

## El debate de la Constitución

Con las Cortes Constituyentes culminaba, en cierta forma, el proceso de disrupción que afectaba a la política española desde comienzos de siglo. En los anteriores Parlamentos monárquicos, el grueso de los diputados estaba integrado por representantes de las oligarquías, y la presencia de miembros de la pequeña burguesía y del proletariado era, pese al sufragio universal, poco relevante. Los socialistas no habían pasado nunca de siete diputados, y los republicanos no solían superar la veintena. Estos grupos, mayoritarios en las Constituyentes, carecían pues de una clase política profesional suficientemente experimentada y dotada de la visión de Estado que requerían las profundas transformaciones en curso. Pulverizada la derecha política, las antiguas clases dirigentes perdían su función parlamentaria rectora, pese a su presencia en el hemiciclo de algunos de sus más conspicuos representantes, como el Conde de Romanones, Juan March o José Luis Oriol. Pero si la clase política había cambiado radicalmente, no sucedía lo mismo con las estructuras sociales y económicas, pendientes de una anunciada reforma. Ello otorgaba a la izquierda laica y progresista un peso político que no se correspondía con su influencia en la sociedad española de 1931. Desconocer esta realidad le costaría sin duda muy caro a la joven República.

Las Constituyentes eran unas Cortes mayoritariamente pequeñoburguesas, en las que la representación obrera apenas superaba los treinta diputados. Profesionales liberales y funcionarios del Estado cubrían el 81 por 100 de los escaños, con predominio de los abogados (152) y de los docentes (80). Junto a esta composición social, que aportaría a la Constitución las inquietudes y la sensibilidad de la clase media, destacaba el peso de la inteligencia republicana, ejemplificada en los miembros de la Agrupación al Servicio de la República, pero que se evidenciaba en casi todos los grupos de la Conjunción. La república -escribía Azorín en junio- la han hecho posible los intelectuales. Ellos, en efecto, habían jugado un papel de primer orden en la lucha contra la Monarquía, habían cooperado, como líderes de opinión, en la aceptación de la República por la clase media y se habían prestado a nutrir los cuadros de los partidos y a representarlos ante el electorado. Con el nuevo régimen conservaron su carácter de élite de orientación, pero se vieron impelidos a participar con resultados muy desiguales en las tareas constituyentes, convencidos, como decía Francisco de Cossío, de que el régimen les encomendaba una ardua tarea de educación nacional.

Las Cortes iniciaron sus sesiones el 14 de julio, eligiendo presidente a Julián Besteiro. Durante las primeras semanas refrendaron los numerosos decretos promulgados por el Gobierno provisional. Pero la principal misión de los diputados era dotar a la República de una Constitución y a ello se aplicaron durante la segunda mitad del año.

Con anterioridad, el 6 de mayo, el Ejecutivo había creado una Comisión Jurídica Asesora con carácter técnico, a la que se encargó la redacción de un anteproyecto de Constitución que el Gobierno pudiera presentar al Congreso. Se hizo cargo de ello una subcomisión de trece miembros, presidida por Ángel Ossorio, que en un mes había concluido su trabajo. El anteproyecto expresaba en sus 104 artículos una visión liberal muy moderada, acorde con la República de orden que pretendía Alcalá Zamora. No definía la forma del Estado, aunque reconocía las autonomías regionales. Consagraba la libertad de cultos, pero concedía a la Iglesia católica un privilegiado estatuto como asociación de Derecho público. Los ponentes no consideraban el tema del divorcio y preveían, en favor del clero, la libertad para crear centros escolares e impartir formación religiosa en ellos. El Parlamento, bicameral y con un Senado de composición corporativa, sería auxiliado por Consejos Técnicos, cuyos informes serían preceptivos en la discusión de las leyes. El presidente de la República, elegido por las Cortes, poseía amplios poderes, entre ellos el derecho de veto sobre las leyes y el de disolución de las Cámaras.

El texto, moderado en la forma y en el fondo, fue bien recibido por los ministros más

conservadores, pero rechazado por el grueso de los representantes de la izquierda y en especial por los socialistas, que lo tacharon de engendro constitucional. Finalmente, el Gobierno renunció a su propósito de adoptarlo y remitirlo al Congreso. En su lugar, se designó una Comisión parlamentaria para redactar un proyecto. La presidía el socialista Luis Jiménez de Asúa y la integraban los también socialistas Luis Araquistáin, Trifón Gómez, Jerónimo Bugueda y Enrique de Francisco; los radicales Emiliano Iglesias, Ricardo Samper, Clara Campoamor y Justo Villanueva; los radical socialistas Leopoldo Alas, Juan Botella Asensi y Fernando Varela; Gabriel Alamar y Antoni Xirau por la minoría catalana; Mariano Ruiz-Funes, por Acción Republicana; Antonio Rodríguez Pérez, de la Federación Republicana Gallega; el federal Bernardino Valle; Juan Castrillo, por los progresistas; Alfonso García Valdecasas, de la Agrupación al Servicio de la República; Jesús María Leizaola, del grupo vasco-navarro; y el agrario José María Gil Robles. La Comisión inició sus trabajos el 28 de julio y veinte días después había concluido un proyecto de 121 artículos. El texto había sido redactado por los comisionados socialistas y luego discutido con los demás representantes. Reflejaba por ello las concepciones de la izquierda, sobre todo de socialistas y radical socialistas Y pasó al debate en el Pleno con numerosos votos particulares de los comisionados del centro y de la derecha. Las Cortes discutieron el proyecto constitucional durante algo más de tres meses. Los debates, en ocasiones auténticos duelos oratorios, hallaron amplio eco en la opinión pública y sirvieron para clarificar las posiciones de los distintos grupos ante los grandes temas de la vida nacional. Prevalció el criterio de la izquierda, dentro de la que se reforzó la colaboración entre el PSOE,

el PRRS Y AR, mientras que radicales y progresistas terminaban abandonando la coalición. Aunque en un capítulo posterior se analizará el contenido de la Constitución y su desarrollo, es preciso referirse a las grandes cuestiones que centraron el debate parlamentario, por cuanto condicionaron el desenvolvimiento de la vida política durante el primer bienio.

En la presentación del proyecto, Jiménez de Asúa lo definió como fruto del consenso. La Constitución sería de izquierda, pero no socialista... democrática, iluminada por la libertad y de un gran contenido social. A lo largo de los debates se apreciaron entre los grupos parlamentarios actitudes dispares respecto al espíritu de la Constitución. Los socialistas Y radical socialistas ponían especial énfasis en los contenidos de reforma social, tanto mediante la transformación de las relaciones de producción como a través del recorte de los privilegios de las oligarquías Y de la Iglesia. Los partidos de la Alianza Republicana buscaban un texto que conciliase las exigencias de la extrema izquierda parlamentaria con las de los republicanos de derecha; sin embargo, conforme avanzaban los debates, Acción Republicana aumentaría su apoyo a las tesis socialistas, mientras los radicales se orientaban resueltamente hacia el centro político. Los partidos regionales, y en especial los catalanes, buscaban en el régimen autonómico un marco de autogobierno para sus territorios, pero en otras cuestiones las diferencias entre la Esquerra o la ORGA y los conservadores del PNV y de la Lliga eran abismales. Por su parte, los progresistas y los intelectuales de la Agrupación al Servicio de la República representaban una minoritaria postura de centro, empeñada en buscar fórmulas de conciliación que salvaguardasen bajo una República liberal el orden socio-económico vigente. Finalmente, la derecha no republicana, anclada en posiciones abiertamente reaccionarias, se enfrentó a la totalidad del programa reformista de la Conjunción.

La primera cuestión que abordó el Parlamento al debatir el articulado fue la organización del Estado. España era definida en el proyecto como una República democrática. Pero el radical socialista Valeriano Azaña promovió una enmienda que la definía como República de trabajadores, y que recogió Araquistáin en nombre de su grupo. El nuevo texto fue rechazado por Acción Republicana, por los radicales y por el conjunto de la derecha. Finalmente se llegó a un acuerdo mediante la fórmula, España es una República de trabajadores de toda clase, que se organizan en régimen de Libertad y de Justicia. Con el singular de toda clase se evitaba la connotación social, que la derecha había denunciado como revolucionaria.

Pero donde se planteó el verdadero debate fue en la discusión del Título 1, que se refería a las

autonomías regionales. Aquí, los parlamentarios se enfrentaban a un hecho consumado. El 14 de julio, la Diputación provisional de la Generalidad había hecho público un proyecto de Estatuto, redactado bajo la óptica federal, que declaraba a Cataluña Estado autónomo dentro de la República española y le otorgaba un amplio autogobierno. Aprobado en referéndum el 6 de agosto por la inmensa mayoría de los catalanes, el llamado Estatuto de Nuria fue entregado poco después a Alcalá Zamora para que lo elevara, como ponencia del Gobierno, a las Cortes para su aprobación. Por otra parte, los representantes de la mayoría de los ayuntamientos vascos habían aprobado en Estella, el 14 de junio, un proyecto de Estatuto de autonomía muy conservador, que despertó la hostilidad de la izquierda.

La iniciativa de la Generalidad planteó un grave problema a las Cortes. El proyecto de la Comisión establecía un techo de competencias autonómicas muy inferior al que querían los catalanistas, Y ni siquiera había sido definida la forma de Estado, federal o unitario, que determinaría el alcance de las autonomías. El debate autonómico se efectuó entre el 22 y el 27 de septiembre y forzó complejas negociaciones. Los diputados de la minoría catalana se mostraron especialmente sensibles a todos los artículos del proyecto que pudieran afectar al auto gobierno de su región. Para la Esquerra, las competencias atribuidas al Estado anulaban su Estatuto. Para vascos Y navarros, la autonomía representaba una garantía frente al predominio de la izquierda en el gobierno central. Para la derecha nacional, en cambio, las autonomías eran un tema de Estado, que no sólo competía a las respectivas regiones.

Alcalá Zamora intentó la conciliación y a través de un diputado de su grupo presentó una enmienda al proyecto que recogía parte de las reivindicaciones catalanas. La Comisión se pronunció en contra, por entender que ello suponía que el Estatuto de Nuria prefiguraría el contenido de la Constitución. El portavoz de la Esquerra, Jaume Carner, aceptó en el Pleno la enmienda de los progresistas, aun reconociendo que su grupo pretendía una soberanía plena y perfecta en todas las atribuciones y facultades que nosotros necesitamos para regimos. El planteamiento de Carner dividió profundamente a los partidos de la Conjunción. Los radicales lo calificaron de separatista. Entre los socialistas, nada entusiastas del federalismo, se produjo una disparidad de opiniones respecto a la enmienda conciliatoria. Finalmente, a propuesta de Besteiro, el jefe del Gobierno se reunió con los miembros de la Comisión y con los representantes de las minorías parlamentarias Y concretó un dictamen de armonía que pretendía satisfacer a la Esquerra no entrando en el detalle de las competencias transferibles, lo que dejaba amplio campo a la discusión particular de cada Estatuto regional. A cambio, los socialistas lograron que éstos fueran discutidos, artículo por artículo, y aprobados por las Cortes, con lo que se evitaba la cesión de soberanía que requería el texto redactado en Nuria.

Por encima de la cuestión específica de las autonomías regionales, las Constituyentes tuvieron que pronunciarse sobre el modelo de Estado. La derecha defendía el unitario, mientras que los federales, los catalanistas y, con menor convicción, los radicales, se pronunciaron por una República federal. La izquierda estatal, comprometida en San Sebastián a defender el régimen autonómico, estaba más cerca de la primera fórmula que de la segunda. El poder alcanzado en Cataluña y, en menor grado, en el País Vasco y Galicia por los partidos nacionalistas en detrimento de los estatales provocaba en éstos, como señala S. Varela, reticencias, vigorosamente sentidas, para reconocer la autonomía a unas regiones que escapaban a su control. El acuerdo entre el PSOE y AR permitió finalmente la introducción en el primer artículo de la Constitución del concepto de Estado integral, a medio camino entre el federalismo y el centralismo, y que se caracterizaba por admitir la autonomía de los Municipios y de las Regiones.

Los títulos II y III, que establecían la nacionalidad y los derechos y deberes de los españoles, despertaron menos polémica, con excepción de los artículos 26 y 27, que definían las relaciones Iglesia-Estado, y cuyo debate fue pospuesto a petición de Alcalá Zamora. No hubo acuerdo, sin embargo, en el tema de la abolición de la pena de muerte, que finalmente no recogió la Constitución.

Otro artículo que provocó vivos debates fue el 36, que otorgaba el voto a las mujeres. Defendió el proyecto la radical Clara Campoamor, a quien no apoyaron sus compañeros de grupo, temerosos de que la influencia del clero sobre el electorado femenino otorgase bazas a la derecha. El mismo temor tenía la izquierda republicana, que a través de la radical socialista Victoria Kent solicitó al Pleno que se aplazase la medida por una cuestión de oportunidad para la República. En realidad, el feminismo conservador era sumamente combativo en el aspecto político, y una de sus organizaciones más activas, la Unión de Damas Españolas había remitido al Parlamento un texto con millón y medio de firmas en favor del sufragio femenino. El apoyo socialista fue fundamental para que, por 160 votos contra 121, la Constitución recogiese el artículo. Votaron en contra radicales, radical socialistas, Acción Republicana, progresistas, agrarios y minoría catalana.

Las disensiones graves retornaron con el artículo 44, en el que se admitía la expropiación forzosa de la propiedad privada, con o sin indemnización, por causa de utilidad pública -lo que abría las puertas a la reforma agraria- y se establecía su gradual socialización. Se determinaba, asimismo, la subordinación

de las fuentes naturales de riqueza a los intereses de la economía nacional y al sostenimiento de las cargas públicas. Era uno de los artículos que revelaban mayor influencia socialista, y la derecha y el centro, conscientes de su alcance, plantearon una dura batalla.

Durante los días 6 y 7 de octubre, los diputados discutieron sobre la naturaleza de la propiedad y sobre el derecho del Estado a controlarla, cuestiones de gran importancia para la definición del modelo republicano. El ponente socialista, Bugueda, se pronunció por una economía sometida al Poder público, pero también afirmó: nosotros no hemos querido llevar a la Constitución principios puramente socialistas. En realidad, el PSOE era consciente de que formaba parte de una amplia coalición, y que otros partidos gubernamentales rechazaban el principio de socialización. Así, Ricardo Samper, radical, presentó un voto particular contra la socialización forzosa y exigió garantías para los propietarios. El agrario Gil Robles defendió por su parte la doctrina católica acerca del beneficio social producido por la propiedad privada y acusó a los socialistas de pretender colocar en manos del Estado la propiedad absoluta de la riqueza nacional. Una vez más, intervino Alcalá Zamora para proponer una enmienda transaccional, pero la Comisión la rechazó. El jefe del Gobierno

anunció entonces que dimitía al sentirse desautorizado. Sin embargo, las peticiones de Indalecio Prieto, principal valedor de la Conjunción en el seno del PSOE, le hicieron recapitular y retiró su denuncia. Entonces fue Jiménez de Asúa quien dimitió de la presidencia de la Comisión constitucional, aunque luego se dejó convencer por otros diputados y re asumió el cargo. La situación era explosiva, por cuanto el enfrentamiento de

los socialistas con el centro-derecha gubernamental podía romper la coalición. Fueron los diputados de la Agrupación al Ser

vicio de la República quienes ejercieron un papel moderador al proponer, con apoyo de AR, una enmienda que mantenía el principio de socialización, pero que ofrecía menos campo a la acción del Estado. En su redacción definitiva, el artículo 44 no recogía el carácter forzoso de la socialización, pero la amparaba como principio constitucional y mantenía el derecho del Estado a expropiar sin indemnización -limitado por la posibilidad de una Ley restrictiva emanada de las Cortes- y la nacionalización de los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés social.

o Como hemos visto, el debate sobre la cuestión religiosa fue relegado. En el Gobierno y en las Cortes eran mayoría absoluta los laicos, pero los diputados católicos tenían tras sí poderosos medios de propaganda y una parte considerable de la opinión pública. El Gobierno provisional había intentado evitar un enfrentamiento abierto, negociando la separación entre la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos. El clero era, en general, reacio a perder sus privilegios y sus representantes exigían como mínimo el reconocimiento de la Iglesia con un estatus especial y el mantenimiento de derechos como la libertad de enseñanza, la plena posesión de sus bienes materiales y el

mantenimiento de la aportación económica del Estado. El entendimiento era virtualmente imposible y la izquierda iba a actuar en las Cortes con un criterio anticlerical tan excluyente y fanático como el clericalismo de sus rivales, los minoritarios diputados católicos.

La ponencia constitucional establecía en el artículo 3.º la aconfesionalidad del Estado y dedicaba dos artículos -26 y 27 de la Constitución- a delimitar los derechos religiosos de los españoles y la competencia del Poder público en la tutela de tales derechos. Se otorgaba a todas las confesiones igual trato como asociaciones sometidas a las leyes generales de la nación y se prohibía al Estado auxiliarlas económicamente. Se establecía la disolución de las órdenes religiosas y la nacionalización de sus bienes y se limitaba el culto al interior de los templos. Asimismo, se garantizaba la privacidad del derecho a practicar cualquiera o ninguna religión. Algunas de estas medidas eran elementales en

un Estado democrático y corregían seculares abusos de poder de la Iglesia católica. Pero otras respondían más a un ajuste de cuentas que a un ponderado propósito secularizador. El tema desencadenó extraordinarias pasiones en la opinión pública y sobre la Mesa del Congreso llovieron las peticiones populares en favor o en contra del texto de la Comisión.

Las enmiendas parlamentarias fueron también muy numerosas. Algunas buscaban el reconocimiento de los derechos eclesiásticos, otras pretendían reforzar el carácter anticlerical del articulado y otras, en fin, proponían un término medio que facilitase el acuerdo con el clero, renunciando a la disolución total de las órdenes religiosas Y sustituyéndola por una ley especial que las regulase y sólo suprimiese algunas consideradas especialmente peligrosas para el régimen, como la Compañía de Jesús. Tal era el criterio de las minorías radical y de Acción Republicana y así se pronunció ante el Pleno el ministro de Justicia, Fernando de los Ríos.

A la intransigencia de la extrema izquierda parlamentaria, Y en especial de los radical-socialistas, respondía la intransigencia de la derecha, entre cuyos diputados había varios sacerdotes. Su portavoz, Gil Robles, admitía el carácter aconfesional del Estado -lo que era incluso negado por los diputados más ultras pero no su definición laica. En virtud de la profesión religiosa de la mayoría de los españoles exigió un pleno reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia, como sociedad perfecta e independiente Y la provisión de recursos públicos para sostenerla. En cuanto a las órdenes religiosas, los conservadores rechazaban cualquier limitación, que a su juicio atacaba la libertad individual, el derecho de asociación y el principio de igualdad, garantizados por la propia Constitución. Gil Robles anunció que si prosperaba la legislación anticlerical, los católicos españoles rechazarían la Constitución en su conjunto.

La existencia de católicos en las filas gubernamentales planteaba un problema más inmediato. El 10 de octubre, el propio jefe del Gobierno calificó a la ponencia de obra de una ofuscación y se opuso a las medidas contra las órdenes. El centro-izquierda, sin embargo, estaba dispuesto a evitar la ruptura de la coalición. Radicales, federales Y diputados de Acción Republicana negociaban enmiendas que atemperasen los efectos del enfrentamiento. Así, el 3 de octubre se aprobó una moderada redacción del artículo 3.º, que decía: El Estado español no tiene religión oficial, pero a la que se opusieron agrarios y vasco-navarros. En un discurso que le consagraría como figura parlamentaria de la izquierda, Manuel Azaña defendió las tesis que acabarían por imponerse. La República, dijo, ha rasgado los telones de la antigua España oficial monárquica y en virtud del cambio operado, España ha dejado de ser católica. Esta última frase, sacada de su contexto -se refería a las pautas culturales, no a las creencias personales de la población-, fue profusamente utilizada por la derecha para acusar a los gobernantes de pretender descristianizar el país. Por otra parte, el líder de Acción Republicana apreciaba en el tema religioso una cuestión básicamente política: El auténtico problema religioso no puede exceder los trámites de la conciencia personal (...) Este es un problema político, de constitución del Estado. En una intervención conciliadora, en la que se pronunció por una regulación de las órdenes religiosas y la disolución sólo de aquellas que fueran peligrosas para la República, Azaña pidió a la extrema izquierda que renunciase a algunos de sus planteamientos en

beneficio del futuro de la coalición republicano-socialista. No obstante, sus propuestas de que le prohibiese a los religiosos ejercer la enseñanza o de que se diera poder a las Cortes para fijar la disolución de las órdenes, se inscribían en las coordenadas del anticlericalismo mayoritario y dieron armas a la derecha para combatir lo que no era sino una postura conciliadora y, dado el ambiente político, bastante tolerante.

La intervención de Azaña hizo recapitular a los socialistas. Por fin, una nueva redacción del texto, que recogía las propuestas del centro-izquierda, fue aprobada el 14 de octubre por 178 votos contra 59. Los artículos 26 y 27 definían a las confesiones religiosas como asociaciones sometidas a una ley especial y que no serían subvencionadas por el Estado. Las órdenes religiosas que dispusieran de un cuarto voto de obediencia a autoridad distinta a la legítima del Estado, serían disueltas y se sometería a las demás a una ley que les prohibiría adquirir bienes y ejercer la enseñanza. Las propiedades del clero serían objeto de fiscalización estatal y podrían ser nacionalizadas. Quedaba abolido el culto público, excepto con autorización gubernativa, y se secularizaban los cementerios.

La aprobación de estos artículos produjo una considerable agitación en el país y una tormenta política. Los radical-socialistas se negaron a votarlos, considerándolos demasiado moderados. Agrarios y vasco-navarros anunciaron su retirada del Parlamento en protesta por la actitud de la mayoría. La coalición gobernante se rompió por su eslabón más débil, los progresistas. Alcalá Zamora y Maura abandonaron el Gobierno alegando razones de conciencia. Julián Besteiro, como presidente de las Cortes, encomendó a Manuel Azaña, a petición de los restantes ministros, la reorganización del Gabinete. El día 15 tomaron posesión sus nuevos miembros. Azaña ocupa la Presidencia Y conservaba la cartera de Guerra. Casares Quiroga pasaba a Gobernación y José Giral, de Acción Republicana, le sustituía en Marina.

Superado el tema religioso, las sesiones parlamentarias continuaron en un clima de mayor armonía entre los grupos gubernamentales, mientras la ausencia de agrarios y vasco-navarros reducía a la oposición a su mínima expresión. Así, se aprobó la legalización del divorcio -debate en el que Ossorio representó a la derecha abstencionista- y los artículos que otorgaban rango constitucional a las iniciativas del Ministerio de Instrucción Pública: control estatal sobre el proceso educativo, escuela unificada y laica en el nivel primario y regulación del derecho a crear centros docentes. El 9 de diciembre, con la abstención de la derecha, el texto constitucional fue aprobado en su conjunto por 368 votos a favor y ninguno en contra. .

El debate constitucional resulta fundamental para comprender el devenir de la República Y su dramático final. Su texto posibilitaba una democratización profunda del Estado Y era avanzada en muchos aspectos en comparación con otras constituciones, como la alemana, la mexicana o la checoslovaca, que la inspiraron parcialmente. Su extensión -125 artículos- Y su minuciosidad revelaban el afán de sus redactores por hacer de ella un auténtico código para la reforma social y política de España y por no dejar huecos a través de los que la derecha pudiera en un futuro desvirtuar el espíritu progresista que la informaba. Pero su meticulosidad hipotecaba la actuación de cualquier Gobierno, al otorgar rango constitucional a preceptos que hubieran requerido de mayor flexibilidad. Era una Constitución de la izquierda, fruto de acuerdos coyunturales entre los socialistas Y la pequeña burguesía republicana, Y no de un consenso generalizado de las fuerzas políticas. Pese al incuestionable mandato popular

de los diputados, el que no fuera ratificada en referéndum ni se convocasen elecciones a Cortes ordinarias impidió conocer el grado de identificación ciudadana y otorgó argumentos a la derecha para rechazada alegando que no respondía a la opinión mayoritaria del país. En cambio, para amplios sectores del movimiento obrero se trataba de una Constitución burguesa, que obstaculizaba los cambios revolucionarios que la proclamación de la República les había hecho esperar.