas si cabe contar entre ellos a alguien más que al Presbítero Sr. Gómez Rojí (*Diario* núm. 33). En cambio, y entre otros varios, el Sr. Alomar (*Diario* núm. 69) se opuso a

los Consejos técnicos por creer que en ellos encarnaban, el corporativismo (retorno disimulado al régimen estamental) y la tecnocracia (basada en los rodajes vulgares del burocratismo, sin sensibilidad política, y capaz de consagrar el «snobismo» de una dorada reacción). La Cámara, por 136 votos contra 109 admitió la enmienda Ayuso, que los suprimía. Pero como quiera que uno de los motivos principales de recelo dimanaba del peligro que reviste todo ensayo o experiencia, y de la gravedad que supone cristalizarla de antemano en una Constitución (Sr. Botella, *Diario* núm. 71), se llegó a la fórmula propuesta por el Sr. Gomáriz (*Diario* núm. 72), que es la recogida en el texto; mediante ella se aplaza para una Ley especial la *creación* y el funcionamiento de esos órganos (que *ya existen* en parte) y que serían asesores y de ordenación económica (?), así para el Ejecutivo como para el Legislativo (éste en postrer término).

En realidad, creemos que en toda esta cuestión han influido dos ideas, no complementarias, sino antagónicas: galvanizar el pasado y copiar novedades presentes; visión romántica de los Consejos españoles del setecientos y contemplación admirativa de los flamantes Consejos Económicos. Y se olvidaba que aquéllos tuvieron como misión principal la de frenar al Monarca, función superada hoy por existir otros órganos más eficaces para ello; y que los Parlamentos técnicos o de productores han fracasado apenas se crearon. Los Consejos propuestos no podían ser un sustitutivo del Senado, porque su pluralidad los hacía estériles; y no servían para corregir la incompetencia democrática, porque toda pericia impuesta resulta mortificante, y porque hay otros medios de hacer que las Cámaras actúen con elementos expertos (\*). Además, era inadmisibile

---

(\*) V. el artículo muy interesante del Sr. CUEVAS titulado *Los Consejos técnicos* (*Crisol*, 5 noviembre 1931).

que en la Parte orgánica de una Constitución se estableciera como institución nueva lo que no pasaba de ser la estructura espectral de un fantasma mal urdido; y parecía pueril querer reemplazar el Senado único con unas lamentables caricaturas de Senadillos. Con razón decía por ello el Sr. Alcalá-Zamora (*Diario* núm. 63, pág. 11) que tal sustitución era tan absurda como lo sería el caso de un señor que marchara descalzo por la calle, y al preguntarle alguien la razón de su extraño proceder argumentara alegando que llevaba enguantadas las manos.

(2) El órgano a que se alude es el Consejo de Estado, que no puede propiamente ser considerado como Consejo técnico. La discusión, poco levantada, que se mantuvo acerca de nuestro primer Cuerpo consultivo hizo ver estas cosas: que nadie defendía el viejo Consejo de Estado pletórico de ex Ministros; que muchos soñaban con un nuevo Consejo de Estado pródigo en actividades y rico en personal competente; que la minoría radical socialista tenía poco afecto hacia esa institución; y que para alguna personalidad muy influyente la denominación tradicional era inconciliable con el espíritu democrático, ya que «Consejo de Estado» recuerda lo de «razón de Estado» (!). Es sensible que ofuscaciones partidistas hayan conducido a esta conclusión dolorosa.

## TITULO VII

### Justicia.

Este Título, que figuraba como VIII en el proyecto, se discutió con un breve debate de totalidad y los turnos reglamentarios para los artículos, siendo temas principales, entre los tratados, los que se refieren a la independencia de los Tribunales, elección del Presidente del Tribunal Supremo, actuación del Jurado, gratuidad de la Justicia, responsabilidad de los funcionarios judiciales y del Estado, e inconstitucionalidad de las Leyes. Sin embargo, donde más se ahondó fué en lo relativo a los indultos, materia en que lucharon consideraciones emotivas y razones técnicas.

En general, no se advirtió en este Título aquella propensión que en otros se había notado: lejos de repercutir criterios de orden ultrademocrático, que hubieran llevado al reconocimiento, por ejemplo, de una justicia popular y profana, prevalecieron los puntos de vista tradicionales, defendidos con tono más o menos liberal por profesionales expertos, aunque dominados a veces por la preocupación de sus propias experiencias.

No faltaron propuestas de índole radical en algún sentido. Así, la del Sr. Madariaga (Ap. 3.º al núm. 72), que aspiraba a crear un Poder judicial autónomo, a cuya cabeza se colocara un Justicia Mayor de la República; así también la del Sr. Royo Villanova (Ap. 3.º al núm. 75), que establecía la posibilidad de defenderse ante los Tribunales sin Abogado ni Procurador; así, finalmente, la del Sr. Barriobero (*Diario* núm. 73) para

que se formulase una Declaración de principios de la Justicia.

La idea capital del Título (\*) fué el propósito de organizar un *Poder judicial* robusto e independiente, aunque sin llamarlo expresamente así, porque la Constitución ha huído de toda alusión a Poderes (Sr. Ruiz Funes, *Diario* núm. 73); pero queriendo buscar en la garantía brindada por unos órganos jurisdiccionales emancipados de influjos gubernativos la mejor defensa contra demasías de la Autoridad. No se ha querido, sin embargo, confiar a los Jueces la facultad importantísima de revisar la constitucionalidad de las Leyes, reservando esta atribución al Tribunal de Garantías Constitucionales.

#### ART. 94.

**La Justicia se administra en nombre del Estado (1).**

**La República asegurará a los litigantes económicamente necesitados la gratuidad de la Justicia (2).**

**Los jueces son independientes en su función. Sólo están sometidos a la ley (3).**

PRECEDENTES.—Es el art. 95 del proyecto, inspirado en el 73 del Anteproyecto y en el voto particular Alca-

---

(\*) Tenía razón el Sr. Salazar Alonso (*Diario* núm. 72) al quejarse del desorden y confusión que en ocasiones ofrece éste. Como también la tenía el Sr. CUEVAS (*La Justicia*, diario *Crisol* del 11 de noviembre de 1931) al calificarlo de «cloróticamente tímido y conservador», y tachar de *vagos* y *evasivos* sus preceptos, aunque algo de esto hubo de mejorarse durante la discusión parlamentaria. De todos modos, es extraño que se hayan rehuído problemas cardinales (cánones del procedimiento penal, *verbi gratia*), y en cambio se haya reglamentado con minuciosidad alguna materia.

lá-Zamora Castillo. En nuestras Constituciones pretéritas se hacía la afirmación de que la Justicia se administraba en nombre del Rey: 1808 (art. 98); 1812 (257); 1837 (68); 1845 (71); 1856 (72); 1869 (91), y 1876 (74). Alusión concreta a la independencia judicial no aparece más que en la Constitución de Bayona (art. 97).

(1) Tres principios proclama, dogmáticamente en cierto modo, el artículo que analizamos, siquiera el segundo de ellos tenga valor de afirmación práctica inmediata. La primera indicación que se hace es ésta: que la Justicia se administra en nombre del Estado. La Comisión parlamentaria, fiel al art. 1.º del texto constitucional, había dicho que aquélla se administraba «en nombre del Pueblo»; pero en el debate se manifestaron dos tendencias: la del Sr. Recaséns (Ap. 1.º al núm. 72), según el cual debía decirse «en nombre de la República»; y la del señor Ministro de Justicia (*Diario* núm. 73), que propuso la fórmula aceptada en definitiva (de mejor tecnicificación, según dijo el Sr. Ruiz Funes). En realidad, si la Justicia se administra en nombre del Estado, no hay razón para que la Ley se haga en nombre del Pueblo.

(2) El problema de la justicia gratuita fué planteado en términos algo anormales, pues suscitada la cuestión con olvido de su entraña técnica, sólo se ventilaban temas políticos: si era más o menos popular el partido que se opusiera a admitir sin reservas el derecho de todos los ciudadanos al patrocinio forense desinteresado. El argumento del Sr. Jiménez Asúa resolvió por tanto la cuestión: en un mundo capitalista, la declaración pretendida favorecería únicamente a los ricos, que dejarían de pagar lo que hoy abonan. Y ello con tanta mayor razón —añadimos—cuanto que en nuestro Derecho se halla establecido el beneficio de pobreza (art. 13 de la Ley de

Enjuiciamiento civil), y la jurisdicción del trabajo es enteramente gratuita.

(3) Creemos que este párrafo se inspira en el art. 102 de la Constitución de Weimar (aunque no recoja el principio, sentado en el art. 104, de que la Judicatura se nombra por vida). Y conformes en absoluto con el criterio que en él se sienta, deben consignarse, ello no obstante, algunas reflexiones: 1.<sup>a</sup>) no se trata sólo de la independencia de cada uno de los Jueces, sino también de la independencia del organismo judicial (que echaba de menos el Sr. Ossorio); 2.<sup>a</sup>) esa independencia, garantía para el ciudadano, y garantía para el Magistrado, no puede convertirse en escudo de impunidades, ni en mancha de partidismos políticos (como los que en algún momento revela una parte de la Magistratura de otros Países); y 3.<sup>a</sup>) la Ley es la expresión de la voluntad nacional, y el Juez se ha de someter a ella, de suerte que no poseen los Tribunales derecho a revisar las disposiciones que, emanadas de las Cortes, ostentan siempre una presunción de valor, debiendo a lo sumo seguirse en caso de duda el procedimiento que regula el art. 100.

#### ART. 95.

**La Administración de Justicia (1) comprenderá todas las jurisdicciones existentes, que serán reguladas por las leyes (2).**

**La jurisdicción penal militar quedará limitada a los delitos militares, a los servicios de armas y a la disciplina de todos los Institutos armados.**

**No podrá establecerse fuero alguno por razón de las personas ni de los lugares. Se exceptúa el caso de estado de guerra, con arreglo a la ley de Orden público (3).**

**Quedan abolidos todos los Tribunales de honor, tanto civiles como militares (4).**

PRECEDENTES.—Es el art. 96 del proyecto, inspirado en el 74 del Anteproyecto.

(1) Respecto a este extremo, han sido dos las tendencias en nuestro siglo XIX: las Constituciones de tipo liberal (1837, 1856, 1869) proclamaban la existencia de un *Poder* judicial auténtico; las demás, se conformaban con hablar de la «Administración de Justicia». Por eso tiene el término entre nosotros un cierto mal ambiente, aunque no creemos que baste, sobre todo después de la explicación del Sr. Ruiz Funes, para estimar que la organización judicial constituye rama del Ejecutivo, como entendía el Sr. CUEVAS (\*). No deja de ser enojoso que, habiéndose prodigado tanto las declaraciones innecesarias, se haya rehuído una que tenía, por lo menos, sabor simpático y fuerza sugestiva.

(2) Como se aplaza para la Ley futura toda regulación, nada cabe predecir: el precepto se reduce a un alegato en pro de la jurisdicción ordinaria, siquiera los términos en que se formula induzcan a presentar ésta como un resumen de jurisdicciones múltiples, en vez de reafirmar su unidad sustancial, desmembrada luego, por motivos técnicos, en sus diversas ramas. De todas suertes, debe notarse que el proyecto decretaba la creación de una jurisdicción mercantil, aunque hubo de suprimirse por haberla combatido los Sres. Sacristán y Martínez Moya. Tampoco se quiso hacer pronunciamiento alguno respecto a la jurisdicción paritaria.

(3) En el proyecto de la Comisión quedaba reducida la jurisdicción penal militar a los servicios de armas y a la disciplina de los Institutos armados. E incluso

---

(\*) V. su artículo, ya antes mencionado, sobre esta materia.

llegó a afirmarse, contestando al Sr. Ossorio (*Diario* número 74, pág. 19), que el asalto a un cuartel o polvorín sería delito común, atribuido a la jurisdicción ordinaria; pero la intervención del Sr. Rodríguez Pérez hizo que se agregara lo relativo a «delitos militares». Ahora bien, ¿qué debe entenderse por estos conceptos? Con arreglo al Código de Justicia militar (art. 7.º), era muy larga la relación de los casos en que la jurisdicción de Guerra había de intervenir por razón de delito, y urge una aclaración de la materia, para reducir la actuación de la justicia militar a las hipótesis estrictamente ineludibles. No parece lógico que el precepto constitucional resulte letra muerta porque su complemento responda al criterio invasor que caracterizaba la jurisdicción de Guerra. Entendemos, por lo demás, que los casos en que la competencia de ésta se determinaba por razón de las personas o del lugar (arts. 5.º y 9.º del mentado Código) quedan desde ahora sometidos a los Tribunales del fuero común. Única excepción será la del estado de guerra, materia en que también se ha rectificado, y no en sentido generoso, pues al principio se pensó que fuera «en *tiempo* de guerra». Los Tribunales militares, Jurados severos, pueden ser insustituibles en su función privativa y peculiarísima: delitos profesionales y época de guerra. Abusar de su intervención es antiliberal en absoluto y contrario por completo a los fines de la Institución armada, que tiene otros altísimos menesteres a su cargo. Y compaginaría mal con el sentido progresivo de la República, y con medidas ya adoptadas por ella (Decreto de 17 abril 1931 derogando la ley de 23 marzo 1906 llamada de Jurisdicciones, convalidado por Ley de 18 agosto del mismo año 1931), constituyendo un retroceso en este orden.

(4) Nacidos para velar por el honor profesional, degeneraron muchas veces, sirviendo su secreto y las

escasas garantías de su procedimiento para satisfacer pasiones políticas, rencores de Cuerpo o estímulos de codicia. Justo es reconocer también que en ocasiones sirvieron para librar a verdaderos delincuentes de las penas que su conducta merecía. En general, pues, eran instrumento de inmenso peligro y de harto discutible provecho: muy pocos sentirán su desaparición.

### ART. 96.

**El Presidente del Tribunal Supremo será designado por el Jefe del Estado, a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la ley (1).**

**El cargo de Presidente del Tribunal Supremo sólo requerirá: ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en Derecho.**

**Le comprenderán las incapacidades e incompatibilidades establecidas para los demás funcionarios judiciales (2).**

**El ejercicio de su magistratura durará diez años (3).**

PRECEDENTES.—Era el art. 97 del proyecto, inspirado en el 75 del Anteproyecto.

(1) El propósito era empezar por la cumbre de la jerarquía judicial para lograr la apetecida independencia. A eso responde la designación del Presidente del Tribunal Supremo por el Jefe del Estado, acto que parece no necesitar refrendo (?). Lo interesante del nombramiento radica, sin embargo, en la Asamblea que ha de proponer candidato. Un Magistrado muy distinguido, el Sr. Elola (*Diario* núm. 75), prefería que la elección del Presidente la hiciera el Parlamento. En cambio, el señor Royo Villanova (*ibidem*) sostuvo la conveniencia de que lo eligieran las carreras judicial y fiscal. Desechada la propuesta que la Comisión había hecho (una Asamblea con no menos de 50 individuos, representantes de

las Cortes, de la Magistratura, de las Facultades de Derecho y de los Colegios de Abogados), se ha reservado a la futura Ley la organización de la Asamblea proponente, sin haber querido la Cámara (pese a las excitaciones del Sr. Ossorio) anticipar criterio alguno respecto a su composición.

(2) Nada hay que decir acerca de estas condiciones mínimas: en un régimen democrático, hay una tendencia invencible y explicable contra toda exigencia de capacitación técnica. De otra parte, la pericia en Derecho va ya implícita en el título que se exige, y será también tenida en cuenta por la Asamblea al proponer nombre. La edad es la misma fijada para el Presidente de la República, y representa un momento de reflexión y serenidad en la vida. Finalmente, las incapacidades e incompatibilidades serán las establecidas para los funcionarios judiciales, pues de ellos entra a formar parte, aunque temporalmente, el Presidente del Tribunal Supremo.

(3) Hasta ahora prevalecía en nuestra doctrina y en nuestra legislación la tesis de que el Presidente del Tribunal Supremo podía no pertenecer a la carrera judicial (art. 146 de la Ley Orgánica). La práctica iba en el sentido de designar para tan alto puesto a un Magistrado distinguido, si bien influyera a veces en su designación algún estímulo político. La nueva modalidad que reviste el cargo se refleja en la forma de nombramiento y en el plazo de duración: no es una función netamente técnica la que se erige, pues ella lleva aneja la permanencia indefinida; es una misión de Jefe de un Poder independiente; y por eso, y por la propensión al sistema de castas que tiene todo organismo profesional, se ha huído de darle carácter vitalicio, aunque nada se opone a una reelección al cabo del decenio.

**ART. 97.**

**El Presidente del Tribunal Supremo tendrá, además de sus facultades propias (1), las siguientes:**

**a) Preparar y proponer al Ministro y a la Comisión parlamentaria de Justicia, leyes de reforma judicial y de los Códigos de procedimiento (2).**

**b) Proponer al Ministro, de acuerdo con la Sala de gobierno y los asesores jurídicos que la ley designe, entre elementos que no ejerzan la Abogacía, los ascensos y traslados de jueces, magistrados y funcionarios fiscales (3).**

**El Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal general de la República estarán agregados, de modo permanente, con voz y voto, a la Comisión parlamentaria de Justicia, sin que ello implique asiento en la Cámara (4).**

**PRECEDENTES.**—Ninguno. El artículo nace a consecuencia de una afortunada iniciativa del señor Ministro de Justicia (*Diario* núm. 75, pág. 23), aceptada por la Comisión, elogiada por el Sr. Ossorio Gallardo, y aprobada sin debate.

(1) De nada hubiera servido la designación del Presidente del Tribunal Supremo en la forma antes indicada si no hubiera tenido luego función ninguna que realizar. Por eso, una vez nombrado de modo independiente, que lo desvincula del Gobierno, hay que consignar sus atribuciones. Y es sensible que la defectuosa redacción del párrafo parezca dar a entender que las facultades a continuación reseñadas no son suyas *propias*.

(2) La primera facultad del Presidente será un semiderecho de iniciativa legislativa que se le otorga ante el Ministro del ramo y ante la correspondiente Comisión parlamentaria de las Cortes, pero limitado a la materia judicial y al enjuiciamiento. Las propuestas que

en tal sentido formule no serán verdaderas proposiciones de Ley, pero tampoco podrán quedar relegadas al modesto rango de una vulgar petición, siquiera dudemos mucho de la eficacia del procedimiento.

(3) Sin duda la facultad más importante es ésta, pues a virtud de ella deben venir a manos de la Sala de gobierno los dos actos de máximo interés para el funcionario judicial, a saber, el ascenso y el traslado (premio o castigo en la mayor parte de las ocasiones). Nótese bien que la facultad de propuesta pertenece al Presidente del Tribunal Supremo, aunque habrá de oír y atender a la Sala de gobierno. Lo que no entendemos claramente y puede desvirtuar en absoluto el propósito, es la inserción de esos *asesores jurídicos* que la Ley ha de designar (\*), y cuya intervención resulte acaso perniciosa. Más cuestiones cabe suscitar: si el Presidente se limita a *proponer*, ¿es que el Ministro se reserva el derecho de rechazar? Nada se habría logrado: bien está que el Ejecutivo conserve la materialidad del acuerdo; pero otra cosa sería inadmisibile. Finalmente, la inclusión de los funcionarios fiscales modifica un poco el criterio reinante en punto a la naturaleza del Ministerio público.

(4) Aparte de constitucionalizar así la existencia de esta Comisión, con norma que se superpone al art. 57, tiene otra gravedad el precepto: la de colocar a estos altos funcionarios en situación muy desairada, porque tendrán que vivir de su propia autoridad personal, actuar sin el rango que les corresponde y desenvolverse en un ambiente distinto del suyo natural y que estará

---

(\*) El motivo de que se elimine a los Letrados en ejercicio responde a consideraciones de moral profesional, no a desafecto hacia esta clase.

en pugna muchas veces con sus convencimientos profesionales. Por más que se trate del Presidente del Tribunal Supremo y del Fiscal General de la República, en la Comisión (compuesta hoy de 21 individuos) no serán más que dos sombras, admitidas por condescendencia, miradas con recelo y expuestas a constante desautorización. Ni conviene la mezcla de elementos pertenecientes a Poderes distintos, ni debe el Judicial (cuyo prestigio debe mantenerse inmaculado) salir de su órbita estricta. De lo contrario, y bien cercano está el ejemplo del Tribunal de Actas, se corre el riesgo de que la Magistratura padezca sin que por ello mejore la Política.

#### ART. 98.

**Los jueces y magistrados no podrán ser jubilados, separados ni suspendidos en sus funciones, ni trasladados de sus puestos, sino con sujeción a las leyes, que contendrán las garantías necesarias para que sea efectiva la independencia de los Tribunales (1).**

PRECEDENTES.—Ostentaba el mismo número en el proyecto, siendo mera transcripción del art. 76 del Anteproyecto (acaso inspirado en el 104 de la Constitución alemana). V. respectivamente en las Constituciones de 1808, 1812, 1837, 1845, 1856, 1869 y 1876 los arts. 100, 252, 66, 69, 70, 95 y 80.

(1) Un propósito evidente: la efectividad de la independencia judicial. Unos medios para lograrlo: que no quepa acuerdo originado por represalias; que desde la simple suspensión o el traslado de puesto (¿no de lugar?) hasta la separación del servicio o la jubilación se acomode todo a lo que la Ley disponga. Es decir, la única garantía consiste en que la Ley contenga preceptos que

brinden seguridad y recursos. No parece demasiado ciertamente, aunque tampoco deba la Constitución descender a detalles.

### ART. 99.

**La responsabilidad civil y criminal en que puedan incurrir los jueces, magistrados y fiscales en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será exigible ante el Tribunal Supremo con intervención de un Jurado especial, cuya designación, capacidad e independencia regulará la ley. Se exceptúa la responsabilidad civil y criminal de los jueces y fiscales municipales que no pertenezcan a la carrera judicial.**

**La responsabilidad criminal del Presidente y los Magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República será exigida por el Tribunal de Garantías Constitucionales (1).**

PRECEDENTES.—Con el mismo número figuraba en el proyecto, procediendo del que en el Anteproyecto aparecía como art. 77, y habiendo recogido enmiendas de los Sres. Alcalá-Zamora y Cornide. V. las siguientes reglas en nuestras antiguas Constituciones: 1812 (261); 1837 (67); 1845 (70); 1856 (71); 1869 (98), y 1876 (81).

(1) Secuela de la independencia es la responsabilidad, sin la cual degeneraría cualquier autoridad en despótica. Sin embargo, ha resultado siempre discutible la eficacia de los procedimientos puestos en juego para lograr la sanción de responsabilidades judiciales: temores en los llamados a reclamarlas, espíritu de cuerpo en los llamados a exigir las, han frustrado el intento. El nuevo criterio implantado distingue en la jerarquía judicial tres grandes grupos: 1.º, Jueces y fiscales municipales que no pertenezcan a la carrera judicial; 2.º, Funcionarios judiciales y fiscales hasta la categoría de Ma-

gistrados del Tribunal Supremo o Fiscal de la República; 3.º, El Tribunal Supremo y el Jefe del Ministerio Fiscal. Los comprendidos en el grupo tercero responderán criminalmente ante el Tribunal de Garantías Constitucionales; los comprendidos en el segundo, responderán civil y criminalmente ante el Tribunal Supremo con intervención de un Jurado especial; en cuanto al grupo primero, nada se innova, al parecer. Quedan en pie algunas cuestiones, a saber: 1) ¿Cómo se exigirá la responsabilidad civil a los individuos del tercer grupo? 2) ¿Cómo se formará en su día ese Jurado singular, que quiere evitar el régimen de casta? 3) ¿Habrá Jurado al exigir la responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados? 4) ¿Por qué haber mencionado expresamente a los encargados de la justicia municipal? 5) ¿Se entenderá que los Jueces municipales han de ser juzgados por el Tribunal Supremo cuando se trate de funcionarios judiciales excedentes, como sucede a menudo? Creemos que no; el precepto quiere decir otra cosa; probablemente alude a una posible organización de justicia municipal letrada (como algún orador pretendió). 6) ¿Se ha suprimido el antejuicio, como anunció—acaso guiado de buen deseo—el Vocal de la Comisión Sr. Ruiz Funes? Finalmente, ni que decir tiene que cuando el funcionario judicial delinca fuera de su actuación oficial, no le amparará privilegio alguno.

#### ART. 100.

**Cuando un Tribunal de Justicia haya de aplicar una ley que estime contraria a la Constitución, suspenderá el procedimiento y se dirigirá en consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales (1).**

PRECEDENTES.—Ostentaba igual número en el proyecto, y proviene del núm. 78 del Anteproyecto.

(1) Este artículo demarca bien la órbita del Juez: no podrá invalidar la Ley, a la que está sometido (artículo 94); no podrá tampoco aplicar un precepto legislativo que, a su entender, esté en contra de la Constitución. Tiene expedito el camino, que le brinda también el art. 123: acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales y esperar su resolución, suspendiendo mientras tanto sus actuaciones: ¿Cuándo deberá decretar dicha suspensión? Tan pronto como haya de fallar aplicando la Ley discutida («al dictar Sentencia», dijo el Sr. Castillo cuando contestó al Sr. Abad Conde: *Diario* número 76). Pero hasta que la cuestión de constitucionalidad se ventile, subsistirán las medidas precautorias que el Juez hubiese acordado.

Lo que se ha querido evitar es que cada Tribunal proceda por sí y de pleno derecho (como en Alemania se hiciera) a declarar inconstitucionales las Leyes que a bien tenga. La primera ventaja del orden jurídico es la seguridad, y ésta desaparecería sin remedio en cuanto ese criterio se aceptara.

#### ART. 101.

**La ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de poder (1).**

PRECEDENTES.—Es, aunque muy ensanchado, el artículo 101 del proyecto, que proviene del 79 del Anteproyecto.

(1) Representa este artículo una verdadera garantía y una cierta innovación. Venía nuestra jurisdic-

ción contencioso-administrativa desenvolviéndose pobremente en torno a un enteco recurso de carácter subjetivo; ahora podrá organizarse un recurso objetivo (que ya apuntó en la reforma local de la Dictadura). Se concibe claramente que un País donde se crea una jurisdicción constitucional no vea impasible la ilegalidad de la Administración en su potestad reglamentaria, tanto más cuanto que nuestro Derecho admite la posibilidad de que esa Administración supla mediante Reglamentos la deficiencia legislativa en ciertas esferas. Además, nuestra Ley Orgánica (art. 7.º) prohibía ya a los Tribunales aplicar Reglamentos que estuvieran en desacuerdo con las Leyes (\*). Mayor novedad constituye en su virtud la introducción de los recursos por exceso de poder o desviación de poder, llegados en la vecina Francia a una maravillosa perfección, y que entre nosotros no han tenido apenas desarrollo a causa de timideces jurisprudenciales. Quizá por esto pretendía el Sr. Elola, en erudito discurso (*Diario* núm. 76), que se establecieran Tribunales u órganos especiales para este objeto; y si no se acordó nada fué porque la Comisión prefirió dejar el asunto a la futura Ley. Hasta que ésta se promulgue, queda un poco en el aire la idea; pero estimamos que, proclamado solemnemente el principio, no hay razón para que los Tribunales de lo Contencioso no lo apliquen desde luego a los casos que puedan presentarse, y en que el abuso del Poder público resulte manifiesto, pues no ha de olvidarse que se trata de una verdadera creación jurisprudencial que no requirió en otros Países la consagración previa de la Ley.

---

(\*) Cfr. el art. 92 de nuestra Constitución de 1869.

**ART. 102.**

**Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento. No se concederán indultos generales. El Tribunal Supremo otorgará los individuales a propuesta del sentenciador, del fiscal, de la Junta de Prisiones o a petición de parte.**

**En los delitos de extrema gravedad, podrá indultar el Presidente de la República, previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable (1).**

PRECEDENTES.—El art. 102 del proyecto, inspirado en el 80 del Anteproyecto. En nuestro Derecho histórico, véanse las siguientes disposiciones: 1808 (art. 112); 1812 (171); 1837 (47); 1845 (45); 1856 (52); 1869 (73), y 1876 (54).

(1) Este artículo, donde según el Sr. Tapia figura el único renglón cruel de la Constitución, se discutió contraponiendo argumentos sentimentales a razonamientos científicos. La piedad hacia el desgraciado, y las desigualdades sociales constituyeron el alegato de los partidarios del indulto; el Sr. Jiménez de Asúa, con pericia consumada, expuso los motivos por los cuales resulta éste hoy innecesario (condena condicional, Sentencia indeterminada, benignidad de la Ley penal en proyecto, etcétera, etc.). No hemos de seguir paso a paso la discusión (v. el *Diario* núm. 76). Lo único que nos interesa es recoger su resultado, que puede condensarse así: 1) la amnistía, que borra incluso el delito, y se aplica preferentemente a los del orden político, sólo por una Ley (Parlamento y Jefe del Estado) puede concederse, ya que supone la derogación virtual de la Ley misma; 2) los indultos generales, jubileos del delito contrarios a todo razonable principio, quedan suprimidos, habiéndose decretado el último al ser promulgada la Constitu-

ción; 3) los indultos individuales serán otorgados por el Poder judicial (Tribunal Supremo), no por el llamado Poder moderador, como antes ocurriera, y serán tramitados a instancia de parte, del Tribunal sentenciador, del Fiscal o de la Junta de prisiones (¿para qué dar entrada en la Constitución a este organismo cuando, en cambio, se rehuyó terminantemente mencionar al Consejo de Estado?); y 4) no habiendo prevalecido la pretendida supresión de la pena de muerte, bueno es reservar siempre a la benignidad del Jefe del Estado la conmutación de ella: no otra cosa quiere decir la alusión a esos «delitos de extrema gravedad» con respecto a los cuales se ha conservado al Presidente de la República una minúscula parcela del viejo derecho de gracia. Aun así, habrá de informar el Tribunal Supremo y suscribir la propuesta el Gobierno responsable.

### ART. 103.

**El pueblo participará en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, cuya organización y funcionamiento serán objeto de una ley especial (1).**

PRECEDENTES.—Corresponde al mismo número del proyecto, cuyo texto, mucho menos expresivo, era transcripción del art. 81 del Anteproyecto. Como antecedentes dignos de recuerdo pueden mencionarse los siguientes en nuestras Constituciones del siglo XIX: 1812 (artículo 307); 1856 (art. 73), y 1869 (art. 93).

(1) Dados los términos en que el proyecto aludía al Jurado, apenas si tenía éste positivo valor constitucional, y no le faltaba razón al Sr. Quintana (*Diario* número 76) para decir que la intervención del Pueblo en la función judicial revestía el carácter de un favor que a

aquél se otorgaba. Afortunadamente, y por iniciativa de dicho Diputado, mejoró la redacción, cuyo tenor actual corrige algo la eliminación que el art. 94 realiza al ordenar en nombre de quién se administrará la justicia. Ha de notarse que los términos del precepto permiten la implantación del Jurado en materia civil, aspiración que había exteriorizado algún parlamentario (Sr. Gómez, *Diario* núm. 74). De esta suerte volvería la institución a recobrar su fisonomía primitiva, pues como dijo MAITLAND en alguna ocasión, ni el Jurado era de origen inglés, ni nació en la esfera criminal, ni se basaba en la distinción entre el hecho y el Derecho. Lo esencial es que la regulación que se establezca permita un buen funcionamiento del sistema, porque lo importante no es que el Pueblo intervenga, sino que la justicia se haga, siquiera resulte sumamente deseable que todos, juristas y profanos, nos intereseamos en esta altísima función.

#### ART. 104.

**El Ministerio Fiscal velará por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social.**

**Constituirá un solo Cuerpo y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno. El texto procede de una enmienda del Sr. Fernández Clérigo (Ap. 4.º al número 72) admitida en parte por la Comisión parlamentaria, y muy inspirada, al parecer, en el art. 83 del Anteproyecto.

(1) No deja de ser curioso lo ocurrido con este precepto. La Comisión entendió que sólo en forma muy relativa debía tener entrada en el texto constitucional. El autor de la moción, Sr. Fernández Clérigo, la comple-

taba estableciendo que fueran los Abogados del Estado quienes sirvieran de lazo de unión entre Gobierno y Tribunales. Y no habiéndose aceptado este apartado de su enmienda, la realidad es que dicha comunicación se mantendrá a través del Ministerio fiscal; pero como éste disfrutará de la misma independencia que los Tribunales, habrá desaparecido una nota característica de su organización entre nosotros, y no tendrá el Poder Ejecutivo la libertad que antes tenía en el movimiento y actuación de este personal. Sin entrar ahora en el espinoso tema de la separación de Carreras o escalafones de los funcionarios judiciales y fiscales, bastará a nuestro propósito con indicar que el Ministerio público era el encargado de velar por la aplicación de la Ley, defendía a cuantos no pudieran hacerlo por sí, y llevaba la voz de la Administración en no pocos casos, y la del interés general siempre (cfr. el art. 838 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

#### ART. 105.

**La ley organizará Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno en el proyecto ni en el Anteproyecto. En algunas Constituciones anteriores había un conato de disposición análoga: 1869 (art. 12); 1876 (art. 5.º *i. f.*).

(1) Son tan importantes las garantías individuales, que con razón se establece un órgano jurisdiccional capaz de acudir en su defensa cuando el Ejecutivo las haya atropellado, pues contra estos abusos, y no contra actos de los particulares, parece encaminarse la disposición. La institución aquí bosquejada, y que una Ley

habrá de regular, responde a las ideas tradicionales del *habeas corpus*, que entre nosotros evocan el *fuero de manifestación* del Derecho aragonés, y que, trasplantadas a América, retornan ahora al solar patrio con el nombre generoso de «amparo de garantías». Se tratará, por tanto, de la seguridad personal principalmente; y el complemento de la institución podrá hallarse en aquella actuación que al Tribunal de Garantías Constitucionales otorga el art. 121 en su apartado b). Es de esperar que los Tribunales de urgencia tengan mayor realidad y eficacia que aquella forma de «proceder sumariamente en este caso» prometida en Códigos políticos pretéritos y que no tuvo nunca efectividad.

#### ART. 106.

**Todo español tiene derecho a ser indemnizado de los perjuicios que se le irroguen por error judicial o delito de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos, conforme determinen las leyes.**

**El Estado será subsidiariamente responsable de estas indemnizaciones (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno. El precepto viene de una sugestión contenida en cierta enmienda del Sr. Barriobero (Ap. 4.º al núm. 73).

(1) Norma general es hoy la de que el Estado responda siempre por sus funcionarios. Realidad dolorosa, aunque excepcional, es la del error judicial, de que hay ejemplos no lejanos y harto tristes. Pues bien, parece justo que las víctimas de los errores judiciales no queden sin obtener la debida reparación, ya que hoy prevalece el principio jurídico de que ninguna persona perjudicada quede sin la correspondiente indemnización.

Pero, entiéndase bien, que el error judicial de que se trata no es la simple equivocación cometida en un fallo civil, sino la condena injusta de un procesado inocente (así se aclaró durante el debate). Y con mayor motivo procede la indemnización cuando el hecho se originó dolosamente mediante la comisión de un delito. Lo que no resulta igualmente satisfactorio es que la responsabilidad del Estado sea meramente subsidiaria, pues aunque así se consignara también, con notorio error, en el art. 41, lo correcto sería conceder al perjudicado una acción contra el Estado, a reserva de que éste pudiera luego repetir contra el funcionario culpable. Otra cosa es otorgar a las víctimas, no la realidad de una reparación, sino la evidencia de un proceso largo y enojoso.

## TÍTULO VIII

### Hacienda pública.

Son catorce los artículos que comprende: ninguna Constitución española consagró tantos a esta materia. Bien es verdad que muchos de ellos hubieran podido quedar relegados a la órbita de la Ley de Administración y Contabilidad, y que otros constituyen «flecos y adornos» de los que, a juicio del Ministro de Hacienda, Sr. Prieto, iban produciendo una cierta maraña en el texto discutido (*Diario* núm. 80).

Nótase desde luego el influjo de elementos técnicos, que fueron los que prepararon el correspondiente título del Anteproyecto, seguido más de cerca que otros por la Comisión parlamentaria.

Y como características principales, pudieran citarse la severidad en la reglamentación y el noble afán de evitar aumentos inmoderados en los gastos. Recogiendo una tendencia muy difundida por el mundo, pero llevada ahora a cierta exageración, se han cercenado considerablemente las facultades del Parlamento en este orden, hasta el punto de que el Ministro de Hacienda viene a ser, de hecho, el único órgano autorizado para fijar los desembolsos a cargo del Tesoro.

Cuestiones prolijamente debatidas, quedaron luego sin traducción en precepto constitucional; eso aconteció con el famoso art. 115 del proyecto, donde se regulaba la materia de las Haciendas de Corporaciones locales o regionales. La Comisión, queriendo complacer a todos, recogió un voto particular del Sr. Botella, y en todo o

en parte, enmiendas de los Sres. Corominas y Alba; pero el abigarrado conjunto no satisfizo a nadie, y por ello, y a instancias del señor Ministro de Hacienda, hubo de suprimirse el artículo, dejando en blanco esta materia tan importante, acaso como compensación de la multiplicidad de disposiciones establecidas con respecto a otros temas de menor enjundia. También pereció otro artículo del proyecto (el 116), en que se ordenaba la uniformidad del tributo a través de toda la Nación, y se prohibían los cupos, conciertos y contingentes.

El resultado general que el Título ofrece dista mucho de ser satisfactorio: faltan algunas normas, y en cambio sobran otras muchas, que, además, suelen ir mal colocadas. Con harta razón escribió el Sr. CUEVAS, (*La Hacienda*, en *Crisol* del día 20 de noviembre de 1931) que este Título, «largo y frondoso», mostraba «afán detallista impropio de una Ley fundamental», había situado los artículos «un poco a voleo», y ofrecía el «aire de Ley de Contabilidad enana y pretenciosa encaramada indebidamente a las normas fundamentales del texto constitucional».

#### ART. 107.

**La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, a las Cortes. El Gobierno presentará a éstas, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico siguiente (1).**

**La vigencia del Presupuesto será de un año (2).**

**Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro (3).**

PRECEDENTES.—Se discutió con el núm. 104, y proviene del art. 84 del Anteproyecto. Pueden consultarse

los siguientes preceptos en nuestras Constituciones anteriores: 1812 (arts. 341 y ss.); 1837 (art. 72); 1845 (artículo 75); 1856 (arts. 79 y ss.); 1869 (art. 100), y 1876 (art. 85). V. los arts. 33 y ss. de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública.

(1) Varias notas merecen subrayarse en este párrafo primero. Ante todo parece advertirse el propósito (luego corroborado en el art. 110) de eliminar al Jefe del Estado de toda intervención en punto al Presupuesto: la iniciativa corresponde al Gobierno, y éste es quien presenta el proyecto. En otro aspecto, la redacción ofrece cierta placidez doctrinal, más propia del libro didáctico que de la prosa imperativa de la Ley. En tercer lugar, parece adivinarse la intención de que la legislatura de otoño se dedique a la discusión de temas financieros. Sin embargo, y acaso por la insistencia con que intervino en tal sentido el Sr. Alba (*Diario* núm. 78), no se cerró la puerta a la posibilidad de que el año económico comenzara en fecha distinta que el natural (en 1.º de abril, por ejemplo): el precepto deja amplitud bastante para ello.

(2) No faltó quien, expresa o embozadamente, propendiera a preferir los presupuestos bienales, que en realidad han sido lo corriente entre nosotros a virtud de la autorización que contenía el art. 85, II, de la Constitución Alfonsina.

(3) Fórmula transaccional entre criterios muy opuestos, permite la prórroga máxima por otro año, aunque siempre sobre la base de que cada nuevo período de vigencia no exceda de un trimestre. Así se ha hecho con respecto al primero de 1932.

**ART. 108.**

**Las Cortes no podrán presentar enmienda sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuesto, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso (1).**

PRECEDENTES.—No figuraba en el proyecto, pero proviene del art. 85 del Anteproyecto.

(1) Las Cortes nacieron históricamente para defender contra despilfarros de los Reyes el patrimonio de los pueblos. La irresponsabilidad que suele acompañar a las Asambleas numerosas, el noble afán de favorecer a los respectivos distritos, e incluso consideraciones de proselitismo a ras de tierra, han hecho que los Parlamentos cambien de conducta, y sirvan más bien de estímulo para el derroche de los caudales públicos. A remediar el mal tienden medidas adoptadas en Cámaras extranjeras, y que hallaron eco en nuestra reforma del año 1918 (cfr., por ejemplo, el art. 120 del Reglamento del Congreso). La garantía que en este punto busca la Constitución es la de exigir un *quorum* de cierta monta para proponer enmiendas que impliquen aumento de créditos; y, sobre todo, la de no autorizar dicho aumento sino cuando lo apruebe la mitad más uno de los Diputados que se hallen en el ejercicio del cargo. Conviene destacar lo difícil que ha de ser reunir esta cifra de votos, y, por tanto, resultará que la iniciativa del gasto queda virtualmente reservada al Gobierno. El precepto, por lo demás, representa la fijación de una norma entregada antes a los Reglamentos parlamentarios, y en tal sentido implica la *racionalización* a que con frecuencia alude MIRKIN-GUETSEVICH.

**ART. 109.**

**Para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto, y en él serán incluidos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.**

**En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuesto extraordinario (1).**

**Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido (2).**

PRECEDENTES.—Es el art. 105 del proyecto, correspondiente al que en el Anteproyecto figuraba con el número 86.

(1) Dos abusos quería evitar el precepto en su primitiva redacción: la existencia de Presupuestos extraordinarios y el funcionamiento de Cajas especiales; prácticas viciosas que recientemente había padecido nuestra Hacienda. La alusión a las referidas Cajas hubo de ser suprimida una vez que la Comisión propuso, y la Cámara aceptó, el nacimiento posible de la Caja de Amortización prevenida en el art. 119. En cuanto al Presupuesto extraordinario, ardid hábil para disimular realidades poco gratas, bien está su supresión como norma; pero el riesgo no se evita del todo con el *quorum* que exige este artículo: Su párrafo primero parece que queda algo incompleto: en el Anteproyecto se decía que el Presupuesto único comprendería «tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario y los de carácter extraordinario».

(2) Esta innovación sustrae al juicio del Parlamento el examen de las cuentas del Estado, cuyo fallo se atribuye al Tribunal de Cuentas de la República, según reitera el art. 120, siquiera indique que dicho organismo actúa como delegado de las Cortes. Ciertamente que éstas no cuidaban demasiado escrupulosamente de tal prerrogativa; pero debe señalarse el cambio introducido, máxime siendo un régimen tan parlamentario el creado. (Cfr. el art. 62 del Reglamento del Congreso, y los artículos 75 y concordantes de la Ley de Contabilidad).

### ART. 110.

**El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado (1).**

PRECEDENTES.—Es el art. 106 del proyecto, que no tiene antecedente conocido.

(1) Si la Ley consiste en una norma justa, general y duradera que dicta mandatos para el futuro, el presupuesto no es una Ley, sino mero acto de administración financiera que por su importancia requiere la intervención de la Representación nacional. Pero iniciado por el Gobierno y aceptado por las Cortes, el Presupuesto queda perfecto, y puede desde luego ejecutarse, sin que sea necesaria la intervención del Jefe del Estado, como tampoco es posible, con arreglo al art. 66, que tome cartas en el asunto el Pueblo mediante *referéndum*. ¿Quién realizará la *publicación* indispensable para cumplimiento del propio Presupuesto?

*El presidente de la Cámara y en nombre de ésta.*

**ART. 111.**

**El Presupuesto fijará la Deuda flotante que el Gobierno podrá emitir dentro del año económico y que quedará extinguida durante la vida legal del Presupuesto (1).**

PRECEDENTES.—Se discutió con el núm. 107, y proviene del art. 88 del Anteproyecto.

(1) Llamada esa clase de Deuda a salvar desniveles transitorios de Tesorería, es la Ley de Presupuestos (su articulado) la llamada a prever tal contingencia, fijando la cantidad máxima que el Gobierno podrá emitir durante el ejercicio (con su prórroga, en su caso). No es menos lógico que dicha Deuda desaparezca durante la vida legal del Presupuesto, aunque no siempre se recoja, sino que se consolide a veces. (Cfr. los arts. 18 y 46 de la Ley de Contabilidad.)

**ART. 112.**

**Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo, habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.**

**Las autorizaciones al Gobierno en este respecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación (1).**

PRECEDENTES.—Corresponde al núm. 108 del proyecto, que transcribe casi literalmente el 89 del Anteproyecto.

(1) Conforme el artículo anterior regula la Deuda del Tesoro, el presente se ocupa de la Deuda del Esta-

do, más duradera siempre y que compromete, por tanto, más hondamente el crédito nacional. El interés del precepto se advierte con estas indicaciones: que una Ley (no precisamente la de Presupuestos) puede autorizar la emisión; que dicha Ley deberá señalar las condiciones de la misma, incluso el interés; y que también habrá de concretar lo relativo a amortización cuando no se trate de Deudas perpetuas. Ahora bien, como la confianza que el Gobierno merezca y la situación del mercado pueden aconsejarlo así, cabe que las Cortes se limiten a establecer *las condiciones y tipo de negociación* (como decía, con leve matiz de mayor precisión, el Anteproyecto). Algo de lo consignado en este artículo prescribía ya la Ley de Contabilidad en su art. 17.

#### ART. 113.

**El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables (1).**

PRECEDENTES.—Es el art. 109 del proyecto, que en el Anteproyecto llevaba el núm. 90.

(1) Si el presupuesto es cálculo de previsión económica y ha de atenerse a realidades bien contrastadas y a estimaciones exactas, no debe aceptarse el criterio de autorizar créditos en blanco, que pugnan con la esencia íntima de toda buena administración. Suprímense, en consecuencia, los créditos ampliables, a cuyo amparo se habían cometido sensibles extralimitaciones; pero se deja siempre abierta la posibilidad de que un suceso tan extraordinario como una guerra obligue a rebasar la ci-

fra consignada, aunque también cabe el recurso de un crédito extraordinario o supletorio, como veremos en el artículo siguiente. (Cfr. el art. 39 de la Ley de Contabilidad).

#### ART. 114.

**Los créditos consignados en el estado de gastos (1) representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos (2):**

- a) **Guerra o evitación de la misma.**
- b) **Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas.**
- c) **Calamidades públicas.**
- d) **Compromisos internacionales.**

**Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos (3).**

PRECEDENTES.—Concuerda con el art. 110 del proyecto, que era el 91 del Anteproyecto.

(1) El estado de gastos a que se alude es el cuadro de los créditos autorizados para las diversas atenciones. El concepto resultaba más congruente en el Anteproyecto, porque en éste existía un precepto (el art. 87) que definía la composición interna del Presupuesto.

(2) En armonía con el criterio ya sentado, el Gobierno debe moverse dentro de las cifras consignadas, no pudiendo excederlas ni aplicarlas a cosa distinta. (V. el art. 39 de la Ley de Contabilidad.) Cuando la necesidad exija un crédito no previsto, o un aumento en la cifra de los ya autorizados, serán las Cortes las llamadas

a consentirlo; y si no estuvieran reunidas, se concederán aquéllos por el Gobierno, bajo su responsabilidad, pero solamente para hacer frente a gravísimas circunstancias, que son las taxativamente enumeradas, más severas y restrictivas que las enunciadas por la Ley de Contabilidad en el párrafo segundo de su art. 41. La realidad práctica enseña que no pueden quedar reducidos a esos supuestos tan excepcionales los casos de créditos extraordinarios, siquiera tampoco sea tolerable la generosidad perniciosa con que en ocasiones se procediera.

(3) Mientras tanto deben cumplirse las prevenciones contenidas en los arts. 41 y siguientes de la mentada Ley de Contabilidad, que exige los siguientes trámites: expediente; informe de la Intervención general; audiencia del Consejo de Estado; Decreto acordado en Consejo de Ministros; toma de razón por el Tribunal de Cuentas; publicación en la *Gaceta de Madrid*; presentación a las Cortes, en cuanto se reúnan, de los proyectos de Ley correspondientes.

#### ART. 115.

**Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla (1).**

**La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto.**

**No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas en las leyes (2).**

**PRECEDENTES.**—Es el art. 111 del proyecto, y ocupaba en el Anteproyecto el núm. 94.—Coinciden sustan-

cialmente con él viejas afirmaciones de nuestro Derecho constitucional: 1812 (art. 338); 1837 (73); 1845 (76); 1856 (81); 1869 (15), y 1876 (3.º).

(1) Constituye este párrafo una verdadera garantía: la de que la Nación no pagará tributos que ella no hubiera consentido, función que originó precisamente el nacimiento de las Cortes, y que éstas vienen desempeñando mediante la aprobación anual del Presupuesto. Y queriendo ir contra abusos recientes, se pretendió incluso que los recibos de contribución llevaran indicaciones de la Ley que había autorizado su cobro (moción de D. Eduardo Ortega y Gasset). Asimismo se intentó, y también infructuosamente, que se consignara el principio de que el impuesto sería progresivo (Sr. Poza Juncal). La Comisión rechazó fundadamente tales iniciativas, impropias del texto constitucional, e ineficaces además para la finalidad que con ellas se perseguía.

(2) La verdadera novedad que el precepto reviste se encuentra en sus dos últimos párrafos, merced a los cuales se quiere conciliar la permanencia de las Leyes tributarias y la precariedad del devengo fiscal. Es evidente que, aprobada por las Cortes la Ley que regula una contribución (la de Utilidades, por ejemplo), obliga para siempre, indefinidamente, mientras no venga su derogación. Pero no es menos patente que ese tributo sólo podrá exigirse si el Parlamento lo ha autorizado así al formar el Presupuesto de ingresos. Pudiera decirse, por consiguiente, que los preceptos reguladores de un impuesto actúan bajo condición suspensiva, pues forzosamente han de perder todo valor si, llegado el momento de traducirlos en cobros, no ha venido antes la votación parlamentaria que les deje franco el paso. Por ello se explica que la Administración vaya llevando a cabo sus actos preparatorios (matrículas, recibos, etc.);

mas supeditando su efectividad al acuerdo de las Cortes. De todas suertes, como éstas autorizan cifras en globo, y no hay coincidencia perfecta entre ellas y la recaudación, no puede predecirse exactamente lo que a cada ciudadano haya permitido el Parlamento exigirle; y por ahí aparece, en último término, un leve asomo de artificio en toda la sugestiva construcción. La garantía del ciudadano consiste, a la postre, en dos cosas: en que el tributo sea ordenado por la Cámara, y en que se exija con sujeción a la norma que regula su percibo.

#### ART. 116.

**La ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.**

**Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo (1).**

PRECEDENTES.—En el proyecto figuraba con el número 112; en el Anteproyecto, con el núm. 95. Es, ni más ni menos, el art. 37 de la Ley de Contabilidad, o el 130 del Reglamento del Congreso. La novedad consiste en la sintaxis estratégica y desconcertante que el precepto reviste cuando han sido plumas financieras las llamadas a redactarlo.

(1) La *Ley* de Presupuestos quiere decir «el articulado». Sabido es que el Presupuesto se compone de un estado de gastos y otro de ingresos, y que ambos van precedidos de un *articulado*, que se discutía al final, y en cuyo texto se incluían disposiciones de tono vario y de duración indefinida. Aprovechando el agobio de tiempo, y la forzada transigencia del Gobierno, muchas veces fueron a parar al articulado garantías de funcio-

narios, ventajas económicas y hasta medidas de orden fundamental. Para evitar estos incalificables abusos, también advertidos en otros Países, se limitó el ámbito de las reglas que podía contener el articulado, y a ello responde el texto comentado, cuya innovación principal radica en autorizar implícitamente la supresión del articulado, aunque a ciencia cierta no adivinemos cómo podrá tener valor normativo por sí una serie de estados con epígrafes, conceptos y cifras (\*).

### ART. 117.

**El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.**

**Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses (1).**

PRECEDENTES.—Era en el proyecto el art. 113, y provenía del 96 del Anteproyecto. V. en nuestro Derecho histórico las siguientes disposiciones: 1812 (art. 355); 1837 (74); 1845 (77); 1856 (82); 1869 (103), y 1876 (86). Cfr. el art. 17 de la Ley de Contabilidad.

(1) El párrafo primero de este artículo se limita a reproducir una norma tradicional entre nosotros y perfectamente razonada: sólo la Nación, por medio de las Cortes, puede disponer de su propio patrimonio, o com-

---

(\*) En el mismo sentido se han manifestado opiniones valiosas: así la del Sr. ROYO VILLANOVA en sus *Glosas a la Constitución. ¿Es necesaria la Ley de Presupuestos?* (A B C del 27 de diciembre de 1931); así también la del Sr. CUEVAS en su citado artículo sobre *La Hacienda*.

prometer su crédito. No es función del Gobierno, sino del Estado, la de vender propiedades nacionales o contraer deudas. Por eso mismo, resulta obligado el respeto a los empréstitos aun cuando haya desaparecido el Ministerio que los emitió. El párrafo segundo fué una novedad introducida por la Comisión parlamentaria al debatirse este Título, y quiere garantizar con la sanción de una nulidad explícita los actos abusivos que se realicen prescindiendo de aquel requisito esencial. El Estado advierte que en lo sucesivo repudiará las operaciones que se efectúen por los Gobiernos sin ajustarse a lo prevenido. Compréndese la finalidad de la medida; e incluso cabe pensar en las causas, nada lejanas, que la han inspirado; pero se puede dudar de su eficacia, porque ya algún Vocal de la Comisión advirtió en trance análogo que las Dictaduras empiezan por no respetar ni la Constitución. De todos modos, son los acreedores los que han de meditar el caso al conceder el préstamo.

#### ART. 118.

**La Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el mismo supuesto (1).**

PRECEDENTES.—Art. 114 del proyecto, 97 del Anteproyecto. Como germen en nuestras Constituciones preteritas, pueden verse las siguientes disposiciones: 1837 (art. 75); 1845 (78); 1856 (83); 1869 (104), y 1876 (87).

(1) El principio fundamental del artículo es también una regla clásica en nuestro Derecho, y pudo muy bien haberse colocado, unida al art. 117, en relación más sistemática y directa con los otros preceptos que tratan de materia análoga. Confesamos no entender bien por qué se intercala en este título lo referente a autorizaciones, créditos extraordinarios, etc., rompiendo la unidad lógica del desarrollo. Pero salvado este reparo, la norma es absolutamente justa: cuando el Estado, no un Gabinete, contrae legalmente un empréstito, es el Estado mismo quien asume ante el mundo, como compromiso solemne, la obligación de devolverlo o de abonarlo en la forma estipulada. Y para efectividad de tal cumplimiento, se entenderán incluídas en Presupuesto las partidas necesarias; con lo cual invade la Constitución, llevada del buen deseo, terreno que venía reservado a Leyes de rango inferior, o a los Reglamentos parlamentarios, pues no falta siquiera una indicación respecto a la manera como haya de tramitarse el caso ante la Cámara. La regla última del artículo se refiere a otros compromisos (garantías de interés, avales, etc.), que el Estado contrae, y a que ha propendido con frecuencia lamentable en los últimos tiempos. Todas las precauciones serán pocas al asumir la obligación; pero cualquier resistencia será excesiva una vez contraída aquélla legalmente.

#### ART. 119.

**Toda ley que instituya alguna Caja de amortización, se ajustará a las siguientes normas:**

- 1.<sup>a</sup> Otorgará a la Caja la plena autonomía de gestión.**
- 2.<sup>a</sup> Designará concreta y específicamente los recursos con que sea dotada. Ni los recursos ni los capitales de la Caja podrán ser aplicados a ningún otro fin del Estado.**
- 3.<sup>a</sup> Fijará la Deuda o Deudas cuya amortización se le confíe.**

**El Presupuesto anual de la Caja necesitará para ser eje-**

**cutivo la aprobación del Ministro de Hacienda. Las cuentas se someterán al Tribunal de Cuentas de la República. Del resultado de esta censura conocerán las Cortes (1).**

PRECEDENTES.—No figuraba precepto análogo en el proyecto. Tampoco en el Anteproyecto lo había.

(1) Surge esta disposición por iniciativa del Gobierno, y acaso sin la meditación suficiente. Baste decir que en el proyecto se consignaba exactamente el criterio contrario, pues se prohibían en absoluto las Cajas especiales. El ejemplo de Francia (Ley de 1926) parece haber sido el que influyó en el ánimo del señor Ministro de Hacienda, porque, según hubo de manifestar, convenía desde ahora realizar lo que la vecina República hubo de hacer al crear dicho organismo, o sea, liberarlo de posibles veleidades parlamentarias. Las reflexiones que sugiere el texto aprobado son de varia índole, y sólo escuetamente podremos apuntarlas: 1) ¿Hubiera sido preferible, como sostuvo el Sr. Marraco (*Diario* núm. 80), establecer que la futura Caja se ocupase de *todas* las Deudas y no sólo de alguna o algunas? 2) ¿Qué valor tiene esa aprobación que el Ministro de Hacienda ha de dar al presupuesto anual de la Caja? 3) ¿Qué misión incumbe al Parlamento en esta materia si es el Poder Ejecutivo quien tan decisivamente va a actuar?

Por lo demás, la idea de la Caja de amortización, muy discutida a veces, parece propia de los momentos de holgura financiera, en que los Presupuestos se liquidan con superávit. Ciertamente que el texto constitucional no crea desde ahora dicha Caja, pero prevé su nacimiento posible, y se cuida, un tanto prematuramente, de regular su funcionamiento. La adscripción explícita de recursos fijados al efecto y la rigurosa aplicación de sus fondos al fin propuesto son garantías mínimas ineludibles.

**ART. 120.**

**El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.**

**Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.**

**Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales (1).**

PRECEDENTES.—Inspírase este artículo en el voto particular que el Sr. Ramos presentó al Anteproyecto proponiendo un art. 99 bis.

(1) Recibe consagración constitucional el Tribunal de Cuentas que, de hecho, viene a ser el encargado de la *aprobación final* de éstas. La incorporación, algo repentina, de este organismo al texto constitucional (en lugar que lo define más bien como Cuerpo administrativo que jurisdiccional) se comprueba con un dato: los conflictos que con otros órganos del Estado tenga, se resolverán por el Tribunal de Garantías Constitucionales; pero en las atribuciones taxativamente asignadas a éste en el art. 121 no aparece indicación alguna en ese sentido.

Queda reservado a la Ley Orgánica que en su día se dicte todo lo referente a estructura y funcionamiento; pero desde ahora se ve claro cuán mermado queda el círculo de actuación del Tribunal: sólo las *cuentas del Estado* se le atribuyen de modo explícito. Las Regiones, porfiadamente, han conseguido su propósito (la Comisión redactó sucesivamente el texto una y otra vez, hasta tener que llegar a esta fórmula inocua): el Estado español no sabrá siquiera cómo se administran los impuestos que haya cedido.

## TÍTULO IX

### Garantías y reforma de la Constitución.

Este Título engloba dos materias totalmente distintas y de suma importancia, no explicándose en realidad por qué no se ha establecido entre ellas la debida separación, harto más razonable que otras de las acordadas anteriormente.

El primero de los problemas planteados es el relativo a la creación de un organismo especial, inspirado en modelos tan dispares como el Tribunal de conflictos francés, el Tribunal de Estado alemán, y el Tribunal constitucional austriaco, y llamado a intervenir, con funciones transcendentales, en cuestiones del mayor interés, tanto en el orden jurisdiccional como en el político: nos referimos al Tribunal de Garantías Constitucionales, al cual se dió este nombre para que respondiese mejor a su complejo destino, con el que no cuadraba bien la primitiva denominación de «Tribunal de justicia constitucional» (propuesta en el Anteproyecto).

El segundo tema abordado en el Título es la reforma de la Constitución, y se regula en un solo artículo, cuya significación técnica y práctica ofrece máximo relieve, pues si en aquel aspecto obliga a catalogar la nueva Ley política en el grupo de las Constituciones rígidas, en realidad cabe estimar que no será fácil la revisión, antes al contrario, podrá tropezar con serios obstáculos, hasta resultar casi imposible: sistema peligroso y expuesto a graves males, como la propia experiencia española puede acreditar.

**ART. 121.**

**Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales (1), que tendrá competencia para conocer de:**

- a) El recurso de inconstitucionalidad de las leyes (2).**
- b) El recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades (3).**
- c) Los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí (4).**
- d) El examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República (5).**
- e) La responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros (6).**
- f) La responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República (7).**

**PRECEDENTES.**—Tiene este precepto su origen en los arts. 117 y 118 del proyecto, nacidos a su vez del artículo 100 del Anteproyecto.

(1) La índole del nuevo organismo, ya que no tiene tradición entre nosotros, hay que buscarla en su cometido y en su composición. Con vista de unos y otros datos se llega a la conclusión de que se trata de un Cuerpo heterogéneo de elementos que acaso ensamblen con dificultad, y cuya misión reviste facetas muy divergentes entre sí. Por ello se pensó que acaso hubiera sido preferible crear un Alto Cuerpo, como el que propuso el señor Xirau (*Diario* núm. 80), que tuviera una actuación político-interventora y decisoria de competencias legislativas, y que exigiera además ciertas responsabilidades

políticas, para privar de investidura a los titulares de determinadas funciones, y entregarlos luego a la justicia ordinaria. En criterio semejante se inspiraba la propuesta del Sr. Franco López, defendida en discurso ejemplar por su fondo y medida (*Diario* núm. 81). Pero la Cámara, que no veía sino conatos de Senado por todas partes, sintió la angustia de que ese Consejo Nacional o Consejo de la República fuese una resurrección de la vieja Asamblea aristocrática y conservadora, y se opuso a tales innovaciones, aunque deberá subrayarse el dato de que fueron 144 votos los que la rechazaron, y 135 los que se le mostraron propicios: señal bien elocuente de la evolución que había experimentado la opinión del Congreso.

(2) Es quizás la más importante de las facultades; pero no sabemos cómo se organizará en la práctica. En el texto primitivo del proyecto parlamentario la intervención del Tribunal quedaba reducida a denunciar la Ley ante el Presidente de la República, para que éste la pudiera devolver a las Cortes, a los efectos de revisión, o incluso la sometiera después a *referéndum*. Lo único que cabe anticipar es que ha prevalecido el criterio de la anulación total de la norma cuando se considere incompatible con la Constitución, es decir, que admitiendo la primacía fundamental de ésta, el Tribunal vela por su pureza, invalidando las Leyes que vayan contra ella. Esto representa una ventaja: la de que no reine incertidumbre jurídica, cosa que sucedería si cualquiera Tribunal, y no únicamente el ahora creado, pudiera dejar sin efecto, por sí y ante sí, las Leyes inconstitucionales. No debe olvidarse, sin embargo, que el sistema mejor probado hasta el presente es el norteamericano, y que en él se tramita el asunto como un litigio cualquiera, limitándose la autoridad judicial a autorizar la no aplicación del precepto cuando lo estime inconstitu-

cional. Tampoco cabe desconocer que cuando el Tribunal de Garantías aniquila una Ley, viene a quedar por encima del Poder Legislativo ordinario.

(3) Establecidos los Tribunales de urgencia a que se refiere el art. 105, parece que esta atribución no debiera corresponder a la jurisdicción, siempre excepcional, del Tribunal de Garantías, sino más bien a las jerarquías judiciales de que aquéllos dependan. Cuanto suponga una merma de la órbita peculiar de la justicia ordinaria, implica también una merma del prestigio de los Tribunales, que no viven de otra cosa, y por eso lo necesitan como nadie.

(4) No se habían previsto en el proyecto otros conflictos que los legislativos; pero una observación muy juiciosa del Sr. Sánchez Albornoz (*Diario* núm. 81) puso de relieve la conveniencia de ampliar el concepto, toda vez que no han de ser aquéllos los únicos que se susciten. En cambio, las cuestiones de competencia entre Administración y Justicia, que alguien deseaba atribuir al Tribunal de Garantías, no le fueron encomendadas. Creemos que se hizo cuerdamente: el nuevo organismo ha de ser una entidad que no se reuna a diario para fallar menudas incidencias, sino un Cuerpo prestigioso cuya misión guarde paridad con el rango elevado a que sus atribuciones primarias lo llaman; por eso ofrece también serios inconvenientes una intervención cotidiana y cominera en materia de amparo de garantías.

*¿Quid* de los conflictos en que sea parte el Tribunal de Cuentas con arreglo al art. 120?

(5) Hemos hecho constar ya que, a nuestro juicio, deberá intervenir también para revisar los poderes de los compromisarios elegidos en caso de revocación del Presidente. Trátase de un acto político-jurisdiccional de

altísima transcendencia y en que no cabe prescindir de una intervención depuradora. Como la laguna existente ha de llenarse de algún modo, y la Constituyente mostró su criterio al votar el art. 68, estimamos clara la solución, que dejamos ya expuesta al comentar el artículo 82.

(6) Tal vez hubiera sido preferible atribuir al Tribunal de Garantías la tarea de desinvertir a estos altos dignatarios, confiando luego al Poder judicial ordinario de la República la función de juzgarlos como a un particular cualquiera: así lo defendió el Profesor CUEVAS (*Garantías y reforma*, en *Crisol*, 25 noviembre 1931). Ha de tenerse en cuenta, no obstante, la sugestión que ejerce, y la presión moral que sobre Tribunales ordinarios puede representar la condición de la persona y del cargo que hasta poco antes ocupara: por eso, el mismo Sr. CUEVAS atribuía esta misión al Tribunal Supremo.

(7) El precepto es una consecuencia del art. 99, II, y ha influido a su vez en la composición del Tribunal de Garantías, para evitar que formasen parte de él quienes puedan ante él ser acusados.

#### ART. 122.

**Compondrán este Tribunal (1):**

**Un presidente designado por el Parlamento, sea o no Diputado (2).**

**El presidente del alto Cuerpo consultivo de la República a que se refiere el art. 93 (3).**

**El presidente del Tribunal de Cuentas de la República (4).**

**Dos Diputados libremente elegidos por las Cortes.**

**Un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la ley (5).**

**Dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República (6).**

**Cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España (7).**

PRECEDENTES.—Este artículo proviene del 119 del proyecto, 101 del Anteproyecto en sustancia.

(1) Ardua batalla se empeñó acerca de si debían fijarse o no de antemano los términos generales de organización del Tribunal. Don Eduardo Ortega y Gasset y el Sr. Elola (*Diario*, núms. 81 y 82) deseaban dejar el asunto para cuando se dictase la Ley Orgánica: el Sr. Villanueva, invocando el ejemplo de Austria y el de Checoslovaquia, pedía que se establecieran los principios esenciales. Predominó, a la postre, este último criterio, aunque introduciéndose modificaciones nada leves con respecto a la primitiva redacción del texto.

(2) Pensóse al principio en la conveniencia de que estuviera al frente de este Tribunal el Presidente del Supremo; pero se desistió de ello, y de incluir a dos Magistrados del mismo Cuerpo, atendiendo indicaciones del señor Ministro de Justicia (Ríos), en opinión del cual no debían entrar en el organismo personas que estaban llamadas a juzgar a sus propios compañeros: aparte de que nuestros Jueces no tienen formación de Derecho público (*Diario* núm. 81). El Sr. Ossorio mostró su disconformidad, fundándose en que no era del todo exacta esta última apreciación; en que la habitualidad en la función de hacer justicia daba capacidad singular, y en que, a lo sumo, no deberían actuar los Magistrados del Tribunal Supremo en el caso del apartado f) del artículo anterior, pero no había motivo para prescindir de ellos en los demás casos.

(3) Como dijo con frase gráfica el Sr. Jiménez de Asúa, es el que «no se quiso llamar Consejo de Estado por el Parlamento, y por eso ha sido necesario dar este circunloquio para designarlo» (*Diario* núm. 81, pág. 31).

(4) Debiendo intervenir el Tribunal de Garantías en el fallo de los conflictos que con otros organismos tenga el Tribunal de Cuentas, ¿no cabría, *servata distantia*, aplicar a este caso el argumento hecho por el Sr. Ríos con respecto a los Magistrados del Tribunal Supremo?

(5) Don Eduardo Ortega y Gasset y el Sr. Sánchez Albornoz (*Diario*, núms. 81 y 82) insistieron para que tuvieran derecho a representación *todas* las Regiones (*históricas*, añadía este último), no sólo las autónomas, pues a todas ellas pueden afectar las resoluciones que se adopten.

(6) Debe tenerse en cuenta que el nombramiento no ha de recaer forzosamente en colegiales de ellos: una cosa es que los matriculados en tales Corporaciones elijan, y otra muy distinta que entre ellos mismos se haga la elección. Por lo demás, la previsión que consigna el art. 97, letra b), tiene, a nuestro juicio, lógica aplicación en este caso: no debieran ser Abogados en ejercicio los que en algún caso están llamados a juzgar a Magistrados del Tribunal Supremo.

(7) El Sr. Barriobero hubiera querido que se incluyera también a un psiquiatra, pero se le hizo ver que éste podría, en caso necesario, ser consultado como perito.

**ART. 123.**

**Son competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales:**

- 1.º El Ministerio Fiscal.**
- 2.º Los jueces y Tribunales en el caso del art. 100.**
- 3.º El Gobierno de la República.**
- 4.º Las Regiones españolas.**
- 5.º Toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada (1).**

PRECEDENTES.—Corresponde al art. 120 del proyecto, inspirado en el que figuraba en el Anteproyecto con el núm. 102.

(1) La enumeración de las personas, físicas o sociales, que pueden acudir al Tribunal, adolece de un doble vicio: desorden ante todo, porque no se sigue ni un criterio jerárquico, ni un sentido sistemático; en segundo lugar, imprecisión, porque sólo en el caso segundo se demarca bien y explícitamente el título que da derecho a reclamar; en las demás hipótesis, o se hace una alusión vaga, como la del núm. 5.º, que parece referirse tan sólo al amparo de garantías, o se deja en el aire completamente la cuestión. Bien es verdad que ello puede obedecer al tono abigarrado e híbrido que se advierte en toda la organización del Tribunal, y que probablemente repercutirá en sus funciones, con más desventaja que beneficio.

**ART. 124.**

**Una ley orgánica especial, votada por estas Cortes, establecerá las inmunidades y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refiere el art. 121 (1).**

PRECEDENTES.—Ninguno.

(1) Por fuerza ha de suspenderse todo juicio respecto al caso hasta que la prometida Ley venga. Sin embargo, no sobrarán algunas indicaciones: 1) ¿No podrá regular dicha Ley más que el recurso de inconstitucionalidad y el de amparo, como pudiera deducirse del artículo que analizamos? Entendemos que debe ocuparse de todas las materias propias de la competencia del Tribunal.—2) ¿Tendrá un valor *sui generis* esa Ley si la votan las Cortes Constituyentes? A nuestro juicio, no. Las Constituyentes hacen la Constitución, que es una Ley privilegiada. Votada ésta, quedan reducidas a la condición de Cortes ordinarias, y las Leyes que sancionen no son de rango superior a las demás.—3) ¿*Quid* si el Parlamento actual no pudiera votar la Ley aludida? Tendría que votarla otro, sin que ello implicara infracción constitucional ninguna.

El propósito de garantizar inmunidades y prerrogativas a los miembros del Tribunal fué defendido por el Sr. Sánchez Albornoz, que de este modo quería asegurarles la independencia que tan indispensable ha de serles en el desempeño de sus delicadas funciones.

#### ART. 125.

**La Constitución podrá ser reformada (1):**

**a) A propuesta del Gobierno.**

**b) A propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento (2).**

**En cualquiera de estos casos, la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse; seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los Diputados en el ejercicio del cargo, durante los cuatro primeros años de vida constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo (3).**

**Acordada en estos términos la necesidad de la reforma,**

quedará automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elección para dentro del término de sesenta días (4).

La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta, y actuará luego como Cortes ordinarias (5).

PRECEDENTES.—Art. 121 del proyecto, 104 del Anteproyecto. En nuestras Constituciones anteriores, cfr. las disposiciones siguientes: 1808 (art. 146); 1812 (375 y ss.); 1856 (87 y ss.), y 1869 (110 a 112).

(1) Fué realmente muy pobre la discusión de este artículo, no obstante su inmensa importancia. Desde luego se rechazó el principio de la revisión *ex officio* cada veinte años (propuesta del Sr. Gomáriz). No se estableció tampoco *a contrario sensu*, como en nuestras primitivas Constituciones se hiciera, un plazo mínimo de vigencia obligatoria, sin posibilidad de revisión durante él.

(2) Cabe distinguir en la reforma tres momentos capitales: 1.º, iniciativa; 2.º, toma en consideración; 3.º, aprobación. A su vez, cabe perfectamente que sean distintos los organismos llamados a actuar en cada una de esas etapas. La iniciativa se ha reconocido en el presente caso a dos grupos de personas, o mejor dicho, a dos Poderes del Estado: al Ejecutivo, representado por el Gobierno (no por el Presidente de la República, aunque autorizará probablemente el oportuno Decreto), y a una parte considerable del Legislativo, un veinticinco por ciento del Parlamento: con respecto a este extremo cabe la duda de si se refiere al número de los Diputados en el ejercicio del cargo, o se alude a la cuarta parte del número total legal de Diputados, pues no se emplea aquella fórmula, como se hace por ejemplo en el

párrafo siguiente del propio artículo. Ahora bien, fieles con el criterio que hemos seguido otras veces, nos inclinamos a la primera solución, que parece aconsejada por la misma circunstancia de que la iniciativa tiene menos transcendencia que la toma en consideración, y sin embargo no se exige con respecto a ésta un cómputo de mayor severidad en la proporción.

Lo que sorprende considerablemente es que no se haya reconocido al Pueblo el derecho de iniciativa, que venía consagrado en el Anteproyecto, y que la Comisión parlamentaria otorgaba al 25 por 100 de los ciudadanos con derecho a votar. Y es tanto más singular el caso cuanto que entonces, al redactarse el proyecto, no se había admitido ninguna institución de democracia directa en el orden político nacional, y después, en el art. 66, se acogieron la iniciativa y el *referéndum*. Ni rima tampoco bien este criterio de ahora con la solemne proclamación de que todos los Poderes emanan del Pueblo (art. 1.º); ni con la expresión de que la potestad legislativa reside en el Pueblo (art. 51). En esto no se ha seguido el sistema alemán (art. 76 de la Constitución de Weimar). Y la realidad será que no habrá verdadera iniciativa más que a favor de las Cortes, porque el régimen ultraparlamentario que se ha impuesto hace que no pueda vivir ningún Gobierno que no cuente con la confianza de éstas; de suerte que será el Parlamento, obrando directamente, o por medio del Consejo de Ministros, hechura suya, quien en todo caso actúe.

(3) Se iniciará la reforma como un proyecto o proposición de Ley, señalando concretamente los preceptos que han de revisarse, ya para suprimirlos o ya para modificarlos, o indicando qué adiciones se solicitan: por lo cual se comprende bien que no cabe reforma total, sino parcial meramente. Y para que la propuesta se tome en consideración, se requerirá que la iniciativa sea

tramitada como una Ley y aprobada por un número determinado de Diputados. En los cuatro primeros años de vida de la Constitución, será preciso que estén conformes con la revisión dos terceras partes de los Diputados que hayan tomado asiento en la Cámara (es decir, si han prometido el cargo 466, se necesitará que asientan a la reforma 311). Después de aquel plazo, bastará con la mayoría absoluta.

La diferencia de *quorum* responde a circunstancias de índole política, siempre explicables, pero siempre discutibles. No deja de haber, por lo demás, cierto contraste entre la facilidad con que se elaboró la Constitución y las dificultades que se establecen para su reforma: tan cierto es que todos los legisladores acaban enamorados de sus obras, y piensan, como Dios en el Génesis, que *omnia erant valde bona...* En rigor de técnica, debería haberse llevado a una Disposición transitoria la parte del artículo que establece un régimen especial hasta el 9 de diciembre de 1935.

(4) Como la Constitución es rígida en grado sumo, y exige el llamamiento de un nuevo organismo para la reforma, la primera consecuencia que produce la declaración de que ha lugar a revisar el texto es la de quedar automáticamente disuelto el Congreso. Sin esfuerzo se comprende la dificultad que ello ha de suponer para que la Cámara enjuicie serenamente el caso. Es humano, demasiado humano, el instinto de conservación, y no vale exigir heroísmos colectivos; por lo cual cabe desde ahora predecir que las iniciativas de reforma no se tramitarán hasta las postrimerías de cada Parlamento, o correrán el grave riesgo de sucumbir si se plantean en época anterior.

(5) La nueva Cámara nacerá como Constituyente, y una vez acordada la reforma, actuará como Parlamento

ordinario. Ahora bien, ¿hasta qué punto estará vinculada por el acuerdo que adoptaran las Cortes precedentes? Dicho de otro modo, ¿tendrá que atenerse a decir *sí* o *no* a la iniciativa entonces tramitada y admitida? Así parece en principio, pues sobre ello, y no sobre cosas distintas, se ha pronunciado el Pueblo en la elección celebrada al efecto. Sin embargo, ¿quién será capaz de frenar a unas Cortes Constituyentes? Ni ¿qué recurso eficaz cabe contra sus acuerdos, inapelables y soberanos, como lo son los de la Nación misma que las designara?

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Confesamos nuestra escasa simpatía por este género de reglas en el orden constitucional. El Código político de un País no debiera contener más que preceptos de valor perenne, eternos en lo posible. Parece como que su vigor y la tonalidad misma de la Ley fundamental sufren cuando en su articulado o en las proximidades de él asoman estas realidades perecederas, que suelen ser aplazamientos disimulados de normas esenciales, o criterios transaccionales impuestos por realidades del momento.

**Primera.** Las actuales Cortes Constituyentes elegirán, en votación secreta, el primer Presidente de la República. Para su proclamación deberá obtener la mayoría absoluta de votos de los Diputados en el ejercicio del cargo.

Si ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta de votos, se procederá a nueva votación y será proclamado el que reúna mayor número de sufragios (1).

PRECEDENTES.—Figuraba como Disposición transitoria única en el proyecto.

(1) Esta disposición se asemeja mucho a una Ley de poderes provisionales, pues organizado ya el régimen para la designación del Jefe del Estado, no hay imposibilidad material ninguna de llevar a cabo lo establecido al efecto. Sin embargo, se explica la premura por dejar organizado el Ejecutivo. En circunstancias tan azarosas

como las que supone un cambio de forma de Gobierno, urge siempre consolidar los Poderes públicos, llegando lo antes que sea dable a proveer las altas magistraturas. La misma Alemania procedió de modo análogo al regular el mandato de Ebert como primer Presidente del Reich (había de durar hasta el 30 de junio de 1925, según el art. 180 del texto de Weimar).

En realidad, cuando esta Disposición transitoria se aprobó, resultaban inútiles las previsiones que su segundo párrafo contiene, pues se sabía que el único candidato viable era el Excmo. Sr. D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres. Y en efecto, el día 10 de diciembre de 1931 se procedió a la elección prevista, a virtud de la cual quedó proclamado Presidente de la República española dicho señor, por haber logrado 362 votos de los 410 Diputados que tomaron parte en el acto (*Diario* núm. 89).

**Segunda.** La ley de 26 de agosto próximo pasado (1), en la que se determina la competencia de la Comisión de responsabilidades, tendrá carácter constitucional transitorio hasta que se concluya la misión que le fué encomendada (2); y la de 21 de octubre conservará su vigencia asimismo constitucional mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente (3).

PRECEDENTES.—No existía en el proyecto ninguna disposición análoga, ni surgió durante el debate, ni la propuso la Comisión parlamentaria: brotó, con anómala tramitación, en la sesión del 8 de diciembre de 1931, como iniciativa del Gobierno (V. el *Diario* núm. 87).

(1) La cita está equivocada, pues la Ley de que se trata lleva fecha 27 de agosto, y no 26. Ninguna importancia tiene, de todos modos, este error material, pues el propósito queda patente, y la misma referencia concreta al objeto de la Ley hace imposible la duda.

(2) Representa una figura hasta cierto punto anómala ésta de un organismo cuya norma de vida reviste carácter excepcional y superlegal, pero sólo durante algún tiempo, o mejor dicho, durante una misión. La realidad es que la Comisión de Responsabilidades posee poderes amplísimos y extraordinarios, incompatibles con las garantías que sienta la nueva Constitución, y por ello resultaba indispensable evitar que la jerarquía preferente de ésta dejara sin efecto la función, ardua y enojosa, encomendada a aquel organismo.

(3) *Vigencia constitucional*, es decir, que la Ley referida no será una Ley ordinaria, sino una norma de fuerza y valor equivalente al de la Constitución; pero que este carácter privilegiado no durará más que hasta cuando las Cortes lo supriman, o hasta que ellas mismas desaparezcan. En tal sentido tenía razón el Sr. Azaña al sostener que las Constituyentes, una vez aprobado el precepto, no podrían ya otorgar mayor plazo de vigencia a la Ley de que se trata (*Diario* núm. 87, pág. 24).

El tema no puede pasar sin comentario, pues la Ley así ennoblecida es la llamada *Ley de Defensa de la República* (\*), cuyas disposiciones entrañan jurídica y po-

---

(\*) El texto íntegro de la Ley, tal como apareció en la *Gaceta de Madrid* del día 22 de octubre y se rectificó en la del 28, es el siguiente:

*Artículo 1.º* Son actos de agresión a la República y quedan sometidos a la presente Ley:

I. La incitación a resistir o a desobedecer las leyes o las disposiciones legítimas de la Autoridad.

II. La incitación a la indisciplina o al antagonismo entre Institutos armados, o entre éstos y los organismos civiles.

III. La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público.

IV. La comisión de actos de violencia contra personas,

líticamente gravedad inmensa. Sin que el aspecto político nos interese, forzoso es indicar en cuanto al aspecto jurídico lo siguiente: que no pueden marchar juntos, ni

---

cosas o propiedades, por motivos religiosos, políticos o sociales, o la incitación a cometerlos.

V. Toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las Instituciones u organismos del Estado.

VI. La apología del régimen monárquico o de las personas en que se pretenda vincular su representación, y el uso de emblemas, insignias o distintivos alusivos a uno u otras.

VII. La tenencia ilícita de armas de fuego o de sustancias explosivas prohibidas.

VIII. La suspensión o cesación de industrias o labores de cualquier clase, sin justificación bastante.

IX. Las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación, si no tienen otro plazo marcado en la ley especial, las declaradas por motivos que no se relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a un procedimiento de arbitraje o conciliación.

X. La alteración injustificada del precio de las cosas.

XI. La falta de celo y la negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios.

*Art. 2.º* Podrán ser confinados o extrañados, por un período no superior al de vigencia de esta Ley, o multados hasta la cuantía máxima de 10.000 pesetas, ocupándose o suspendiéndose, según los casos, los medios que hayan utilizado para su realización (a), los autores materiales o los inductores de hechos comprendidos en los números I al X del artículo anterior. Los autores de hechos comprendidos en el núm. XI serán suspendidos o separados de su cargo o postergados en sus respectivos Escalafones.

Cuando se imponga alguna de las sanciones previstas en esta Ley a una persona individual, podrá el interesado reclamar contra ella ante el señor (b) Ministro de la Gobernación en el plazo de veinticuatro horas.

(a) Alúdese a la suspensión de publicaciones periódicas.

(b) Sobre el tratamiento.

situarse a un mismo nivel, ni convivir armónicamente en un texto los preceptos de la aludida Ley y los contenidos en la Parte dogmática de la Constitución; que, por tanto, y mientras la citada Ley rija, existe la incompatibilidad que el propio Jefe del Gobierno reconocía; que esa incompatibilidad se traduce en la ineficacia de la Constitución, y en su derogación virtual y dolorosa

---

Cuando se trate de la sanción impuesta a una persona colectiva, podrá reclamar contra la misma ante el Consejo de Ministros en el plazo de cinco días.

*Art. 3.º* El Ministro de la Gobernación queda facultado:

I. Para suspender las reuniones o manifestaciones públicas de carácter político, religioso o social, cuando por las circunstancias de su convocatoria sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública.

II. Para clausurar los Centros o Asociaciones que se considere incitan a la realización de actos comprendidos en el art. 1.º de esta Ley.

III. Para intervenir la contabilidad e investigar el origen y distribución de los fondos de cualquier entidad de las definidas en la ley de asociaciones; y

IV. Para decretar la incautación de toda clase de armas o substancias explosivas, aun de las tenidas lícitamente.

*Art. 4.º* Queda encomendada al Ministro de la Gobernación la aplicación de la presente Ley.

Para aplicarla, el Gobierno podrá nombrar Delegados especiales, cuya jurisdicción alcance a dos o más provincias.

Si al disolverse las Cortes Constituyentes no hubieren acordado ratificar esta Ley, se entenderá que queda derogada (a).

*Art. 5.º* Las medidas gubernativas reguladas en los precedentes artículos no serán obstáculo para la aplicación de las sanciones establecidas en las Leyes penales.

*Art. 6.º* Esta Ley empezará a regir al día siguiente de su publicación en la *Gaceta de Madrid*.

(a) El precepto queda ahora modificado, según se ha dicho.

por la Ley de referencia; y que no deja de ser paradójico que se haya organizado todo un Código fundamental tan inservible que no pueda defender a la República (según argumento del Sr. Ossorio). No faltaba razón al Sr. Jiménez y Jiménez al decir que «nada de lo establecido en esta Constitución rige hasta que se disuelvan las Cortes Constituyentes» (pág. 25); ni al Sr. Balbontín al razonar cómo quedaban «escarnecidos los derechos del hombre... por esa Ley que se trata de perpetuar...» (pág. 26).

Sobre todo, produce verdadera pesadumbre pensar que, por torpeza inconcebible, la mención de esa Ley excepcional, que al mismo Gobierno desagradaba (página 23), cristaliza y adquiere perennidad en el nuevo Código político español: nunca, nunca, quedará ya éste libre de este aditamento triste y agrio; y si el arrastrar cadáveres (parodiemos la frase) es siempre poco recomendable, no se diga cuánto más ha de serlo si se trata de cuerpos muertos que ni aun en vida merecieron demasiadas simpatías.

No nos resignamos a creer que faltaran fórmulas más afortunadas, capaces de conciliar las necesidades de Gobierno con las exigencias de la nueva Constitución, y nos duele profundamente saber que el texto de esta Disposición transitoria se debiera al ilustre Ministro de Justicia Sr. de los Ríos; sólo la celeridad en el trámite impidió, sin duda, una construcción feliz que su preclaro juicio hubiera hallado en otro caso sin esfuerzo.

Terminemos indicando que la figura, siempre prócer, del Jefe federal Sr. Franchy hizo constar en contra de esta Disposición el voto de toda su minoría, fiel imagen de nuestro republicanismo romántico y nobilísimo de antaño.

## ÍNDICE ALFABÉTICO DE MATERIAS (\*)

### A

Actas de Diputados, 228.  
Actos discrecionales, 299.  
Acusación del Presidente de la República, 273.  
Administración de Justicia, 289.  
Adquisición de la nacionalidad, 110.  
Alcaldes, 84.  
Alimentos, 184.  
Amnistías, 301.  
Amortización (Caja de), 321.  
Amparo de garantías, 305 y 325.  
Ancianos, 185.  
Anteproyecto de Constitución, 23.  
Apatridia, 109.  
Aprobación definitiva de la Constitución, 31.  
Articulado del Presupuesto, 318.  
Ascensos del personal judicial, 294.  
Asociación (derecho de), 167.  
Asociaciones de funcionarios, 171.  
Aumento de gastos, 310.  
Autonomía municipal, 84.  
Ayuntamientos, 84.

### B

Baleares, 87 y 95.  
Bandera, 54 y 64.  
Bases legislativas para las Regiones, 104.

### C

Caja de amortización, 321.  
Campesino (protección al), 201.  
Canarias, 86 y 88.  
Candidatos para la Presidencia de la República, 250.  
Capitalidad, 72.  
Características de la Constitución, 32.  
Cargos públicos, 169.  
Casa Presidencial, 247.  
Cementerios, 141.  
Cláusulas secretas de Tratados, 257.  
Comisión Jurídica Asesora, 22.  
Comisión parlamentaria de Constitución, 26.  
Comisiones gestoras de Ayuntamientos y Diputaciones, 12 y 13.  
Comité de las fuerzas políticas coaligadas, 11.  
Competencia:  
    exclusiva del Estado para legislar y ejecutar, 95; del Estado para legislar y de las Regiones para ejecutar, 98; de las Regiones para legislar y ejecutar, 102; residual a favor del Estado, 104; legislativa condicionada, 105; para dictar la República sus Reglamentos, 107.  
Compromisarios presidenciales, 248.

(\*) Los guarismos remiten a las páginas del libro.

Concejo abierto, 84.  
 Conciliación y arbitraje, 260.  
 Confesiones religiosas, 130.  
 Confinamiento, 183.  
 Confiscación, 191.  
 Conflictos de competencia legis-  
 lativa, 325.  
 Congreso, 212.  
 Consejo de Estado, 282, 285 y  
 330.  
 Consejos técnicos, 276 y 282.  
 Contingente militar, 163.  
 Contribuciones (obligación de  
 pagarlas), 316.  
 Convenios de la Organización  
 internacional del Trabajo,  
 257.  
 Convenios internacionales, 241.  
 Convocatoria de las Constitu-  
 yentes, 17.  
 Convocatoria extraordinaria de  
 las Cortes, 265.  
 Coordinación de industrias, 191.  
 Correspondencia (inviolabilidad  
 de la), 154.  
 Cortes, 212.  
 Créditos ampliables, 314.  
 Créditos extraordinarios, 315.  
 Cuentas del Estado, 311.  
 Cultura, 203.

## D

Deberes de los españoles, 119.  
 Declaración de derechos, 121.  
 Declaración de Ginebra, 185.  
 Declaración de guerra, 260.  
 Decretos (su expedición), 262 y  
 279.  
 Defensa de la República (Ley  
 de), 338.  
 Delegación legislativa, 233.  
 Departamentos ministeriales,  
 277.  
 Deportación, 177.  
 Derecho electoral, 160.  
 Derecho internacional, 74.  
 Derecho social, 199.  
 Derechos de los españoles, 119.

Destierro, 177.  
 Destitución del Diputado, 221.  
 Destitución del Presidente, 269  
 y 273.  
 Detención, 146.  
 Deuda del Estado, 313.  
 Deuda flotante, 313.  
 Dietas de los Diputados, 221.  
 Diputación permanente de Cor-  
 tes, 234.  
 Discusión del Proyecto de Cons-  
 titución, 29.  
 Disolución de Cortes, 265, 269 y  
 273.  
 Disposiciones transitorias, 337.  
 Divorcio, 184.  
 Domicilio, 151.  
 Dotación de los Ministros, 279.  
 Dotación del Presidente, 246.

## E

Ejercicio económico, 308.  
 Elección del Presidente de la  
 República, 248 y ss.  
 Elecciones constituyentes, 19.  
 Elecciones municipales, 2.  
 Emigración, 150.  
 Empréstitos, 319.  
 Enfermos, 185.  
 Enseñanza en las Regiones, 203.  
 Enseñanza primaria, 203.  
 Enseñanza privada, 207.  
 Error judicial, 305.  
 Escuela unificada, 203.  
 España, 38 y 54.  
 Estado integral, 54 y 62.  
 Estatuto jurídico del Gobierno  
 provisional, 5.  
 Estatutos regionales, 89 y 92.  
 Estilo de la Constitución, 34.  
 Examen de actas, 228.  
 Exceso o desviación de poder,  
 299.  
 Expansión cultural de España,  
 208.  
 Expropiación, 191.  
 Expulsión de extranjeros, 151.  
 Extensión de la Constitución, 38.

Extradición, 150.  
Extrañamiento, 177.

**F**

Facultades del Presidente de la República, 256.  
Familia, 184.  
Fecha de la elección presidencial, 253.  
Federación de regiones, 94.  
Forma jurídica de la Constitución, 37.  
Forma política de la Constitución, 38.  
Fracciones políticas, 234.  
Fuero de guerra, 289.  
Funcionarios, 171.

**G**

Garantías individuales y políticas, 126.  
Gobierno, 255 y 275.  
Gobierno provisional, 4 y 10.  
Gratuidad de la Justicia, 287.  
Guerra (declaración de), 260.  
Guerra:  
    renuncia a ella, 73.

**H**

Hacienda pública, 307.  
Hijos ilegítimos, 185.

**I**

Idioma oficial, 69.  
Igualdad ante la Ley, 65.  
Igualdad de sexos, 184.  
Ilegalidad de actos administrativos, 299.  
Incompatibilidad parlamentaria, 221.  
Incompatibilidades del Gobierno, 279.  
Inconstitucionalidad de las Leyes, 298.

Indemnización por error judicial, 305.  
Independencia judicial, 287 y 296.  
Indultos, 301.  
Infancia, 185.  
Influjos que se advierten en la Constitución, 34.  
Ingresos (estado de), 316.  
Iniciativa de las Leyes, 232.  
Iniciativa popular, 242.  
Inmunidad, 225.  
Inmunidades del Tribunal de Garantías, 331.  
Inspección en materia de enseñanza, 203.  
Instrucción pública (Ley de), 207.  
Investigación de la paternidad, 185.  
Inviolabilidad de la correspondencia, 154.  
Inviolabilidad del Diputado, 224.  
Inviolabilidad del domicilio, 151.  
Islas, 86.

**J**

Juez competente, 144.  
Jurado, 302.  
Jurisdicción ordinaria, 289.  
Jurisdicción penal militar, 289.  
Justicia, 286.

**L**

Legislatura, 229.  
Legislatura extraordinaria, 265.  
Lengua castellana (su enseñanza), 208.  
Lenguas regionales, 69.  
Ley de Presupuestos, 318.  
Libertad de circulación, 150.  
Libertad de conciencia, 141.  
Libertad de industria y comercio, 156.  
Libertad de Prensa, 157.  
Libertad de profesión, 156.  
Libertad de residencia, 150.  
Libros, 157.  
Lugares artísticos, 197.

**M**

Mancomunidades de municipios, 84.  
 Mandato parlamentario, 217.  
 Mandato presidencial, 251.  
 Manifestación, 165.  
 Maternidad, 185.  
 Matrimonio, 184.  
 Mensaje de Don Alfonso XIII, 3.  
 Ministerio Aznar, 2.  
 Ministerio fiscal, 303.  
 Ministros, 277; su asistencia a las Cortes, 237.  
 Ministros sin cartera, 278.  
 Municipios autónomos, 84.

**N**

Nacionalidad:  
 Cómo se adquiere la española, 110.  
 Cómo se pierde, 114.  
 De la mujer casada, 110.  
 Doble, 117.  
 Nacionalización, 191.  
 Negociación de Tratados, 257.  
 Niño (derechos del), 185.  
 Norte de Africa, 81.  
*Nullum crimen sine lege*, 144.

**O**

Ordenanzas de necesidad, 263.  
 Ordenes religiosas, 130.  
 Organización nacional, 76.  
 Originalidad de la Constitución, 33.

**P**

Pacto de San Sebastián, 78.  
 Parlamento, 212.  
 Parte dogmática, 119.  
 Parte orgánica, 211.  
 Patrimonio familiar inembargable, 201.  
 Paz (firma de la), 256.  
 Pérdida de la nacionalidad, 114.  
 Periódicos, 157.

Pescadores (Protección a los), 201.  
 Petición (Derecho de), 159.  
 Poder Ejecutivo, 245.  
 Poderes, 54 y 60.  
 Poderes de los compromisarios, 249.  
 Potestad legislativa, 212.  
 Potestad legislativa delegada, 233.  
 Potestad reglamentaria, 262 y 279.  
 Preámbulo, 48.  
 Presidencia de la República, 245.  
 Presidente de la República (primera designación), 337.  
 Presidente del Consejo, 277.  
 Presidente del Tribunal Supremo, 292 y ss.  
 Prestación personal, 163.  
 Presupuesto de clero, 130.  
 Presupuestos, 308.  
 Presupuestos extraordinarios, 311.  
 Prisión, 146.  
 Privilegio jurídico, 127.  
 Procesamiento de Diputados, 225.  
 Procesiones, 141.  
 Profesores como funcionarios, 203.  
 Promesa presidencial, 252.  
 Promulgación de la Constitución de 1931, 31.  
 Promulgación de Leyes, 271.  
 Propiedad, 191.  
 Propiedades del Estado, 319.  
 Propositiones de Ley, 233.  
 Provincias, 86.  
 Proyecto de Constitución, 28.  
 Proyectos de Ley, 232 y 279.  
 Publicación de la Constitución republicana, 31.

**R**

Ratificación de Tratados, 257.  
 Reección del Presidente, 251.  
 Referéndum, 242.

Reforma de la Constitución, 332.  
 Refrendo ministerial, 272.  
 Régimen parlamentario, 238.  
 Regiones, 89.  
 Registro de la riqueza artística, 198.  
 Registro de papeles, 151.  
 Reglamento de las Cortes, 228.  
 Reglamento provisional de las Constituyentes, 21.  
 Reglamentos, 262.  
 Religión oficial, 67.  
 Renovación del Congreso, 217.  
 Renuncia del Diputado, 221.  
 República catalana, 4.  
 República de trabajadores, 54 y 57.  
 Responsabilidad criminal del Presidente de la República, 273.  
 Responsabilidad de Jueces y Magistrados, 297.  
 Responsabilidad de los Ministros, 272; civil, 281; criminal, 281; política, 280.  
 Retribución del mandato parlamentario, 221.  
 Reunión (derecho de), 165.  
 Reunión de Cortes, 229.  
     de Cortes disueltas, 230.  
 Riqueza artística, 197.  
     Su registro, 198.

**S**

Sala de gobierno del Tribunal Supremo, 294.  
 Salvaguardia del Estado (respecto a la Deuda pública), 320.  
 Servicio militar, 163.  
 Soberanía, 48.  
 Socialización, 191.  
 Sociedad de las Naciones, aviso de retirada, 260.

Sufragio, 160.  
 Sufragio para las Constituyentes, 13.  
 Sufragio parlamentario, 215 y 217.  
 Suplicatorios, 226.  
 Suspensión de garantías, 176.  
 Suspensión de periódicos, 157 y 340.  
 Suspensión de sesiones, 265.  
 Sustitución del Presidente de la República, 254.

**T**

Técnica de la Constitución, 34.  
 Tesoro cultural, 197.  
 Títulos académicos, 207.  
 Títulos nobiliarios, 127.  
 Trabajadores (defensa de los), 199.  
 Trabajo como obligación, 199.  
 Traslados del personal judicial, 294.  
 Tratados de carácter político, 257.  
 Tribunal de Cuentas, 311.  
 Tribunal de Garantías Constitucionales:  
     su composición, 328; sus atribuciones, 325.  
 Tribunal Supremo, 292.  
 Tribunales de honor, 289.  
 Tribunales de urgencia, 304.

**U**

Unicameralismo, 212.  
 Urgencia (de Leyes), 271.

**V**

Veto suspensivo, 271.  
 Voto de censura, 238.



# Revista de Derecho Público

PATROCINADA Y EDITADA POR LA EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO

DIRIGIDA POR

**D. NICOLÁS PÉREZ SERRANO**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

**SECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO: D. RECAREDO F. DE VELASCO, Catedrático de Derecho Administrativo.**

**SECCIÓN DE DERECHO POLÍTICO: D. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, Profesor en la Universidad Central.**

**SECCIÓN DE DERECHO PENAL: D. JOSÉ ARTURO RODRÍGUEZ MUÑOZ, Catedrático en la Universidad de Valencia.**

---

---

Cambiado recientemente el régimen de España, y en trance de cristalizar las nuevas instituciones de orden político, administrativo y penal que han de encarnarlo, apenas necesita justificación el nacimiento de una Revista que en nuestra lengua y con pulcritud científica estudie los problemas del Derecho Público; las Revistas de carácter general no pueden consagrar espacio adecuado a estos temas, y las de índole especial se ven forzadas a desatender sectores considerables, o a tratar con carácter más bien elemental y practicante las materias que son objeto de su preferencia privativa.

La actual crisis de renovación, profunda y amplísima, que afecta a todos los conceptos básicos del Derecho Público, engendrando Constituciones de tipo original, remozando las fórmulas clásicas del sufragio, reorganizando las instituciones administrativas y sus jurisdicciones tutelares, y modelando bajo el signo de modernas preocupaciones el campo jurídico-penal y el de su enjuiciamiento, todo este proceso a que asistimos exige y merece un análisis sereno y detenido que oriente las reformas, encauce su aplicación desde el principio y sepa mantener pura la esencia de las nuevas concepciones, evitando que el rutinarismo comodón o la malicia interesada vengán a desvirtuar su verdadero espíritu.

Pero, bien entendido, la labor se inspira en esta triple preocupación: 1.<sup>a</sup>, mantener un rigor constante en el examen técnico de las cuestiones, estudiándolas a la luz de criterios estrictamente científicos, que para nada tengan en cuenta partidismos de ningún género, siempre reñidos con el culto sincero a la Verdad; 2.<sup>a</sup>, no abstraerse nunca, sin embargo, aislándose en la torre de marfil de unos conceptos de laboratorio o de cátedra que resulten inservibles en la práctica profesional o divorciados del Derecho vivido a diario, y 3.<sup>a</sup>, cultivar con singular esmero aquella nota de cosmopolitismo, o, si se prefiere, de universalidad, que caracteriza al Derecho Público, y que obliga

siempre a tender la vista por el mundo, sin detenerse exclusiva, ni siquiera predominantemente, en las peculiaridades localistas, más propias del Derecho privado.

Tal es nuestro propósito, que puede condensarse en estas palabras: *crear una publicación dotada de sólida doctrina, eficaz colaboradora de la práctica usual y que recoja las modernas preocupaciones del Derecho Público comparado.*

Para ello se cuenta con dos elementos: con la experiencia, el crédito y el entusiasmo de la *Revista de Derecho Privado*, que nos alienta en la empresa, y con un plantel de colaboradores eminentes y de redactores jóvenes y fervorosos que aseguran la seriedad del propósito.

La nueva Revista es mensual por ahora, y *consagra su atención a los problemas del Derecho Político (con sus filiales de Electoral, Parlamentario, etc.), del Derecho Administrativo (con sus sectores de Derecho Municipal y análogos) y del Derecho Penal (con lo referente a su Enjuiciamiento y materias afines)*; todo ello aparte de publicar asimismo trabajos de Historia del Derecho o de Derecho Internacional Público cuando la ocasión lo aconseje o su mérito intrínseco lo reclame.

Y dentro de cada una de esas Secciones se insertan, con periodicidad, según detalladamente diremos, una *Parte doctrinal*, compuesta de artículos extensos sobre temas magistrales, análisis de cuestiones prácticas y consultas que ofrezcan evidente interés, y otra *Parte informativa*, que comprenda desde un Índice de legislación hasta el resumen bibliográfico de cada especialidad (con reseña, notas y Revista de revistas), consagrando cuidado principalísimo a la exposición y comentario de la jurisprudencia recaída, *incluso con notas amplias sobre los fallos de cierto relieve.*

Nosotros no hemos de regatear el esfuerzo; lo propicio del momento, lo noble del empeño y el entusiasmo con que lo acometemos nos hace esperar que el público de lengua española contribuirá con su apoyo al logro de la finalidad que nos hemos propuesto.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO.

## SECCIÓN DE DERECHO POLÍTICO

### COLABORADORES

Cuevas y Cuevas (D. Miguel), profesor de la Universidad Central.  
Gil y Robles (D. José María), catedrático de la Universidad de Granada.

Gómez González (D. Mariano), catedrático de la Universidad de Valencia.

González García (D. Teodoro), catedrático de la Universidad de Oviedo.

Palacios (D. Leopoldo), profesor de la Universidad Central.

Pedroso (D. Manuel), catedrático de la Universidad de Sevilla.

Pons y Umbert (D. Adolfo), bibliotecario del Congreso de los Diputados.

Posada (D. Adolfo), decano de la Facultad de Derecho en la Universidad Central.  
Recasens Siches (D. Luis), catedrático en la Universidad de Valladolid.  
Riaza (D. Román), catedrático excedente, oficial de la Secretaría del Congreso de los Diputados.  
Ríos (Excmo. Sr. D. Fernando de los), catedrático de la Universidad Central.  
Sánchez (D. Galo), catedrático de la Universidad Central.  
Sánchez Albornoz (D. Claudio), catedrático de Filosofía y Letras en la Universidad Central.  
Sanz Cid (D. Carlos), catedrático de la Universidad de La Laguna.

## **SECCIÓN DE DERECHO PENAL Y PROCESAL**

### **COLABORADORES**

Alcalá-Zamora y Castillo (D. Niceto), doctor en Derecho.  
Alvarez y García Prieto (D. Antonio), abogado.  
Alvarez Valdés (D. Félix), secretario de la Sala segunda del Tribunal Supremo.  
Antón Oneca (D. José), catedrático de la Universidad de Salamanca.  
Beceña (D. Francisco), catedrático de la Universidad Central.  
Cuello Calón (D. Eugenio), catedrático de la Universidad de Barcelona.  
González López (D. Emilio), catedrático de la Universidad de La Laguna.  
Huici (D.<sup>a</sup> Matilde), abogado.  
Jiménez Asúa (D. Luis), catedrático de la Universidad Central.  
Lafora (D. Gonzalo R.), doctor en Medicina.  
Langle (D. Emilio), catedrático de la Universidad de Granada.  
Mesa Moles (D. Antonio), catedrático de la Universidad de Granada.  
Navarro de Palencia (D. Alvaro), abogado, juez excedente, inspector jubilado del Cuerpo de Prisiones.  
Ots Capdequí (D. José María), catedrático de la Universidad de Valencia.  
Ruiz Funes (D. Mariano), catedrático de la Universidad de Murcia.  
Sánchez Tejerina (D. Isaías), catedrático de la Universidad de Oviedo.  
Sanchis Banús (D. José), doctor en Medicina.

## **SECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

### **COLABORADORES**

Arias de Velasco (Excmo. Sr. D. Jesús), catedrático excedente, magistrado del Tribunal Supremo.  
Espinosa (D. Gabriel), secretario de Sala en la Audiencia Territorial de Madrid.

García Labela (D. Joaquín), catedrático de la Universidad de Salamanca.  
García Oviedo (D. Carlos), catedrático de la Universidad de Sevilla.  
Gascón y Marín (D. José), catedrático de la Universidad Central.  
Jordana de Pozas (D. Luis), catedrático de Derecho Administrativo.  
Pi y Suñer (D. José María), secretario del Ayuntamiento de Barcelona.  
Royo Villanova (D. Antonio), catedrático de la Universidad de Valladolid.  
Ubierna Eusa (D. José Antonio), abogado fiscal del Tribunal Supremo.

---

## CONDICIONES DE SUSCRIPCIÓN

**PUBLICACIÓN:** Mensual. Aparece los días 15 de cada mes.

**FORMATO:** 4.º mayor con 32 páginas a doble columna.

**PAPEL E IMPRESIÓN:** De igual calidad aquél y todo lo esmerada ésta que han acreditado hasta hoy a la *Revista de Derecho Privado*.

**PRECIO DE SUSCRIPCIÓN:** España, año, 25 pesetas; semestre, 15 pesetas, a pagar por adelantado al formalizar la suscripción, o recibiendo el primer número contra reembolso al precio íntegro de la suscripción. Extranjero, año, 30 pesetas (no se admiten suscripciones por semestre).

**CONDICIONES ESPECIALES.**—En obsequio a los suscriptores de la *Revista de Derecho Privado* que deseen serlo del mismo modo de la REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, se ha fijado un precio para ambas de 40 pesetas al año y de 25 al semestre en España, y de 50 pesetas únicamente por año en el extranjero. De este beneficio disfrutarán igualmente los que no siendo suscriptores en la actualidad de la primera de las mencionadas Revistas se suscriban a ambas a la vez.



**Editorial Revista de Derecho Privado**

Teléfono 14901

MADRID

Apartado 4047

**USUFRUCTO, USO Y HABITACION** (dos tomos), por **G. Venezian**, Profesor que fué de la Universidad de Bolonia.—Traducción castellana por la REVISTA, con retrato del autor y con una noticia biográfica por RAFAEL ATARD. Anotada con arreglo a las LEGISLACIONES ESPAÑOLA Y AMERICANAS por JOSE CASTAN TOBEÑAS, Profesor de la Universidad de Valencia.

45 pesetas.

**TEORIA JURIDICA DEL DINERO. EL DINERO EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA DEL DERECHO ALEMÁN Y EXTRANJERO**, por **A. Nussbaum**, Profesor de la Universidad de Berlín.—Traducción del alemán y notas por LUIS SANCHO SERAL, Profesor de la Universidad de Zaragoza.

18 pesetas.

**LA TEORÍA DE LA CAUSA** (art. 1131-33 del Código civil belga.—1275 del español), por **J. Dabin**, Profesor de la Universidad de Lovaina. Con un prólogo del autor para esta edición.—Traducción, notas y concordancias con el Derecho y la jurisprudencia españoles, por el Doctor FRANCISCO PELSMAEKER, Profesor de la Universidad de La Laguna.

20 pesetas.

**TRATADO DE DERECHO HIPOTECARIO ALEMÁN**, por **A. Nussbaum**. Traducción del alemán, por W. ROCES, Profesor de la Universidad de Salamanca, y Preliminar acerca del Derecho hipotecario español, por R. ATARD, Oficial de la Dirección de los Registros.

20 pesetas.

**EL ACTO ADMINISTRATIVO**, por **R. Fernández de Velasco**, Catedrático de Derecho Administrativo.—Exposición doctrinal y estudio del Derecho español.—Prólogo de MAURICE HAURIU.

20 pesetas.

**LA REPRESENTACION VOLUNTARIA EN LOS NEGOCIOS JURIDICOS**, por **Josef Hupka**, Profesor de la Universidad de Viena.—Traducción, notas y concordancias con el Derecho español y principales Códigos americanos, por LUIS SANCHO SERAL, Catedrático de la Universidad de Zaragoza.

22 pesetas.

**LA FILIACION**, por **Antonio Cicu**, Profesor de la Universidad de Bolonia.—Traducción

de F. GIMENEZ ARNAU y JOSE SANTA-CRUZ, Doctores en Derecho por la Universidad de Bolonia.

15 pesetas.

**EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE COSAS**. Parte general, por **R. Fubini**, Profesor de la Universidad de Turín.—Traducción de R. SANCHEZ JIMENEZ, Abogado del Estado, y notas de Derecho español y principales Códigos hispano-americanos, por J. CASTÁN, Profesor de la Universidad de Valencia.

25 pesetas.

**LA COMPRAVENTA CIVIL Y MERCANTIL**, por **C. Gasca**. Traducción de J. SANTA-CRUZ y J. VICENTE GELLA, y notas de este último.

35 pesetas.

**LAS PRESUNCIONES EN EL DERECHO**, por **J. W. Hedemann**, Profesor de la Universidad de Jena.—Traducción y notas de Derecho español, por L. SANCHO SERAL, Profesor de la Universidad de Zaragoza.

18 pesetas.

**DERECHO MATRIMONIAL CATOLICO**, por **A. Knecht**, Profesor de la Universidad de Munich.—Traducción del Profesor TOMAS J. PIÑAN y notas de Derecho español e hispano-americano.

30 pesetas.

**Serie C. (4.º)**

**INSTITUCIONES DE DERECHO PRIVADO ROMANO. HISTORIA Y SISTEMA**, por **R. Sohm**.—17.ª edición, refundida por L. MITTEIS y sacada a luz por L. WENGER.—Traducción de W. ROCES, Profesor de la Universidad de Salamanca.—Prólogo de M. TRAVIESAS, Profesor de la Universidad de Oviedo.

25 pesetas.

**INTRODUCCION A LA CIENCIA DEL DERECHO**, por **G. Radbruch**, Profesor de la Universidad de Heidelberg.—Traducción de L. RECASENS SICHES—Prólogo de F. DE LOS RIOS, Profesor de la Universidad Central.

20 pesetas.

**PRINCIPIOS DE DERECHO MERCANTIL**, por **A. Rocco**, Profesor de la Universidad de Roma, Ministro de Justicia italiano. Prólogo para la edición española de J. GARRIGUES, Profesor de la Universidad Central.

25 pesetas.

# Revista de Derecho Público

PUBLICACIÓN MENSUAL

Para el estudio de Derecho Político (con sus filiales Electoral, Parlamentario, etc.), del Derecho Penal (con lo referente a su Enjuiciamiento y materias afines), del Derecho Administrativo (con sus sectores de Derecho Municipal y análogos), Derecho Internacional Público, etc.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

SECCIÓN DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO:

**D. Recaredo Fernández de Velasco,**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
en la Universidad de Murcia.

SECCIÓN DE  
DERECHO POLÍTICO:

**D. Nicolás Pérez Serrano,**  
Profesor de Derecho Político  
en la Universidad de Madrid.  
Oficial letrado del Congreso de los Diputados.

SECCIÓN DE  
DERECHO PENAL:

**D. José Arturo Rodríguez Muñoz,**  
Catedrático de Derecho Penal  
en la Universidad de Valencia.

DIRIGIDA POR

**D. Nicolás Pérez Serrano.**

**PRECIO DE SUSCRIPCIÓN.**—España, año, 25 pesetas; semestre, 15 pesetas, a pagar por adelantado al formalizar la suscripción, o recibiendo el primer número contra reembolso al formalizar la suscripción. Extranjero, 30 pesetas (no se admiten suscripciones por semestre).

**CONDICIONES ESPECIALES.**—En obsequio a los suscriptores de la «Revista de Derecho Privado» que deseen serlo del mismo modo de la REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, se ha fijado un precio para ambas de 40 pesetas al año y de 25 al semestre en España, y de 50 pesetas únicamente por año en el extranjero. De este beneficio disfrutarán igualmente los que no siendo suscriptores en la actualidad de la primera de las mencionadas Revistas se suscriban a ambas a la vez.



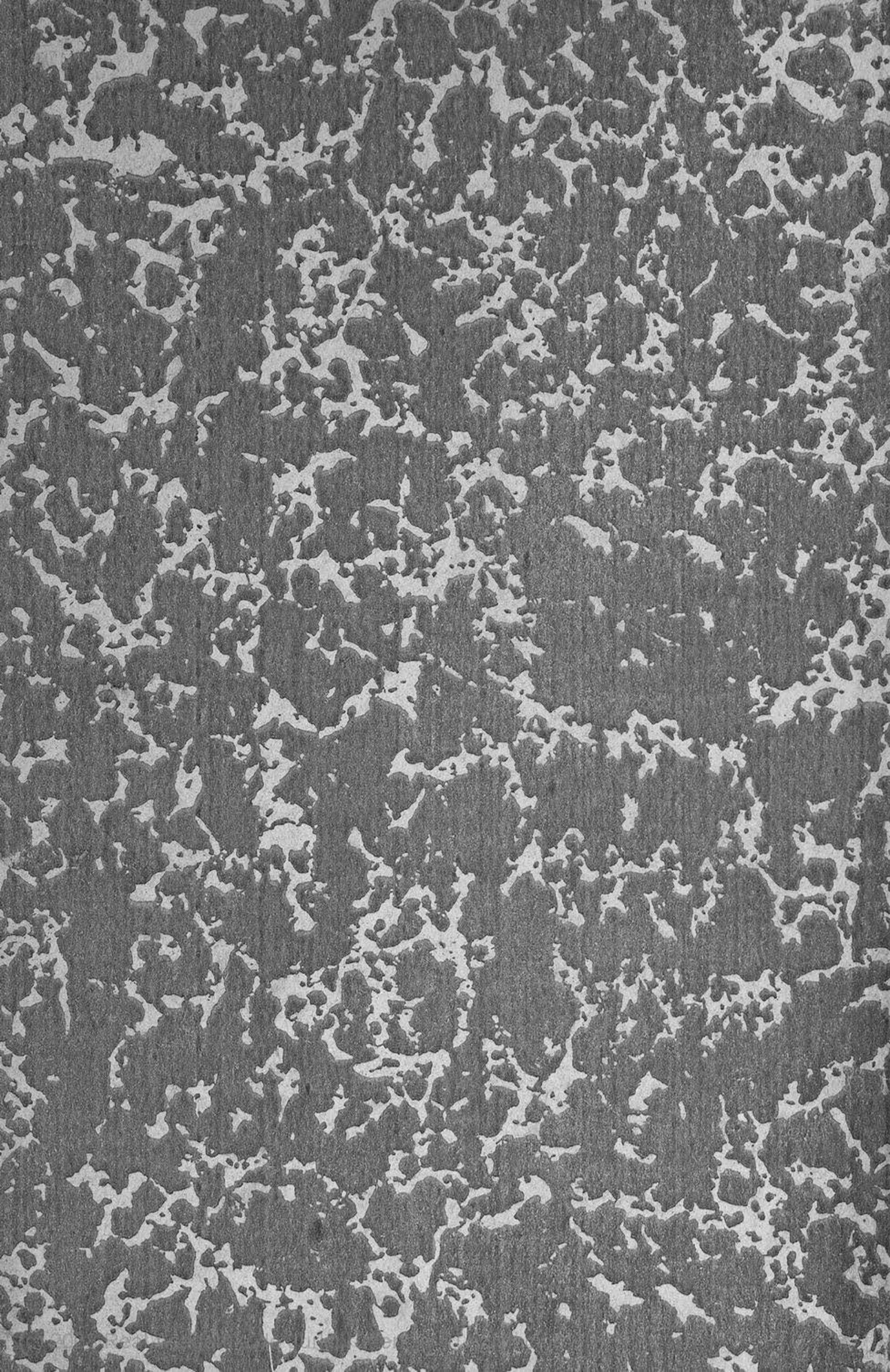
## Editorial Revista de Derecho Privado

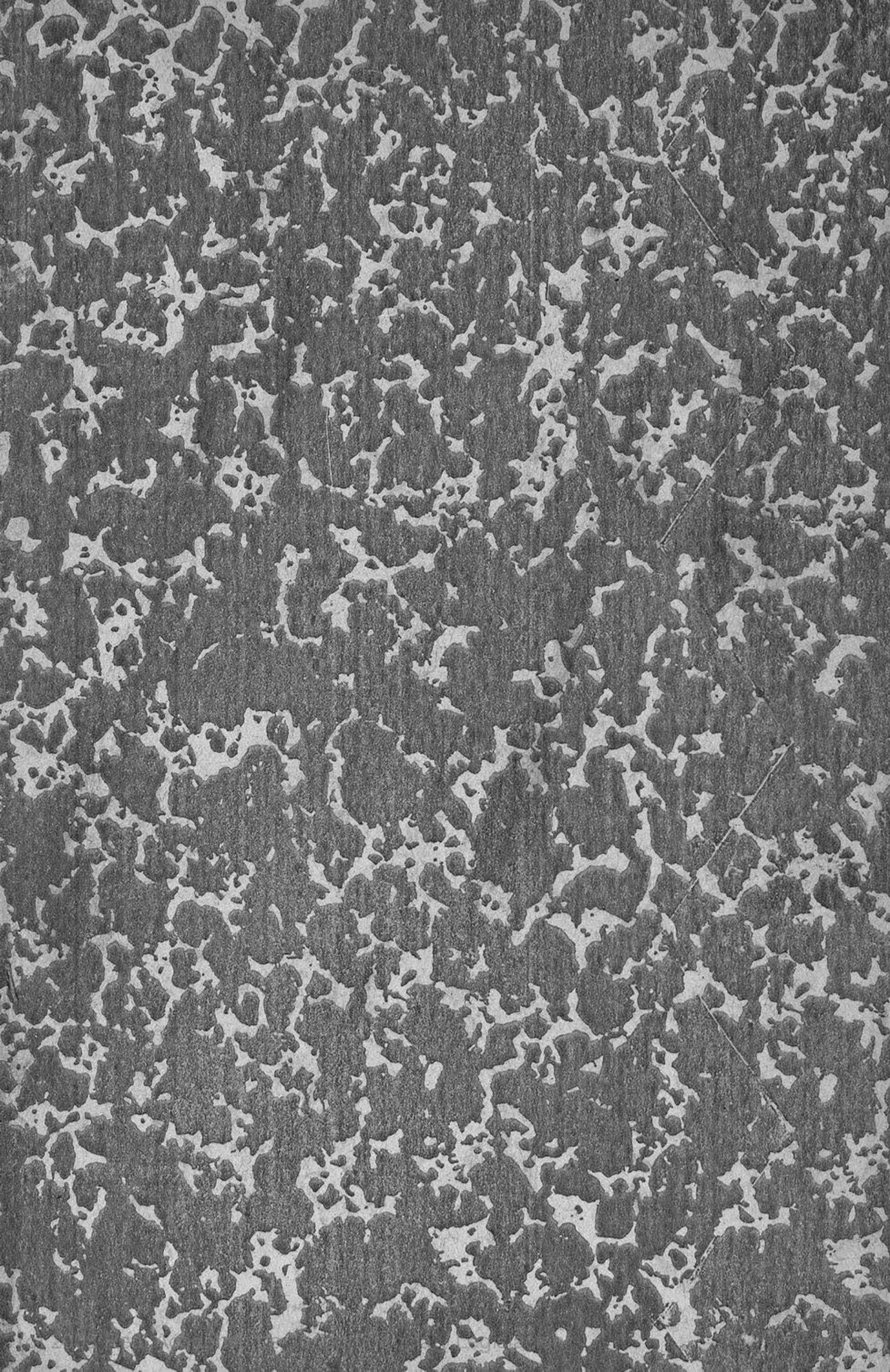
Apartado 4.047.

MADRID

Teléfono 14901.









PÉREZ  
SERRANO

LA  
CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA

2/2464