

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^(*)**

Esther GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos^(**)*

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

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⁽¹⁾.

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»⁽²⁾, 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⁽³⁾ 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⁽⁴⁾.

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⁽⁵⁾. 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»⁽⁶⁾.

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 federal². 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⁽⁸⁾.

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*⁽⁹⁾. 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⁽¹⁰⁾.

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⁽¹¹⁾. 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⁽¹²⁾. 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⁽¹³⁾, 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⁽¹⁴⁾. 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⁽¹⁵⁾. 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⁽¹⁶⁾.

Como el proyecto de Estatuto, aprobado por la Diputación provisional de la Generalidad catalana el 14 de julio de 1931⁽¹⁷⁾, 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.