

# LA REFORMA ESTATUTARIA Y CONSTITUCIONAL

Coordinadores:

José Manuel Vera Santos

Francisco Javier Díaz Revorio



LA LEY  
grupo Wolters Kluwer

LA LEY  
Temas

**LA REFORMA ESTATUTARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931.  
ANÁLISIS DE LAS PREVISIONES DEL ESTATUTO DE NURIA DE 1932  
Y DEL ESTATUTO VASCO DE 1936<sup>(\*)</sup>**

Esther GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

*Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos<sup>(\*\*)</sup>*

**SUMARIO:**

1. INTRODUCCIÓN
2. LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DE NURIA, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1932
3. LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO VASCO, DE 7 DE OCTUBRE DE 1936
4. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA
5. BIBLIOGRAFÍA

---

(\*) El presente trabajo forma parte de la investigación de la autora en el Proyecto de investigación «¿Reforma constitucional y reforma de los Estatutos?», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Núm. de referencia: SEJ2006-15337-C02-01), del que es Investigador principal Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

(\*\*) [esther.gonzalez@urjc.es](mailto:esther.gonzalez@urjc.es)

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando se trata del comentario de la reforma estatutaria, lo frecuente es centrar el grueso del análisis científico en las previsiones de la Constitución española de 1978, marginando toda referencia a los precedentes contenidos en la Constitución de 1931; precedentes que, quién sabe, puedan aportar algún motivo nuevo de reflexión sobre tan intrincada cuestión. Las causas de este olvido podrían estar en que cuando se habla de la República de 1931 se produce un cierto rechazo, considerando que se trata de una situación histórica ampliamente sobrepasada y que ya no está de actualidad<sup>(1)</sup>.

Sin embargo, es precisamente en la II República cuando por primera vez se reconoce autonomía a Cataluña y País Vasco en sendos Estatutos, que, además, contenían expresa previsión sobre el modo en qué podría acometerse su eventual revisión o reforma.

Es más, en cierto modo «la situación actual que nace, a nuestro juicio, de defectos iniciales en la consideración de lo que debería ser el régimen de autonomía de las distintas regiones que componen la nación española, hace de rabiosa actualidad la regulación y el posterior desarrollo de esta regulación establecida por la República»<sup>(2)</sup>, también por lo que respecta a la revisión estatutaria, aunque la regulación constitucional en 1931 fuese, qué duda cabe, más restrictiva.

No obstante, procede una primera observación al respecto del análisis que se ofrece en estas páginas. Ésta es la que se refiere a que, aunque nos

(1) TORRES GALLEGO, E., «Las regiones autónomas durante la Segunda República», *Cuadernos Republicanos*, núm. 38, 1999, pág. 49.

(2) *Ibidem*, pág. 50.

dedicaremos al comentario de las previsiones contenidas en el Estatuto de Nuria de 1932 y en el Estatuto vasco de 1936, debe reconocerse cierta preferencia por el primero. El motivo es de sobra conocido a pesar de la escasa vigencia del «modelo integral» de regiones autónomas de la Constitución de 1931, pues sólo tuvo efectiva vigencia el Estatuto catalán de 1932, que, además, fue suspendido entre octubre de 1934 y febrero de 1936, éste fue el que sentó las bases y determinó el devenir del resto de las regiones autónomas en la Segunda República.

La Constitución de 1931 intentó, nuevamente, dar respuesta a uno de los grandes temas del constitucionalismo español: el problema regional. Un problema que venía arrastrándose desde hacía décadas<sup>(3)</sup> y que, a la larga, no encontró solución, pues el exceso de pasión y la falta de generosidad de unos y de otros malograron la solución necesaria<sup>(4)</sup>.

Así, si bien en las Cortes Constituyentes de 1931, todos los partidos políticos coincidieron en la conveniencia de afrontar el viejo problema del regionalismo de una manera abierta, no estuvieron tan de acuerdo de en cuál sería la mejor solución<sup>(5)</sup>. Recuerda VARELA DÍEZ, que «La II República llegó con el compromiso histórico de resolver los problemas de los “hechos diferenciales” planteados en algunas regiones, especialmente en Cataluña, que venían siendo, el factor más importante de complicación y enrarecimiento de la vida política española [...]. Sin embargo, cuando llegaba el momento de precisar el alcance real de esas autonomías, los recelos se disparaban desde todas las partes de la Cámara, vaciando el contenido de aquellas declaraciones iniciales»<sup>(6)</sup>.

Finalmente, se optó por una fórmula a la que se denominó Estado «integral», con que se pretendía dar solución a las exigencias de los nuevos

(3) Señala Al respecto MERINO MERCHÁN, J. F., *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 205, que «las reivindicaciones autonómicas de Cataluña y en menor medida del País Vasco y Galicia habían contribuido a minar el régimen de la Restauración. Era pues imprescindible que la República se planteara la reforma de la estructura del Estado».

(4) VILLARROYA, J. T., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 124 y 125.

(5) TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, Átomo ediciones, Madrid, 1991, 4.ª ed., pág. 181.

(6) VARELA DÍEZ, S., *El problema regional en la Segunda República española*, Unión Editorial, Madrid, 1976, págs. 19 y 31.

núcleos nacionalistas, sobre todo los catalanes, y superar la solución federal<sup>2</sup>. Sin embargo, el Estado «integral» no resolvió satisfactoriamente las constantes demandas de mayor autonomía política de las regiones. Es más, en la concepción del «Estado integral» estuvo presente la proclamación de Maciá de la República catalana, antes incluso de que hiciese lo propio respecto a la República Española. Para evitar un enfrentamiento político con Cataluña, que no cejaba en el reconocimiento de su identidad histórico-cultural, se le permitió un alto grado de autonomía, incluso, como hemos dicho, antes de aprobarse la Constitución; de esta forma se obviaba el problema «federal» y se canalizaban las agrupaciones política de Cataluña hacia el redil constitucional, cuyo texto, por cierto, limitó los techos alcanzados en el Estatuto<sup>(8)</sup>.

En realidad, sólo tras la iniciativa unilateral de Maciá de proclamar la República catalana dentro de la República Federal española, el Gobierno, alarmado, decidió resucitar la *Generalitat*<sup>(9)</sup>. En definitiva, que después de esta solución de compromiso, hubo que integrar las tendencias centrífugas en la «solución constitucional». Así ocurrió, también, con el controvertido tema de la reforma de los Estatutos de las Regiones autónomas que se «integrasen» en dicho Estado «integral».

## 2. LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DE NURIA, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1932

La cita más importante de la agenda republicana, sin lugar a dudas, era la fórmula de autonomía para Cataluña. Después de la proclamación de la República catalana por Maciá el 14 de abril de 1931 hubo que convencerle

(7) TOLIVAR ALAS, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, pág. 113. Sobre la naturaleza jurídica y caracterización constitucional del Estado integral VARELA Díez, *op. cit.*, págs. 48 a 52; FERRANDO BADÍA, J., *Formas de Estado desde las perspectivas del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965; PÉREZ SERRANO, N., «La Constitución española de 9 de diciembre de 1931», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, págs. 62 y 63, y TOMÁS Y VALIENTE, F., «Soberanía y autonomía en la Segunda República y en la Constitución de 1978», *Conferencia pronunciada el día 5 de abril de 1995 dins el cicle de Seminaris d'Actualitat Jurídica del Departament de Justicia, Generalitat de Catalunya*, Departament de Justicia, Edició de la Universitat Autònoma, 25 d'abril de 1996, pág. 24.

(8) MERINO MERCHÁN, *op. cit.*, pág. 206.

(9) VARELA Díez, *op. cit.*, págs. 20 y 21.

para que aceptase un gobierno provisional en Cataluña, que elaborase un Estatuto de autonomía<sup>(10)</sup>.

Así, por Decreto de 21 de abril de 1931 se restauraba oficialmente la *Generalitat* catalana, que después se estructuraría provisionalmente por Decreto de 28 de abril de 1932 en que su Presidente Maciá, estableció un Consejo, o Gobierno y una Asamblea o Diputación provisional, compuesta de 45 diputados.

Las elecciones para la designación de esta Asamblea se celebraron el 24 de mayo, integrándose por los representantes elegidos, a tal efecto, por los Ayuntamientos catalanes<sup>(11)</sup>. Su principal misión era el nombramiento de una Ponencia que en colaboración con el Gobierno de la *Generalitat*, redactaría un proyecto de Estatuto para la Región autónoma de Cataluña. Este proyecto, una vez aprobado por esta Diputación Provisional, sería sometido a plebiscito en Cataluña y, después, remitido a las Cortes de la República.

La primera reunión de la Comisión tuvo lugar el 9 de junio en que se eligió a su Presidente, Jaume Carner. Al día siguiente se designó la comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de reforma estatutaria, integrada por diferentes miembros del Gobierno y once diputados. No obstante, la redacción definitiva del Anteproyecto, que finalizó el día 20 de junio, corrió a cargo de seis diputados: Carner, Pere Coromira, Campalans, Decás, Martí Esteve y Xirau. El 4 de julio se dio a conocer a la Comisión, que lo aprobó el día 14.

El referéndum tuvo lugar el 2 de agosto, arrojando un resultado altamente favorable al texto estatutario. Por tanto, sólo quedaba presentarlo ante las Cortes republicanas. De esto se ocupó personalmente Francesc Maciá,

(10) Una explicación más detallada de cómo tuvo lugar la proclamación de la República en Barcelona en ROIG I ROSICH, J. M., *L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents, 1932*, Curial, Barcelona, 1978, págs. 33 y 34. No obstante, para Maciá el sacrificio de la independencia catalana era temporal: «una privación, durante un breve período, de parte de la soberanía a la que tenemos derecho» (CARR, R., *España: de la Restauración a la democracia. 1875-1980*, Ariel, Barcelona, 1999 págs. 173 y 174). En opinión de AGUILERA DE PRAT, C. R., *Nacionalismos y autonomías*, PPU, Barcelona, 1993, pág. 73, esta renuncia temporal constataba que los catalanistas no querían dejar de ejercer el derecho de autodeterminación, aunque se aceptaban en aras del consenso, soluciones más modernas y pragmáticas.

(11) ALCARAZ I GONZÁLEZ, R., *La Unió socialista de Catalunya (1923-1936)*, La Magrana. Institut Municipal d' Història. Ajuntament de Barcelona, 1987, pág. 119.

que el 14 de agosto de 1931, lo presentaba al Gobierno provisional de la República española. Las Cortes republicanas, sin embargo, no comenzaron su discusión hasta el 6 de mayo de 1932<sup>(12)</sup>. El motivo de tan considerable retraso, pues que la proclamación de la República catalana, y la aprobación del proyecto de Estatuto, antes de que las Cortes hubieran definido el modelo de descentralización política regional del Estado español, afectó de modo significativo a la actividad de las Constituyentes<sup>(13)</sup>, y, por ende, a la suerte final del Estatuto de Nuria. Así, la redacción del Estatuto catalán coincidió con los trabajos de la Comisión Jurídica Asesora sobre el Anteproyecto de Constitución para la República.

(12) Recuérdese que esta situación traía causa del Pacto de San Sebastián de 17 agosto de 1930 en que los firmantes reconocían «unánimemente la realidad viva del problema de Cataluña y la necesidad de dar una solución jurídica al problema catalán». El texto del Pacto lo recoge PÉREZ SERRANO, *op. cit.* pág. 78 (nota), aunque la referencia más frecuente es la Nota de Prensa del *Diario El Sol*, publicada el 19 de agosto de 1930. Ahora bien, al respecto señala SAGUER Y OLIVET, E., *La cuestión catalana y el Estatuto de Cataluña*, Tipografía de La Académica de Serra y Russell, Barcelona, 1931, págs. 11 y 12: «Los elementos que se concertaron para a todo trance instaurar en España la República, convinieron, verbalmente, no por escrito, el llamado Pacto de San Sebastián, según el cual en síntesis, teniendo en cuenta las distintas versiones que de él se han publicado, parece ser que el actual Gobierno, o los miembros que del mismo intervinieron en tan inconcreto e indefinido pacto, contrajeron el compromiso de llevar a las Cortes Constituyentes el proyecto de Autonomía que elaboraran los elementos revolucionarios catalanes que intervinieron en el citado pacto [...]. Del Pacto de San Sebastián no hay texto escrito ni firmado; todas las versiones y textos que se han querido dar como oficiales son interpretaciones personales de diversos personajes, muchos de los cuales, sin haber intervenido ni asistido a las reuniones celebradas, han querido utilizar el famoso pacto como instrumento de sus particulares apreciaciones partidistas». De opinión prácticamente idéntica ROIG I ROSICH, *op. cit.*, págs. 2 a 4 en que recoge varias versiones sobre el Pacto. El caso es que para unos el Pacto de San Sebastián limitó conscientemente el derecho a la autodeterminación, aunque de él emana cierto espíritu «federalizante» (AGUILERA DE PRAT, *op. cit.*, pág. 73). Para otros, los «catalanistas», su aportación a la causa republicana había impuesto la condición de que España fuese una República Federal (DE MEER, F., *Autonomías, propiedad, Iglesia y enseñanza. La Constitución de la II República*, Eunsa, Pamplona, 1978, pág. 59).

(13) CORCUERA ATIENZA, J., «La Constitución de 1931 en la historia constitucional comparada» en *Fundamentos. Revista electrónica*, núm. 2, 2000 (<http://constitucion.rediris.es/fundamentos/segundo/constitucion1931-1.html>). Como recoge RUIZ MANJÓN, O., *El Partido Republicano Radical. 1908-1936*, Tebas, Madrid, 1976, pág. 236, éste «habló del Pacto de San Sebastián y de la sublevación de Jaca; del manifiesto de Maciá del mes de marzo y del 14 de abril; de la gestación del Estatuto y del referéndum catalán sobre el mismo. La constante argumental de todas estas referencias era la de que los republicanos catalanes sólo pretendían una cosa: la separación de Cataluña del resto de España».

Tras la aprobación de la Constitución hubo que adaptar el Estatuto provisional para la autonomía de Cataluña a ésta, pues contenía mayores atribuciones para Cataluña que el que después sería aprobado por las Cortes en 1932<sup>(14)</sup>. Entre otros aspectos reconocía a Cataluña como «Estado» autónomo dentro de la República española, es decir, pretendía prefigurar el carácter federal de una constitución que todavía no había sido aprobada<sup>(15)</sup>. Así decía el art. 1 del proyecto: «Cataluña es un Estado autónomo, dentro de la República española». Mientras que la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 consagraba una República unitaria, mejor dicho, «integral», pues su art. 1 señalaba que «La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». Había que eliminar, por tanto, toda referencia estatutaria de reconocimiento de una «República Federal» y de una «originaria soberanía catalana», para pasar, después, a la discusión del Estatuto catalán, cuya «decapitación» era inevitable<sup>(16)</sup>.

Como el proyecto de Estatuto, aprobado por la Diputación provisional de la Generalidad catalana el 14 de julio de 1931<sup>(17)</sup>, reflejaba el deseo de los catalanes de una República Federal y el reconocimiento de su soberanía

- 
- (14) Sobre el Estatuto de Nuria y sus prolegómenos pueden consultarse las siguientes obras GONZÁLEZ I VILLALTA, A., «La minoría catalana en las Cortes Constituyentes (1931-1933)», *Ayer*, núm. 56, 2004; MASSÓ ESCOFET, C. y GAY DE MONTELLÀ, R., *L'Estatut de Catalunya: text oficial comentat, amb referències legals i notes de la discussió parlamentària*, Bosch, Barcelona, 1933; ORTEGA Y GASSET, J.; AZAÑA, M. y RIDAO, J. M., *Dos visiones de España: discursos en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña*, prólogo de José María RIDAO, Glaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2005; ROIG I ROSICH, *op. cit.*; VALLS Y TAVERNER, F., «Precedents y fonts de l'Estatut de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1932; ANGUERA DE SOJO, J. O., *La justicia en l'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1934; GERPE LANDÍN, M., *L'Estatut d'Autonomía de Catalunya i l'estat integral*, Ediciones 62, Barcelona, 1977; LESAFFRÉ, J., *Le probleme national de la Catalogne et sa solution par le statut de 1932*, Imprimerie Mari-Lavit, Montpellier, 1934.
- (15) ALCARAZ I GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 120. También ROIG I ROSICH, *op. cit.*, pág. 41, pues «las Cortes Constituyentes recortaron con un rigor excesivo muchas de las aspiraciones catalanas».
- (16) *Ibidem*, pág. 128.
- (17) El texto del proyecto del Estatuto de Nuria puede consultarse en catalán en: SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN-ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977, págs. 342 a 355. Sólo el Preámbulo en español: LLORENS, E. L., *La autonomía en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Reus, Madrid, 2008, págs. 367 a 369.

...nía política plena, el texto fue minuciosamente analizado por la Comisión constitucional, pues incluía implícitamente una opción federalista incompatible con el proyecto republicano, que se inclinaba por un regionalismo excepcional<sup>(18)</sup>.

He aquí el momento de inflexión para la consecución por Cataluña de tan ansiada autonomía, porque las Cortes republicanas modificaron sensiblemente su contenido, limitando severamente el alcance de sus competencias, así como otras cuestiones relevantes. Y esto a pesar de que, a juicio de Cucurull, la Generalidad presentó un proyecto de Estatuto en virtud del cual el ejercicio de las facultades estatales que Cataluña se reservaba eran muy limitadas en comparación con las reivindicaciones contenidas en otros proyectos de autogobierno de Cataluña elaborados entre 1883 y 1930. Así en algunos aspectos, resultaba menos ambicioso que el Estatuto presentado, por ejemplo, por la Mancomunidad a las Cortes de la Monarquía<sup>(19)</sup>.

En realidad, el clima general en España, a excepción de Cataluña, reflejaba cierto recelo contra el proyecto de Estatuto; recelo que se tradujo en cierta hostilidad entre los sectores más radicales del catalanismo. ARRARÁS describe como «se decía con gritos de alarma que el Estatuto, tal y como lo votó en plebiscito el pueblo catalán, iba a ser escamoteado»<sup>(20)</sup>. Tanto fue así, que los diputados catalanes se reunieron, el 19 de abril en Barcelona y decidieron, unánimemente, mantenerse firmes frente al Dictamen de la comisión parlamentaria que pretendía la modificación del texto que venía de Cataluña. Es más, el propio Maciá afirmaba en *La Veu de Catalunya* de 18 de abril de 1932 que: «Este Estatuto es el que tiene la obligación de mantener como ponencia el Gobierno, según el Pacto de San Sebastián (...) Si no se aprueba nuestro Estatuto, ni en España, ni en Cataluña será posible gobernar (...) Todo lo subordinado al Estatuto y nuestras adhesiones más o menos gubernamentales están supeditados a su aprobación».

Una solución que satisficiera ambas posturas parecía, ciertamente, difícil. Finalmente se decidió nombrar una Comisión especial que se encargase de redactar un Dictamen que debería ser discutido, modificado y aprobado

(18) AGUILERA DE PRAT, *op. cit.*, págs. 75 y 77.

(19) CUCURULL, F., *Catalunya, republicana y autónoma (1931-1936)*, La Magrana, Barcelona, 1984, págs. 66 y 67.

(20) ARRARÁS, J., *Historia de la Segunda República*, t. I, ed. Nacional, Madrid, 1964, pág. 22.

por las Cortes de la República<sup>(21)</sup>. Ésta terminó su Dictamen el 9 de abril de 1932, intentando una primera adecuación del Estatuto de Nuria a la Constitución de 1931, al eliminar del texto estatutario cualquier referencia a la opción «federal». Así en primer lugar, se observó cierta reducción del número de preceptos, pues el Presidente de la Comisión, don Luis Bello, pretendía «reducir el número de artículos a la mitad, redactándolos de modo que cada uno resumiese todo lo referente a una determinada materia»<sup>(22)</sup>. Esta opción, por demás perfectamente reglamentaria, permitió un debate más ágil y la retirada de muchas enmiendas.

Así, se observó una significativa reducción un mes después, exactamente el 6 de mayo, comenzó la discusión pública de este dictamen; una discusión que se prolongó durante tres meses hasta la aprobación definitiva del Estatuto de Cataluña el 9 de septiembre de 1932<sup>(23)</sup>, por 314 votos afirmativos, 24 en contra y 116 abstenciones.

No es éste el momento de detenernos en un comentario detallado del contenido político de estas discusiones, es decir, de realizar un extenso análisis de las posturas a favor de un mayor grado de autonomía para Cataluña o de los que veían en esta alternativa el fantasma del separatismo. Baste con recordar que el reconocimiento de autonomía político-administrativa

(21) La Comisión se integró por los siguientes diputados: López de Goicoechea, Fatrás, San Andrés (Partido Radical Socialista), Basterreotea (Grupo vasco-navarro), Poza Juncal (gallego autonomista), Lara, Abad Conde, Marco Miranda, Vaquero i García Lozano (Partido Radical), Belló (Acción Republicana), Pascua, Bargalló, Sánchez Gallego, Escandell i De Francisco (socialistas), Royo Villanova (Grupo agrario), Xiran i Lluhí (ERC), Valle (republicano federal), e Iranzo (Agrupación al Servicio de la República).

(22) HURTADO, A., *Quaranta anys d'advocat*, t. II, Barcelona, 1967, pág. 139.

(23) El debate a la totalidad se prolongó hasta el 9 de junio en que comenzó la discusión del articulado. El texto definitivo del Estatuto de Nuria original mecanografiado en CENTRO DOCUMENTAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA, Archivo Histórico Nacional, Legajo núm. 1, Documento: 2 (Signatura: PS-BARCELONA\_GENERALITAT, 1.2). La publicación oficial de la *Gaceta de Madrid*, el 21 de septiembre, núm. 265, págs. 2090 a 2094. Otras versiones que pueden consultarse: BALCELLS, A., *Cataluña contemporánea II. 1900-1939*, Siglo XXI, Madrid, 1977, págs. 103 a 107; DÍAZ-PLAJA, F., *El siglo XX. Dictadura... República (1923-1936)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, págs. 484 a 494; GARCÍA-NIETO M.<sup>a</sup> C. y DONÉZA, J. M.<sup>a</sup>, *La Segunda República I (1931-1936)*, Guadiana, Barcelona, 1974, págs. 298 a 306; o SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; ORDUÑA REBOLLO y MARÍN-ARTAJÓ, *op. cit.*, págs. 355 a 365.

a las regiones bajo la vigencia de la Constitución de 1931 se asentaba en dos pilares:

1. Que las regiones se conformaban como regiones autónomas dentro del Estado español, de conformidad con la Constitución de la República, ex art. 8.

2. Que las regiones que quisiesen ser autónomas debían presentar un Estatuto (art. 11), que debía respetar las prescripciones del art. 12 de la Constitución de 1931. Así, para la aprobación de los Estatutos de autonomía se exigía propuesta de la mayoría de los Ayuntamientos o Municipios del territorio afectado, o al menos, de aquellos que supusieran las dos terceras partes del censo electoral de la región en cuestión; posterior aceptación por las dos terceras partes, cuanto menos, de los electores inscritos en el censo de dicha región, y ulterior aprobación por las Cortes de la República.

Por tanto, «como requisito previo e indispensable, la Constitución del 31 exigía la previa conformidad de los pueblos que dentro del Estado español podían formar un núcleo político-administrativo con una regulación expresa, dentro de los límites que la propia Constitución señalaba, contenida en el Estatuto que habría de regir en cada región autónoma»<sup>(24)</sup>. Y, después, se requería, con carácter irrenunciable, la obligación de remitir dicho texto a las Cortes republicanas, que deberían autorizarlo, con las oportunas modificaciones que considerasen pertinentes. Así, lo recordaba Miguel Maura en sesión de Cortes de 6 de mayo de 1932: «Creo poder afirmar sin contradicción posible que el compromiso de aquel Pacto (*se refiere al Pacto de San Sebastián —EGH—*) fue: primero, que Cataluña, proclamada la República, no se tomaría nada por su mano, que Cataluña redactaría su Estatuto, el cual sería traído a la Cámara para que ésta discutiera sobre él libremente, tercero y último, que Cataluña aceptaría lo que las Cortes resolvieran, sin ninguna apelación. Esto fue lo pactado»<sup>(25)</sup>.

Por tanto, lo que las Cortes de la República hicieron fue la adaptación de este texto a la Constitución de 1931, eliminado del mismo todo lo que consideraron inconstitucional. Así lo afirmó el Presidente de la Comisión parlamentaria, el Sr. Bello: «Nosotros hemos creído que a Cataluña había

(24) TORRES GALLEGO, *op. cit.*, pág. 50.

(25) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 61, págs. 5445 a 5466.

de concedérsele un margen de autonomía, quizás el más extremo, llegando hasta donde se pudiera llegar»<sup>(26)</sup>.

Finalmente frente a los iniciales 52 artículos del Proyecto del primer Estatuto de autonomía de que ha disfrutado Cataluña, el texto final contó con 18 artículos, estructurados en cinco títulos, acompañados de una disposición transitoria.

### 3. LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO VASCO, DE 7 DE OCTUBRE DE 1936

Justo el mismo día en que se aprobaba la Constitución de 1931, se abría el proceso estatutario para el País Vasco. Fue así como las Comisiones Gestoras de las diferentes Diputaciones provinciales asumían la iniciativa del proceso, es decir, debían convocar a los ayuntamientos de cada provincia, para, al decir del Decreto de 8 de diciembre de 1931, que «si esa autonomía ha de legalizarse en un Estatuto uniforme para las tres provincias Vascongadas y Navarra, o si, por el contrario, se articulará en un Estatuto por cada provincia».

El 31 de enero de 1932, finalmente se decidió aprobar un único Estatuto. El primer proyecto resultante de esta iniciativa, de 58 artículos es conocido con el nombre de «Proyecto de las Gestoras»<sup>(27)</sup> y fue elaborado por un representante de cada una de las Comisiones gestoras y seis representantes de los Ayuntamientos. Este proyecto, terminado el 21 de marzo de 1932, se presentó a la ratificación de la Asamblea General de los Ayuntamientos el 19 de junio de 1932. Este proyecto, sin embargo, fue rechazado por los ayuntamientos navarros, que en ese momento, se desmarcaron del proceso estatutario vasco, que, no obstante, siguió para las otras tres provincias vascas, siendo finalmente aprobado el 6 de agosto de 1933.

El plebiscito que exigía el art. 12 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, se celebró el 5 de noviembre de 1933, alcanzando el 89,5 por ciento

(26) *Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 13 de mayo de 1932, núm. 165.

(27) Los diferentes proyectos estatutarios del País Vasco pueden consultarse en TAMAYO SALABERRÍA, V. y TAMAYO SALABERRÍA, C., *Fuentes documentales, normativas del Estatuto de Guernika*, Publicaciones de la Excma. Diputación Foral de Navarra, Vitoria-Gasteiz, 1981. En concreto éste al que nos referimos en págs. 37 a 47.

nás extremo, llegando

Proyecto del primer  
a, el texto final contó  
mpañados de una dis-

## 10 DE OCTUBRE DE 1936

ción de 1931, se abría  
y las Comisiones Ges-  
mían la iniciativa del  
os de cada provincia,  
31, que «si esa auto-  
ra las tres provincias  
culará en un Estatuto

dar un único Estatuto.

artículos es conocido

ue elaborado por un

y seis representantes

de marzo de 1932,

de los Ayuntamientos

ue rechazado por los

marcaron del proceso

s tres provincias vas-

3.

le 9 de diciembre de

lo el 89,5 por ciento

1932, núm. 165.

consultarse en TAMAYO SALABE-

vas del Estatuto de Guer-

Vitoria-Gasteiz, 1981. En

de los votos favorables en Guipúzcoa y el 88,4 por ciento en Vizcaya. Sin embargo en Álava sólo votaron a favor el 41,5 por ciento de los electores. Este fue uno de los motivos que contribuyeron a ralentizar la discusión de este Estatuto. Así, «cuando en febrero de 1934, llegó a las Cortes el momento de discutir un proyecto de Estatuto, que a finales del año anterior había sido aprobado por referéndum en las tres provincias vascongadas, el principal argumento que utilizaron los enemigos del Estatuto fue que la voluntad autonomista de Álava no había quedado suficientemente clara en la consulta»<sup>(28)</sup>. Recuerda CORCUERA ATIENZA que en cualquier caso, «se alcanzaba holgadamente el requisito de la aprobación del texto por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, exigidas por el art. 12 de la Constitución republicana»<sup>(29)</sup>.

La discusión parlamentaria del Estatuto vasco comenzó tras las elecciones de 1933; discusión que fue obstaculizada desde los primeros meses de 1934. En un principio, como ya dijimos, argumentando el insuficiente apoyo de Álava al proceso, y después por otro tipo de razones como el gobierno de Cataluña o el Estatuto del vino, que se consideraba contrario al concierto económico<sup>(30)</sup>. El caso es que la CEDA, convencida de que predominarían las posturas contrarias a este Estatuto, concedió a sus diputados plena libertad. Y tuvo razón, porque con la abstención del núcleo autonomista de la CEDA el Estatuto vasco entró en un período de congelación que se prolongó hasta abril de 1936<sup>(31)</sup>.

Finalmente su discusión se reanudó el 17 de abril de 1936. Pero siguió siendo una tramitación parlamentaria accidentada. En primer lugar, porque en la Comisión parlamentaria, presidida por Indalecio Prieto, los diputados de la CEDA presentaron, el 10 de julio, una proposición incidental, que retrasó el traslado del texto definitivo del Estatuto aprobado por la Comisión al Pleno de las Cortes republicanas. Y en segundo lugar, porque cuando en julio de 1936 la Comisión estaba en disposición de acabar su dictamen, tiene lugar la sublevación de Francisco Franco. Sin

(28) VARELA DÍEZ, *op. cit.* págs. 41 y 42.

(29) CORCUERA ATIENZA, J., «El estatutismo vasco durante la Segunda República. Foralidad y autonomía regional», en CASTELLS, L. y CAJAL, A. (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 214.

(30) *Ibidem*, pág. 217.

(31) VARELA DÍEZ, *op. cit.*, pág. 42.

embargo, «la voluntad de integrar al PNV en el gobierno de Largo Caballero, llevan a las Cortes a declarar de urgencia la tramitación del proyecto el 1 de octubre de 1936, aprobándose por aclamación el texto del dictamen de la Comisión el día 6»<sup>(32)</sup>.

#### 4. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

El procedimiento constitucional, prescrito en el art. 12, para la redacción del Estatuto de una Región autónoma, establecía tres fases netamente diferenciadas:

— Propuesta de los Ayuntamientos que quisiesen constituirse en Región autónoma, esto es, por la mayoría de los Ayuntamientos de la Región que quisiesen acceder a la autonomía, o, por lo menos, de los que supusiesen las dos terceras partes del Censo electoral de la Región.

— Aceptación plebiscitaria por los electores de los territorios afectados de, al menos, las dos terceras partes de los inscritos en el censo de la región. Si no se alcanzaba dicho mínimo, no podría formularse nuevamente propuesta hasta pasados cinco años.

— Aprobación por las Cortes de la República.

Al respecto de la exigencia de referéndum decía Alcalá Zamora que «en los plebiscitos estatutarios, la emisión del voto no ha sido generalmente, espontánea, ni los escrutinios modelo de exactitud»<sup>(33)</sup>. Sea como fuere, durante la vigencia de la Segunda República se desarrollaron tres referéndums autonómicos en que se aprobaron los correspondientes Estatutos: el 2 de agosto en Cataluña, con un 74,86 por ciento de votos afirmativos; el 5 de noviembre de 1933 para el País Vasco, con un 84,05 por ciento de votos a favor y el 28 de junio de 1936 en Galicia, con un 73,96 por ciento de votos favorables.

(32) CORCUERA ATIENZA, *op. cit.*, pág. 217.

(33) ALCALÁ ZAMORA, N., *Obra completa. Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Parlamento de Andalucía/Diputación de Córdoba/Caja Sur/Patronato, Málaga, 2002, pág. 253.

Sin embargo, la fase que mayor enjundia revestía era el trámite de su aprobación en Cortes, pues pretendía adecuar el contenido estatutario a lo previsto en la Constitución<sup>(34)</sup>.

Estamos ante un esquema similar al previsto en la actual Constitución española de 29 de diciembre de 1978, pues para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, tanto los de régimen ordinario, esto es los del art. 146 CE, como para la aprobación de los de Régimen especial del art. 151 y la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE, los proyectos deberán ser remitidos a las Cortes Generales. En el primer caso, éste era elaborado por la Asamblea de miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas, junto con los diputados y senadores elegidos por ellas, y debía ser remitido a las Cortes Generales para su ulterior tramitación legislativa. E, igualmente en los Estatutos de régimen especial en los que, a pesar de que éste era elaborado por una Asamblea integrada por los diputados y senadores de las provincias afectadas, a convocatoria del Gobierno y órgano autonómico preexistente, una vez aprobado el proyecto por la mayoría absoluta de los miembros de dicha Asamblea, debía ser remitido a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. A éste, por tanto, correspondía el examen del texto que le remitiesen, con el concurso y la asistencia de una delegación de la Asamblea redactora. Posteriormente, tras la celebración del preceptivo referéndum obligatorio, si el proyecto había sido aprobado en cada provincia, era nuevamente elevado a las Cortes Generales, que lo ratificaban en sendos Plenos de las Cámaras, sin posibilidad alguna de enmienda.

En definitiva, tanto en 1931 como en 1978 la intervención de las Cortes nacionales constituía la fase central del procedimiento de elaboración del Estatuto, además de erigirse en requisito indispensable.

Por lo que respecta a la reforma estatutaria en el Proyecto de Estatuto de Nuria incluía un último precepto, de número 52, que rezaba: «Este Estatuto no podrá ser modificado sino por el mismo procedimiento que se

(34) OLIVER ARAUJO, J., *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991, pág. 54, y SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 469 y 470, «pues parecía restringir esta aprobación de las Cortes a un visto bueno de su conformidad con lo previsto por la Constitución».

ha seguido para aprobarlo, o sea que exigirá la votación del Parlamento de Cataluña, el Plebiscito de Ayuntamientos, el referéndum popular y la aprobación del Parlamento de la República». Pareciese derivarse de su redacción que «con el Estatuto de Cataluña, queda a esta región, o nación si se quiere, la Soberanía, lo que expresa su último artículo, por cuya virtud no puede modificarse el propio Estatuto, sino siguiendo el mismísimo camino de su creación; luego, no puede desaparecer por la sola decisión del Poder del Estado Español; luego, a virtud solamente del citado artículo, Cataluña, cuando menos sería co-soberana. Mas, como Cataluña por el Estatuto se declara verdadero Estado, puede jurídicamente desprenderse en cualquier momento del lazo de unión y declararse independiente; independencia que obtendrá o no obtendrá según la actitud y fuerza de la otra parte»<sup>(35)</sup>.

Sin embargo, el art. 18 del texto definitivo del Estatuto de Nuria se dedicaba al procedimiento de revisión estatutaria en el que se observa un desdoblamiento respecto de los previsto en el art. 52 del Proyecto<sup>(36)</sup>, prescribiendo que: «Este Estatuto podrá ser reformado:

a) Por iniciativa de la Generalidad, mediante referéndum de los Ayuntamientos y aprobación del Parlamento de Cataluña.

b) Por iniciativa del Gobierno de la República y a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes.

En uno y otro caso será preciso para la aprobación (definitiva) de la Ley de Reforma del Estatuto, las dos terceras partes del voto de las Cortes.

Si el acuerdo de las Cortes de la República fuera rechazado por el referéndum de Cataluña, será menester, para que prospere la reforma, la ratificación de las cortes ordinarias, subsiguientes a las que le hayan acordado». Precepto idéntico al art. 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco<sup>(37)</sup>: «El Estatuto podrá ser reformado:

(35) SAGUER Y OLIVET, *op. cit.*, págs. 63 y 64.

(36) VALLS Y TABERNER, *op. cit.*, pág. 302. No se siguieron, en consecuencia, las prescripciones del Dictamen de la Comisión parlamentaria que valoró el proyecto de Estatuto de Nuria, que incluía en su art. 37 diferente redacción a la finalmente aprobada.

(37) *Gaceta de Madrid*, núm. 281, de 7 de octubre de 1936, págs. 211 a 214.

- a) Por iniciativa del País Vasco, mediante referéndum de los ayuntamientos y aprobación del órgano legislativo del país.
- b) Por iniciativa del Gobierno de la República y a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes.

En uno y otro caso será preciso para la aprobación de la ley de reforma del Estatuto, las dos terceras partes del voto de las Cortes.

Si el acuerdo de las Cortes de la República fuera rechazado por referéndum del País Vasco será menester para que prospere la reforma la ratificación de las Cortes ordinarias subsiguientes a las que la hayan acordado».

Sin embargo, el «proyecto de Estatuto vasco de las Gestoras» de 21 de marzo de 1932, decía en su art. 58 que: «Para la reforma de este Estatuto se seguirá el mismo procedimiento exigido para su aprobación por el art. 12 de la Constitución, y se requerirá, además, el voto favorable de la mayoría absoluta del Parlamento General y el de igual mayoría de las Cortes de la República.

La iniciativa para la reforma podría partir del Parlamento General del País Vasco-Navarro o de las Cortes de la República, debiendo la propuesta ser autorizada por la cuarta parte de los representantes de aquél en el primer caso, o por igual proporción de los Diputados de las Cortes en el segundo, y señalarse en los dos concretamente el artículo o artículos que han de suprimirse, reformarse o adicionarse.

Estos requisitos serán exigidos únicamente para la reforma de aquellas materias que afecten a la Constitución o a las relaciones del País Vasco-Navarro con el Estado español.

Para las materias de régimen interior bastará un acuerdo del Parlamento General.

La reforma del Estatuto en todas las demás materias deberá ajustarse a lo que se disponga en el Estatuto interior del País».

Es evidente que este complicado sistema de revisión, que distinguía entre categorías a reformar, aplicando a cada una, un procedimiento diferente, pero que en general, pretendía excluir toda intervención de las Cortes republicanas, no podía ser aceptado por éstas, máxime con el precedente del

proyecto de Estatuto de Nuria, que fue recortando, aun siendo menos ambicioso que el vasco. Por tanto, el Estatuto vasco «se separa de forma notable del proyecto plebiscitado y se acerca con frecuencia al texto autonómico catalán»<sup>(38)</sup>. Y, además, si para Cataluña se habían restringido muy mucho las iniciales pretensiones del proyecto, más en el caso del País Vasco, pues la coalición republicano-socialista nunca tuvo la intención de conceder al País Vasco el mismo grado de autonomía que se había concedido a Cataluña<sup>(39)</sup>. De ahí, los recortes.

La República, con tantas prevenciones, pretendía enmendar un inicial error en la redacción del art. 12 de su Constitución, pues recuerda Alcalá Zamora que «mucho más grave y de rango constitucional es la deficiencia que ha mostrado el artículo de que se trata, no poniendo el necesario remate a la serie de trámites que escalona. Dice efectivamente, que han de aprobar las Cortes los Estatutos, pero no dice siquiera como, con qué quórum, y omite, por completo, los trámites y requisitos correspondientes para suspender la vigencia o modificar el contenido de aquéllos (...) Abandonado serenamente el terreno de la pasión, y sin compartir ninguno de los juicios desfavorables, aparece, como lección evidente, que el art. 12 debe señalar el quórum y los demás requisitos esenciales para aprobar, suspender o modificar los Estatutos, pudiendo el número y los trámites ser distintos para cada uno de los tres supuestos o tal vez iguales para la aprobación y la derogación»<sup>(40)</sup>.

Pues bien, queda patente el deseo de establecer un procedimiento diferente para el caso de la reforma estatutaria. Así, los Estatutos vasco y catalán prevén la iniciativa del Gobierno republicano, además de la iniciativa regional, aunque los requisitos para aquél son sustancialmente menores que los requeridos a la Región autónoma. A ésta se le exige: referéndum favorable de los Ayuntamientos del territorio afectado y aprobación subsiguiente de su Asamblea legislativa. En el caso del Gobierno de la República, basta con su propia iniciativa y el apoyo de la cuarta parte de los escaños en las

(38) CORCUERA ATIENZA, *op. cit.*, pág. 217.

(39) VARELA DÍEZ, *op. cit.*, pág. 71.

(40) ALCALÁ ZAMORA, *op. cit.*, pág. 254. En un sentido muy similar, al señalar los errores y la deficiente redacción de este precepto, LESAFRE, *op. cit.*, pág. 322, que apunta lo mismo también del art. 18 del Estatuto de Nuria: artículo «mal redactado y de interpretación delicada» (*Ibidem*, pág. 321).

Cortes. Nada excepcional en definitiva. Por tanto en materia de reforma estatutaria seguía prevaleciendo cierto recelo o temor a las serias posibilidades de escisión o independencia de aquellos territorios a los que se concediese autonomía. Pues a la postre, establecía que las Cortes republicanas tendrían capacidad por sí solas para modificar los Estatutos regionales.

De los debates parlamentarios sobre este precepto es fácil deducir estos temores y prevenciones contra la posibilidad de Regiones autónomas disociadas. Así, Roig i Rosich considera que esta postura «significaba conceder una autonomía en régimen de interinidad, sometida a cualquier cambio parlamentario, y siempre bajo la posibilidad de ser controlada y retocada desde Madrid»<sup>(41)</sup>. De modo que, el procedimiento de revisión previsto en los Estatutos venía a erigirse en nueva fórmula de control de la actividad regional por parte del Gobierno republicano. Es más el diputado Sr. Sánchez Román insistió en varias ocasiones sobre la necesidad de establecer estas fórmulas de control, como modo con el que evitar cualquier extralimitación de los poderes regionales.

La incertidumbre frente a lo desconocido, quizás el recelo o la desconfianza a lo que pudiesen suceder en un futuro en relación con el modelo de regiones dotadas de autonomía que se inauguraba, supuso que el Texto de 1931 se blindase en determinadas cuestiones frente a la Regiones autónomas que pudiesen constituirse. Así, la Constitución de 1931 aseguraba la supremacía del Estado sobre las Regiones autónomas, al establecer que toda competencia sobre materias que no estuviesen expresamente atribuidas a los Estatutos en la Constitución, era de titularidad estatal (art. 18, Constitución de 1931). Y, además en el art. 21 expresaba, de un modo categórico, la primacía del «derecho del Estado español sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la expresa competencia de éstas en sus respectivos Estatutos».

Todo esto se acompañaba de un complicado proceso para el traspaso de competencias. Así, el traspaso de las competencias ejecutivas que se relacionaban en el art. 15 se realizaría en función de la capacidad política de la Región que pretendiese la autonomía; capacidad política que era decidida, naturalmente, por las Cortes de la República. Por tanto, se abría un juicio

(41) ROIG I ROSICH, *op. cit.*, pág. 182.

sobre la oportunidad política de tal ampliación; potestad que sobrepasaba los límites de una tutela jurídica de la cuestión<sup>(42)</sup>. Además, las Cortes podían fijar las bases a las que debería ajustarse la legislación autonómica, para garantizar la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República.

Junto a estos mecanismos se establecía una clara primacía estatal en todo lo no previsto por la Norma fundamental (arts. 18 y 22) y una cláusula de supremacía del «interés general de la República» (art. 19). Además, el art. 20 reservaba al Gobierno de la República la facultad de dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, incluso cuando esta ejecución correspondiese a las autoridades regionales.

Este vasto complejo de fórmulas se completaba con el control de constitucionalidad que correspondía, naturalmente, al Tribunal de Garantías Constitucionales (arts. 28 y 29 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales). También correspondía a este Tribunal la resolución de los conflictos sobre la capacidad fiscalizadora del Gobierno central<sup>(43)</sup>.

Y, por último, aunque la Constitución de 1931 no incluyese ninguna disposición al efecto, al excluir en la redacción definitiva del Estatuto toda intervención de las Asambleas de las regiones autónomas del procedimiento de reforma, establecía un férreo control sobre el futuro devenir de las autonomías regionales. El Estatuto era el que se otorgó y su posible reforma o modificación estaba, prácticamente de forma exclusiva en manos del

---

(42) RUIZ LAPEÑA, R. M.<sup>a</sup>, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República*, Bosch, Barcelona, 1982, pág. 77.

(43) En este sentido, el art. 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña decía en su párrafo segundo: «(...) La Generalidad está obligada a subsanar, a requerimiento del Gobierno de la República, las diferencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes; pero si la Generalidad estimase injustificada la reclamación, será sometida la divergencia al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el art. 121 de la Constitución. El Tribunal de Garantías Constitucionales, si lo estimase preciso, podrá suspender la ejecución de los actos o acuerdos a que se refiere la discrepancia en tanto resuelve definitivamente». Además en el Estatuto de Nuria también se prescribía la inspección estatal de los servicios de radiodifusión que hubiese autorizado la *Generalitat* (art. 5), la facultad de inspección del Ministro de Finanzas (art. 16) o la fiscalización de la gestión económica de la *Generalitat* por el Tribunal de Cuentas de la República (art. 17).

Estado: «el poder constituyente de revisión no podía ser compartido en manera alguna; ni su última palabra, ni su primera iniciativa»<sup>(44)</sup>.

Es más, esta especial preocupación por el control sobre las Regiones autónomas supuso, también, la inclusión de un nuevo artículo en el Estatuto catalán, que no estaba previsto ni en el proyecto ni en el Dictamen de la Comisión de valoración del Proyecto de Estatuto de Nuria<sup>(45)</sup>. Así, el art. 6 que señalaba en su primer párrafo que: «La Generalidad organizará todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca para la ejecución de sus preceptos.

La aplicación de las leyes sociales estará sometida a la inspección del Gobierno para garantizar directamente su estricto cumplimiento y el de los Tribunales internacionales que afecten a la materia».

En definitiva, por mucho que algunos insistan en la tendencia federal del modelo de descentralización política de la Constitución de 1931 en realidad no fue así<sup>(46)</sup>. No hay más que ver el devenir de los acontecimientos, y el modo en que las Cortes republicanas fueron recortando y rechazando tanto las pretensiones de Cataluña y País Vasco, como las iniciales opiniones que apostaban por la federalización del modelo. Como apunta ROIG I ROSICH: «Muchas de estas limitaciones serían consecuencia de la nueva estructuración del estado integral que no federal, que venía a restringir una autonomía [...] Así, de una manera ligera pero formalmente eficaz, se modificó el sistema autonómico, no por los catalanes, sino en la versión adoptada por la comisión de las Cortes. Y se unía a una Cataluña autónoma pero presuntamente díscola con una República española integradora»<sup>(47)</sup>. E igual suerte corrió el proyecto estatutario vasco, pues la política parlamentaria del PNV se caracterizó por su apoyo constante a los catalanes, buscando con ello un apoyo recíproco<sup>(48)</sup> y, por ende, idéntico final.

(44) TOMÁS Y VALIENTE, *op. cit.*, pág. 25.

(45) Surgió de los votos particulares del diputado Sr. Bargalló i Pascua, del diputado Sr. Valle y de las reiteradas sugerencias del Sr. Sánchez Román. Una explicación más detallada de estos votos particulares en ROIG I ROSICH, *op. cit.*, págs. 147 y 148.

(46) ROIG I ROSICH, *op. cit.*, pág. 182.

(47) *Ibidem*, págs. 149 y 150.

(48) VARELA DÍEZ, *op. cit.*, pág. 79.

Por tanto, lo que se pretendía con una regulación tan restrictiva de las posibilidades de revisión del texto de los Estatutos de autonomía por parte de las regiones autónomas era evitar que en un futuro, pudiesen acrecentarse los deseos de una mayor autonomía; autonomía bastante recortada en ambos casos, por las Cortes republicanas. No puede haber duda al respecto, pues quedó tangencialmente claro en la tramitación parlamentaria del art. 18 del Estatuto de Nuria. Así, decía el Sr. Sánchez Román al respecto del Estatuto de Cataluña en sesión de Cortes de 12 de mayo sobre el Dictamen de la Comisión del Estatuto, que: «El Estatuto presentado por los catalanes ha tomado una posición defensiva y desconfiada cuando dice en el art. 37.º: «La iniciativa de las Cortes no podrá promover la revisión del Estatuto. La gravedad del caso salta a la vista. La cuarta parte de los diputados de la Cámara pueden proponer la reforma de la Constitución y todo el Parlamento no puede tener, no ya la libertad para modificar el Estatuto, sino la iniciativa de promover su modificación. Las Cortes españolas no pueden desprenderse de sus derechos y atribuciones, porque acceder a ello sería tanto como hipotecar todo el porvenir de la vida política española. Los parlamentarios de hoy podemos impedir que el Parlamento de mañana pueda deshacer o rectificar cualquier imprudente cesión hecha por la inexperiencia propia de nuestra juventud política. El caso del Estatuto es el caso de toda ley general, que en cualquier momento puede ser reformada por el legislador»<sup>(49)</sup>.

Esto, naturalmente fue acogido con insatisfacción por parte de ciertos sectores catalanistas que pensaban en la posibilidad de que en un futuro su Estatuto, notablemente recortado, fuese modificado y ampliado.

Pero es que, además, desde la lógica de la creación legislativa, el Estatuto se aprobaba por Ley, es decir, que era la ley básica que regulaba la organización político-administrativa de una región autónoma; ley, por tanto, que pasaba a formar parte del ordenamiento jurídico de la República. De ahí, que pareciese, de todo punto, insostenible excluir al Gobierno o a las Cortes de la República de la iniciativa para su eventual modificación. Así, recoge ROIG I ROSICH, que Sánchez Román en sesión de Cortes Constituyentes de 13 de mayo de 1932, exponía cómo con esta redacción iba a ser más difícil modificar el Estatuto que la propia Constitución, lo que a la larga se

(49) ARRARÁS, *op. cit.*, pág. 342.

suponía discutir sobre la categoría del Estatuto, es decir, sobre si era una ley ordinaria o una ley de rango superior<sup>(50)</sup>.

En este sentido, el diputado Sr. Amadeo Hurtado en sesión de Cortes Constituyentes de 20 de mayo de 1932 añadía como «los mismos elementos que contribuyeron a establecer el pacto han de contribuir a modificarlo o deshacerlo»<sup>(51)</sup>. Es decir, que insistía en el carácter pactado del Estatuto, eliminando la posibilidad de modificación aislada de éste por una sola de las partes, como garantía contra los extremismos<sup>(52)</sup>.

Cierto es que la redacción de los arts. 18 y 14 de los Estatutos catalán y vasco, respectivamente, reflejan un mayor protagonismo de las Cortes republicanas, que veían notablemente reforzada su posición, desde el momento en que exigía su voto favorable de dos tercios. Pero también se preveía una especie de «veto suspensivo» si la reforma no fuese aprobada en referéndum autonómico, hasta que las siguientes Cortes republicanas la ratificasen, se entiende que por idéntica mayoría, aunque no se dijese expresamente. En este sentido el Sr. diputado Lluhí presentó un voto particular en el que afirmaba que el Estatuto debía ser considerado una «Ley especial», porque las Cortes republicanas no podían conceder la autonomía sin la conformidad de la región<sup>(53)</sup>. De ahí se derivaría el carácter pactado de la norma estatutaria y la posibilidad de su modificación o eliminación sin contar tampoco con esta conformidad, expresada referendariamente. Pero el Tribunal de Garantías Constitucionales en su sentencia de 5 de marzo de 1936 dejaba bien claro que: «los Estatutos de Autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional», lo que unido a que la Constitución de 1931 se limitaba a señalar en su art. 51 que «la potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o el Congreso de los diputados», hacen ciertamente difícil defender la opción de que los Estatutos de las regiones autónomas eran leyes especiales. Es más, el art. 66 de la misma impedía someter a referéndum la Constitución y sus leyes complementarias, lo

(50) *Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 13 de mayo de 1932, núm. 165.

(51) *Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 20 de mayo de 1932, núm. 169.

(52) ROIG I ROSICH, *op. cit.*, pág. 182.

(53) *Diario de Sesiones de Cortes*, de 7 de septiembre de 1932, núm. 231.

que *a sensu contrario*, al permitir la consulta referendaria para los Estatutos, excluía su consideración de ley complementaria (o especial)<sup>(54)</sup>.

Así, si la Constitución de la Segunda República acogía solamente un concepto formal de ley, pues ley era todo acto de las Cortes, cualquiera que fuese su contenido, emanada de acuerdo con el procedimiento legislativo al uso<sup>(55)</sup> en la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía era lógico que se reservase un papel principalísimo a las Cortes republicanas, hasta el punto de eliminar cualquier consideración «pactista» o «paccionada» de éstos. De modo que, si la iniciativa partiese de la Región autónoma seguiría subsistiendo la necesidad ineludible de una intervención posterior de las Cortes de la República; intervención, por otra parte, perfectamente congruente con la relevancia, que las normas estatutarias tenían para la configuración definitiva del «modelo *integral* republicano»<sup>(56)</sup>.

Por tanto, la regulación de la revisión estatutaria durante la Segunda República pretendía que, aunque la propuesta de modificación partiese de una Región autónoma, ésta no pudiese imponer su voluntad al Legislativo republicano, desde el momento en que varias sesiones atrás se había eliminado del proyecto de Estatuto de Nuria un primer artículo que definía a Cataluña como «Estado autónomo», y un artículo segundo según el cual: «El Poder de Cataluña emanaba del pueblo y se representaba en la Generalidad». En definitiva, que la tramitación de la reforma estatutaria en las Cortes por el procedimiento legislativo general y la exigencia de aprobación por tan amplia mayoría debía ser entendida como el modo en que se pretendía una primera adecuación del texto estatutario a la Constitución.

En realidad no podía ser de otro modo, porque las Cortes de la República, mientras discutían el art. 18 del Estatuto de Nuria, estaban recortando un proyecto enviado por Cataluña que, entendían, excedió las previsiones constitucionales. De ahí, la tan significativa reducción a la que fue sometido.

(54) LESAFFRÉ, *op. cit.*, pág. 322.

(55) OLIVER ARAUJO, *op. cit.*, pág. 112.

(56) Al respecto recuerda CUCURULL, *op. cit.*, pág. 73, que, aunque se centrase fundamentalmente en la discusión del Estatuto de Nuria, no se trataba de una cuestión o problema particular de Cataluña, sino de todas las regiones, que terminarían conformando la definitiva estructura de España.

Como ocurre para los actuales Estatutos de Autonomía, la participación de las Cámaras tiene, sin duda, un carácter constitutivo, pues los Estatutos de Autonomía son normas estatales. De ahí la lógica de que las Cortes Generales participen en su redacción y posible modificación. La intervención de las Cortes Generales es lo que incorpora la voluntad estatal a su proceso de redacción. El control que éstas ejercen sobre la aprobación y, sobre todo, sobre su reforma es uno de las fórmulas de control político más importantes de las establecidas por la Constitución española de 1978. Como pretendía serlo también en el caso que nos ocupa. Esto es, un instrumento de control llamado, o dirigido, a reconocer el mismo grado de intervención del Estado y de las Autonomías en el procedimiento de reforma, que el existente en el procedimiento de elaboración ante las Cortes Generales<sup>(57)</sup>, pero que en el caso de 1931 se inclinó para favorecer la posición de supremacía del Legislativo republicano.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R., *Nacionalismos y autonomías*, PPU, Barcelona, 1993.
- ALCALÁ ZAMORA, N., *Obra completa. Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Parlamento de Andalucía/Diputación de Córdoba/Caja Sur/Patronato, Málaga, 2002.
- ALCARAZ I GONZÁLEZ, R., *La Unió socialista de Catalunya (1923-1936)*, La Magrana. Institut Municipal d' Història. Ajuntament de Barcelona, 1987.
- ANGUERA DE SOJO, J. O., *La justicia en l'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1934.
- ARRARÁS, J., *Historia de la Segunda República*, t. I, ed. Nacional, Madrid, 1964, pág. 22.
- BALCELLS, A., *Cataluña contemporánea II, 1900-1939*, Siglo XXI, Madrid, 1977.

(57) JIMÉNEZ ASENSIO, «La reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46/47, 1985, págs. 510 y 511.

- CARR, R., *España: de la Restauración a la democracia. 1875-1980*, Ariel, Barcelona, 1999.
- CENTRO DOCUMENTAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA, «Archivo Histórico Nacional», *Legajo* núm. 1, Documento: 2 (Signatura: PS-BARCELONA\_GENERALITAT, 1.2).
- CORCUERA ATIENZA, J., «El estatutismo vasco durante la Segunda República. Foralidad y autonomía regional», en CASTELLS, L. y CAJAL, A. (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- CORCUERA ATIENZA, J., «La Constitución de 1931 en la historia constitucional comparada», *Fundamentos. Revista electrónica*, núm. 2, 2000 (<http://constitucion.rediris.es/fundamentos/segundo/constitucion1931-1.html>).
- CUCURULL, F., *Catalunya, republicana y autónoma (1931-1936)*, La Magrana, Barcelona, 1984.
- DE MEER, F., *Autonomías, propiedad, Iglesia y enseñanza. La Constitución de la II República*, Eunsa, Pamplona, 1978.
- Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 13 de mayo de 1932, núm. 165.
- Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 13 de mayo de 1932, núm. 165.
- Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes*, de 20 de mayo de 1932, núm. 169.
- Diario de Sesiones de Cortes*, de 7 de septiembre de 1932, núm. 231.
- Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 61.
- Diario El Sol*, publicada el 19 de agosto de 1930.
- DÍAZ-PLAJA, F., *El siglo XX. Dictadura... República (1923-1936)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.
- FERRANDO BADÍA, J., *Formas de Estado desde las perspectivas del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.
- Gaceta de Madrid*, de 21 de septiembre, núm. 265.



- SAGUER Y OLIVET, E., *La cuestión catalana y el Estatuto de Cataluña*, Tipografía de La Académica de Serra y Russell, Barcelona, 1931.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN-ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.
- TAMAYO SALABERRIA, V. y TAMAYO SALABERRIA, C., *Fuentes documentales, normativas del Estatuto de Guernika*, Publicaciones de la Excma. Diputación Foral de Navarra, Vitoria-Gasteiz, 1981.
- TOLIVAR ALAS, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., «Soberanía y autonomía en la Segunda República y en la Constitución de 1978», *Conferencia pronunciada el día 5 de abril de 1995 dins el cicle de Seminaris d'Actualitat Jurídica del Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya*, Departament de Justícia, Edició de la Universitat Autònoma, 25 d'abril de 1996.
- TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, Átomo ediciones, Madrid, 1991, 4.ª ed.
- TORRES GALLEGO, E., «Las regiones autónomas durante la Segunda República», *Cuadernos Republicanos*, núm. 38, 1999.
- VALLS Y TAVERNER, F., «Precedents y fonts de l'Estatut de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1932.
- VARELA DÍEZ, S., *El problema regional en la Segunda República española*, Unión Editorial, Madrid, 1976.
- VILLARROYA, J. T., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.