

Comentario sobre las Competencias atribuidas al Presidente de la República por la Constitución de 1931.

Edvaldo Almir Moreira Correia e Silva
Director: José Solís Fernández

I.INDICE.

- I. Índice-----	2
-II. Introducción-----	3
-III. Figura del Presidente de la República En la Constitución de 1931.-----	5
-IV. Delimitación Competencial del Presidente de la Republica.-----	8
-V. Competencias atribuidas al Presidente de la Republica.-----	9
-V.1. Competencias Constitucionales.-----	9
-V.2. Competencias legislativas.-----	13
-VI. Presidente de la República vs Presidente del Gobierno, Relación de Poderes.----	15
-VII. Conclusiones Críticas.-----	19
-VIII. Bibliografía.-----	24

II.INTRODUCCIÓN.

TEMA DEL TRABAJO.

El tema elegido para la elaboración de mi trabajo de fin de Grado es un análisis de las funciones y competencias otorgadas al Presidente de la República por la Constitución Española de 1931 como Jefe de Estado, siendo en ese momento novedoso dado que veníamos de una dictadura amparada por la Monarquía de Alfonso XIII. De entre el Catalogo de atribuciones competenciales al Presidente de la Republica quizás la más importante de todas las competencias otorgadas la capacidad de nombrar y separar libremente al Jefe de Gobierno y a propuesta de este a los Ministros. (1)

Intentaré dar una visión actual y con perspectiva histórica de cómo se formó el marco competencial de la figura del Presidente de la Republica en la Constitución Republicana de 1931, y de cuál fue el alcance y efectividad real de esas competencias otorgadas, así como sus limitaciones y debilidades prácticas en el ejercicio de esas funciones atribuidas por la Constitución de la Segunda Republica.

MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL TEMA.

Desde el punto de vista del Estudio histórico llevado a cabo durante la Carrera de la actual Jefatura del Estado otorgada por la vigente CE de 1978, la figura del Jefe de Estado es una figura con unas competencias simbólicas y de representación del Estado, habiendo sido despejado de toda función práctica real. Este limitado marco de funciones del actual Jefe de Estado Felipe VI y su predecesor el Rey Emérito Juan Carlos I llamaba poderosamente mi atención, despertando mi interés por conocer hasta donde llegaban las funciones del Jefe de Estado bajo otro tipo de Estado.

(1) Constitución de 1931. Artículo 75.

Estando todavía reciente la conmemoración del 90º aniversario de la promulgación de la CE de 1931, me pareció bastante interesante la posibilidad de conocer las atribuciones del Jefe de Estado personificado en el Presidente de la República (en lo sucesivo el Presidente) en la Constitución de 1931, la cual en mi humilde opinión la tenía por una de las más progresistas de la historia constitucional española, sino la más.

Esta Constitución siempre la consideré como la más progresista de la historia constitucional española supuso una enorme innovación tanto en cuanto a derechos sociales como en lo referente a regulación de la figura del Jefe de Estado.

METODOLOGIA APLICADA EN LA ELABORACIÓN DEL TRABAJO.

Abordé la elaboración del Trabajo empezando por una lectura exhaustiva del texto Constitucional de la CE 1931, especialmente el Título V dedicado a la Presidencia de la República, con objeto de conocer la naturaleza del cargo, centrándome principalmente en los artículos 75 a 80, que definen las funciones concretas del Presidente. Pero de la lectura del Texto de la Constitución me dejó quizás aún más perdido de lo que empecé. El texto de la Constitución es breve y en lo referente al tema de estudio de mi trabajo me resultó un poco escaso de contenido, e incluso por qué no decirlo falto de información. Me resultó también sorprendente que una materia tan importante y sobre todo contextualizando en la época objeto de estudio en la que la República era una novedad introducida en este Texto, lo encontré falto de desarrollo, por lo que acudí una vez más en busca de una posible normativa de desarrollo que me ayude a entender cuáles eran los alcances reales del tema objeto de estudio y como debió de ser su aplicación práctica a la hora de llevar el texto a la realidad. Aún quedé más sorprendido si cabe al ver lo breve que resulta la Constitución en el Título VI, relativo al Gobierno y donde pensaba encontrar además de la normativa aplicable al Gobierno, los límites y engranajes para el correcto funcionamiento de las relaciones institucionales entre el Gobierno y la figura del Presidente de la República. Mi sorpresa fue que no existía tan apenas reglamentación que implementara las relaciones entre estas instituciones de la

republica en ciernes. Quizás hubiera ayudado a una mayor estabilidad y también una mayor vigencia de la República si además de definir y delimitar de manera clara las competencias de las diferentes instituciones del Estado, hubieran dado también normas para la gestión de posibles conflictos de competencias entre estas instituciones. Este vacío reglamentario me hizo buscar en la bibliografía como fueron estas interacciones entre las diferentes instituciones del Estado y cuáles de estas interacciones fueron más difíciles y hubieran podido ser mejorables.

Con apoyo en la bibliografía utilizada he visto la opinión de distintos autores, lo que junto a lo relatado por los propios protagonistas políticos y sociales del momento, ha ayudado a formar mi idea personal del alcance de las funciones atribuidas por la CE de 1931 al presidente como Jefe de Estado, y las consecuencias que representó esta regulación en la delimitación de funciones del Presidente de la República en relación con las funciones propias del Presidente del Gobierno.

También de la lectura de la vigente CE de 1978, he podido contraponer las funciones del Presidente con las del Rey como nuestro actual Jefe de Estado y así poder hacer un análisis crítico de los avances y retrocesos habidos en cuanto a las funciones del Jefe de Estado.

III. FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CE DE 1931

Desde la proclamación de la República el 14 de Abril hasta la entrada en vigor de la Constitución el 10 de Diciembre, D. Niceto Alcalá Zamora encabezó el Gobierno Provisional, ostentando a la vez el título de Jefe de Estado y el de Jefe del Gobierno. No obstante, el Anteproyecto de Constitución ya preveía la formación de un Gobierno dualista regulando por separado la figura del Presidente de la República en el Título V y en el título VI la figura del Gobierno. Regulando en títulos separados al Ejecutivo y a la figura del Presidente de la República se pretendía delimitar y definir de manera meridiana las funciones y alcance de las funciones de cada una de estas figuras. (2)

(2) FIGUERUELO BURRIEZA, ANGELA. "La Presidencia de la República" (Título V: Arts. 67-85) en *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Dir. Joan Oliver, pp. 185-202.

Las elecciones para la designación de Cortes Constituyentes fueron convocadas por el Gobierno Provisional de la República el día 3 de junio de 1931. Estas Cortes que iban a ser de composición unicamerales, se reunieron finalmente el 14 de julio para llevar a cabo la tarea para la que fueron elegidas. El Gobierno Provisional encargó a una Comisión Jurídica Asesora Que sería dependiente del Ministerio de Justicia la redacción del primer Anteproyecto de Constitución. La Comisión designada a su vez nombró una Subcomisión, que fue presidida por don Ossorio y Gallardo, la cual preparó un borrador que fue considerado un documento técnica y políticamente muy ponderado y equilibrado, lo que impidió que se lo apropiase el Gobierno. Este documento fue trasladado a las Cortes Constituyentes. En las Cortes se nombró una Comisión Constitucional presidida por Jiménez de Asúa, quien partiendo del Anteproyecto redactado por la Comisión y bajo la anteriormente mencionada influencia de la Constitución de Weimar En palabras del propio Jiménez de Asúa se trataba de una Constitución de un marcado carácter democrático, liberal y que aportaba un novedoso contenido social y defensora de la República. (3)

El mismo Luis Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión Constitucional al comentar la estructura del Estado visto desde el marco Constitucional, principalmente de los Títulos V y VI, que era donde se regulaban Las instituciones de la Presidencia de la Republica y el Gobierno de manera separada, destacaba que la posibilidad de una Republica Presidencialista, en las que el Presidente solía detentar de forma monopolística el poder ejecutivo fue descartada, optando en cambio por un modelo "*sui generis*". (4)

El papel concebido en el Texto Constitucional para el Presidente era un papel de órgano moderador y que ejerciera de árbitro entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y que se mantuviera apartado como Jefatura de Estado de las posibles intromisiones en la política (algo por otra parte muy frecuente en la época monárquica anterior).

Esto dio como resultado un sistema híbrido en el que el Presidente tenía otorgados ciertos poderes y facultades, pero que resultaba tan sometido a un régimen cautelar que esas facultades atribuidas resultaban desnaturalizadas. Este sistema fue definido por Adolfo Posada como un "sistema de desconfianza". (5)

(3) FIGUERUELO BURRIEZA, A. "La Presidencia de la República...", p 187.

(4) FIGUERUELO BURRIEZA, A. "La Presidencia de la República...", p 188-189.

(5) TORRES DEL MORAL, A., Constitucionalismo histórico Español, Servicio de Publicaciones de Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 2004, pp186 y ss.

Este sistema Parlamentario de Gobierno en que llegó a haber hasta diez grupos parlamentarios distintos, sumados a una institución como la de Presidencia de la Republica con unos poderes muy mal definidos, y cuyo ejercicio real era complicado y muy controvertido, acabó pecando de tomar soluciones drásticas y recurrentemente violentas. Durante la corta vigencia de la Segunda Republica la inestabilidad de los Gobiernos se tornó la tónica habitual, acentuándose todavía más a partir de la disolución de las Cortes y posterior convocatoria de Elecciones Generales en Noviembre de 1933. Sirva de prueba el hecho de que desde Abril de 1931 a Julio de 1936 se llegaron a dar hasta una veintena de Gobiernos diferentes en España. (6)

El Presidente de la Comisión Constitucional D. Luis Jiménez de Asúa, en su presentación del Proyecto de Texto Constitucional a las Cortes, hacía hincapié en que en los Títulos V y VI se encontraba regulado el Poder Ejecutivo, refiriéndose conjuntamente a la Presidencia de la Republica y al Gobierno. En el ámbito de la doctrina Constitucional en ese momento el debate se centraba precisamente en este punto, donde se regulaban en la Constitución los distintos poderes estatales. En la mayoría de Constituciones aprobadas posteriormente a la Primera Guerra mundial, se tendía a dejar de lado la fórmula presidencialista de gobierno, apostando por un sistema Parlamentario de Estado. Y ese era precisamente el iter a seguir por la Segunda República Española.

Los Constituyentes también pretendieron limitar el poder del Presidente evitando que fuera elegido directamente por el pueblo o por el Parlamento(eliminaron el Senado), en su lugar se decidió que la elección del Presidente se hiciera de manera conjunta entre las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados(estos sí elegidos por el pueblo), con la intención de que esto supusiera que la institución del Presidente de la República como Jefatura del Estado fuera una institución que personificara a la Nación según el tenor literal del artículo 67. Este artículo 67 declaraba que la intención de los Constituyentes iba orientada hacia un sistema en el que el Poder Ejecutivo fuera dualista, con un Presidente de la República que fuera el Jefe del Estado personificando al Estado y con un Presidente del Gobierno que fuera el Jefe del Ejecutivo dirigiendo el Consejo de Ministros.

Paradójicamente lo que consiguió el Constituyente con esto fue una Presidencia de la República falto de legitimación democrática directa y con escaso margen de maniobra frente a las Cortes, lo que para más inri quedaba más en entredicho dada la necesidad constitucional del refrendo de todos los actos del Presidente de la República.

(6) SANCHEZ AGESTA, L, Historia del Constitucionalismo Español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp., 429 y ss.

IV. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El parlamentarismo en los Estados Republicanos tenía entre sus principales funciones resolver la cuestión de definir y delimitar claramente las funciones del Jefe de Estado y del Jefe del Gobierno. Esto en otros sistemas como las Monarquías Parlamentarias se conseguía despojando de poderes al Monarca, dejándole tan solo las funciones simbólicas y representativas de la Nación, en cambio en las Repúblicas no resulta fácil compatibilizar las tareas de un Presidente elegido de forma democrática con las de un Jefe de Gobierno que esté al mando de la iniciativa política y que sea responsable ante las Cortes.

En el trabajo de desarrollo de la Constitución, la formación y desarrollo de la figura del Presidente de la República no se llevó a cabo de una forma limpia, sino que fue un trabajo confuso y conflictivo dado el gran número de funciones que le fueron atribuidas. No se delimitó bien cuáles eran las funciones que le correspondían por su condición de Jefe de Estado y cuáles de esas funciones le eran atribuidas en calidad de Jefe del Ejecutivo. Tampoco fue tenido en cuenta el marco de crispación política en el que estas funciones iban a ser ejercidas por una institución como es la Presidencia de la República, con su capacidad de acción siempre atado a la figura del refrendo..

Niceto Alcalá Zamora, ya durante las celebraciones de los debates constituyentes hizo notar la fallida delimitación competencial entre las figuras del Presidente de la Republica y el Presidente del Gobierno, ya que percibía que esta débil separación iba a suponer dificultades en las relaciones que desarrollara el Presidente de la Republica, cuyas competencias recogidas en los artículos 76 y siguientes no dejaban claro si esas competencias le correspondían al Presidente o al Gobierno. Dejaba claro que si esas competencias eran atribuciones del Presidente podían resultar excesivas o incluso peligrosas. Por otro lado si estas competencias correspondían al Gobierno, en tal caso la figura del Presidente de la Republica quedaría totalmente vacía de contenido. Este confusionismo quedó patente durante la breve experiencia de la Republica por las lagunas y duplicidades que se dieron en tan breve periodo. (7)

El sistema introducido definido por Clara Campoamor como "Parlamentarismo Atenuado", necesitaba de continuas aclaraciones en relación a cuales de las funciones del artículo 76 eran propias del Presidente y cuales las del Gobierno. A esto la Comisión Constituyente aclaró que las funciones del artículo 76 eran facultades propias del Presidente pero limitadas por el Gobierno. Este Sistema en el que a diferencia del estadounidense en el que el Presidente tiene sus funciones propias, y del francés, dónde el Presidente tiene funciones que en la práctica le corresponden al Gobierno. (8)

(7) Anteproyecto de Constitución de la República Española de 1931, p. 4 y pp. 14 y ss., Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

(8) CORCUERA ATIENZA, J., "El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución Española de 1931", en Historia Contemporánea, número 6, 1991, pp. 33 y ss.

V. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

1. Competencias Constitucionales.

Para poder traer a la luz desde el caos en el que están inmersas, el amplio elenco de competencias y poder hacer una valoración desde el mayor conocimiento posible de ellas, vamos a intentar sistematizarlas para poder ver cuál fue el alcance real de esas competencias.

Analicemos lo dispuesto en el Título V de la Constitución de 1931, dónde se recoge las funciones atribuidas al Presidente de la República como Jefe del Estado.

Empezaré por el artículo 75 que es el que contempla la principal función del Presidente.

Artículo 75. El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno, y, a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo expícito su confianza.

Lo expresado por este artículo debe ser interpretado en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, donde el Jefe de Estado debía llamar a formar Gobierno al líder del Grupo Parlamentario más numeroso. Tal vez el error del primer Presidente republicano fue tomar al pie de la letra la expresión "libremente" y dejó de lado las reglas del buen hacer parlamentario y no siempre designó Presidente del Gobierno al Líder del grupo que detentaba la mayoría parlamentaria, así como tampoco aceptó la lista de Futuros Ministros entregada por el Presidente del Gobierno. Se sabe fehacientemente que en ocasiones impuso candidatos y vetó a otros, y también propugnó el nombramiento de algunos ministros.

También se extrae del significado de este artículo que quien nombra realmente a los ministros es el Jefe de Gobierno, salvo el caso de que se diera un veto por parte del Jefe de Estado, quedando patente que se sigue manteniendo lo que es la esencia del sistema parlamentario: se procedería a destituir a quien reciba en el Congreso un voto de censura. Nicolás Pérez Serrano ya contemplaba la posibilidad de que se tuvieran que abstener de formar Gobierno quien no tuviera el apoyo de la Cámara, pero teniendo en cuenta la facultad otorgada al Presidente de la República, se pregunta si dado un enfrentamiento entre Gobierno y Parlamento, no sería posible que el Presidente en virtud de la competencia a él otorgada en el Art 81, mandara disolver Las Cortes, y al formarse nuevo Parlamento, este tendría que ratificar al Gobierno, y en caso contrario el

Presidente se vería obligado a encomendar nuevamente la tarea de formar Gobierno a otro más conforme con la Cámara.⁽¹⁰⁾

Artículo 76. Corresponde también al Presidente de la República:

- a) Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.*
- b) Conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos.*
- c) Autorizar con su firma los decretos, refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno, pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes.*
- d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes.*
- e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional.*

Los actos de declaración de guerra (que queda limitado en el artículo 77, y firma de la paz, son actos que el Presidente tendrá que llevar a cabo siempre con la previa autorización de la Cámara. También a pregunta del Presidente de la República Alcalá Zamora, la Comisión tuvo que aclarar que si bien estas eran facultades atribuidas al Presidente, pero frenadas por el Gobierno. (Los decretos son acordados en el Consejo de Ministros, y firmados por el Presidente, aunque si este cree que alguno de ellos va contra la Ley puede acordar que vuelva a ser sometidos a las Cortes. Y en este punto se da un conflicto con la regla del refrendo, ya que una de dos, o para este acto el Presidente no necesita refrendo, o la crisis es inevitable.

En cuanto a la facultad contemplada en el punto d) de artículo 76, cabe aclarar que para la efectiva adopción de estas medidas era imprescindible la figura de los Ministros dado que era obligatoria la figura del refrendo para la completa validez del acto. Estas medidas eran un amplio catalogo, ya que podían ir más allá de la suspensión de derechos y garantías. ⁽¹¹⁾

(10) PEREZ SERRANO, N., La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, Comentarios, en Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 255-256.

(11) PEREZ SERRANO, N., La Constitución Española..., p 258.

Artículo 77. El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones. Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales. Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra.

Según el estudio realizado en su obra Constitución de 1931 por Nicolás Pérez Serrano, el Texto Constitucional ya dejaba claro en su artículo 6º que el Estado Español renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional, esto más que una facultad del Presidente era un derecho de las Cortes, quedando la función del Presidente reducida a una mera "firma".

Artículo 79. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes.

Si bien este artículo regulaba una función propia del Gobierno, que era a quien correspondía la iniciativa legislativa, como es la expedición de decretos, reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes, ampliaba las facultades del Presidente, ya que como Jefe del Estado podía acordar que esos proyectos fueran sometidos a las Cortes, cuando a su parecer alguna de esas leyes era contraria a alguna norma vigente.

Artículo 80.

Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República. Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

Esta competencia regulada en el artículo 80 está sujeta a matizaciones ya que realmente correspondía al Gobierno y a la Diputación Permanente dar la aprobación de los decretos por unanimidad del Gobierno y una mayoría de dos tercios de la Diputación Permanente, lo que suponía un freno eficaz. Además era una potestad que no podía ser utilizada de manera frecuente ya que la situación debe ser grave para acudir a este precepto. Además el Congreso podía dejar sin efecto las disposiciones así reguladas en cuanto se reuniera de nuevo.

Artículo 81.

El Presidente de la República podrá convocar el Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58.

El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones:

a) Por decreto motivado.

b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días. En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente.

La limitación de la capacidad de disolución a solo dos veces durante su mandato, evitaba la posible sombra de posibilidad de dictadura en caso de que el Jefe del Estado pudiera disolver indefinidamente la Cámara. Una idea que se tenía previamente era que si la capacidad del Presidente de disolver las Cortes era peligrosa, lo inteligente quizás hubiera sido no aceptarlo nunca, y en caso de considerarlo necesario o útil, ¿entonces por qué limitarlo?

El Presidente Alcalá-Zamora hizo uso de esta facultad atribuida a su persona en dos ocasiones: El 9 de Octubre de 1933 disolvió las Cortes Constituyentes por Decreto y volvió a disolver las segundas Cortes por Decreto del 7 de Enero de 1936. El Decreto de disolución conllevaba un grave riesgo para la persona del Presidente de la República ya que el primer acto de las nuevas Cortes sería analizar y resolver sobre la necesidad real de la disolución de las Cortes. En caso de que la mayoría de la Cámara no aprobara esa necesidad real, conllevaría la destitución inmediata del Presidente de la República. Esto fue lo que pasó en las terceras y ultimas Cortes Constituyentes del periodo republicano, que destituyeron al primer Presidente, dañando seriamente la imagen de la Republica y aumentando el clima de crispación y tensión política, asestando a la vez un golpe mortal al periodo republicano, lo cual acabaría derivando en la Guerra Civil.

En el Titulo VII, relativo a la Administración de Justicia nos encontramos que era atribución exclusiva del Presidente de la republica de entre la Propuesta constitucionalmente realizada, al Presidente del Tribunal Supremo. No obstante carecía de competencias para la elección o designación de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, el cual debía ser independiente de la influencia del Presidente dado que este debía responder penalmente ante esta institución. Según lo dispuesto en el artículo 85.2 de la Constitución.

Artículo 96. El presidente del Tribunal Supremo será designado por el Jefe del Estado, a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la ley.

El cargo de presidente del Tribunal Supremo sólo requerirá: ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en Derecho.

Le comprenderán las incapacidades e incompatibilidades establecidas para los demás funcionarios judiciales.

El ejercicio de su magistratura durará diez años.

Aparentemente este acto de nombramiento por El Presidente de la República no necesitaba de refrendo. EL nombramiento por el Presidente responde a la voluntad del Constituyente de otorgar independencia al Órgano Judicial empezando por la cabeza de la jerarquía judicial, sin embargo el candidato ha de ser nombrado por la Asamblea. En cuanto a esta facultad del Presidente suscitó opiniones en contra, ya que había voces como la del Magistrado Elola, quien encontraba más conveniente que esta elección fuera hecha por el Parlamento, en cambio Antonio Royo Villanova era de la opinión de que el Presidente del Tribunal Supremo fuera elegido por los miembros de la carrera judicial y fiscal. (12) Pérez

Competencias Legislativas

En cuanto a las funciones presidenciales para intervenir en la función legislativa acudiremos al artículo 83, 1 y 2, donde se regulaba la facultad del Presidente de promulgar las leyes sancionadas por las Cortes.

Artículo 83. El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.

Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación.

(12) PEREZ SERRANO, N., La Constitución Española..., p 292.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas.

Las Cortes enviaban al Presidente de la Republica un ejemplar duplicado firmado por el Presidente del Congreso y por dos de los Secretarios. En el caso de que la ley fuese declarada urgente el Presidente estaba obligado a su inmediata promulgación. Para ser declarada de carácter urgente, se requería en el Congreso una votación nominal y la presencia de un mínimo de 200 Diputados y la votación favorable de 2/3 de los Diputados presentes. Cuando la ley fuera votada como urgente debía ir acompañada de un mensaje del presidente de las cortes para que le Presidente de la Republica procediera a su inmediata promulgación. En caso de que la ley no fuera declarada urgente, el Jefe de Estado disponía de un veto suspensivo antes de proceder a promulgarla, para cuya interposición el Presidente disponía de un plazo de quince días a contar desde la oportuna comunicación del Parlamento, pudiendo devolverla al Congreso para ser sometida a una nueva deliberación. Si volvía a ser aprobada por 2/3 de los votantes, en ese caso el Presidente estaba obligado a promulgarla según lo dispuesto en el artículo 83.3 (13)

(13) PEREZ SERRANO, N., La Constitución Española..., p 271.

VI. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA VS PRESIDENTE DEL GOBIERNO, RELACIÓN DE PODERES.

En las democracias occidentales el principio de separación de poderes se articula de dos formas distintas dependiendo de cómo es la forma de relacionarse entre el Parlamento y el gobierno: o bien se adopta la fórmula parlamentaria o por otro lado la fórmula presidencialista. Cuando se opta por la fórmula parlamentaria, normalmente se caracterizan por la concentración de poder en la institución parlamentaria quien se alza como el único representante de la soberanía popular, mientras que si se opta por un sistema presidencialista el poder ejecutivo se concentra principalmente en manos del Jefe del Estado, quien gobierna el país con independencia del Parlamento, quien ni le nombra ni goza de capacidad para destituirle. En cambio en el sistema parlamentario el Presidente es un mero delegado de la Cámara, al que se le puede retirar su confianza cuando el Parlamento lo estime oportuno, lo que deja al Jefe del Estado sin funciones ejecutivas y al nombrar al Presidente del Gobierno lo hace siguiendo las reglas del juego parlamentario. En los sistemas presidencialistas (basados en la separación de poderes) la relación entre el Presidente de la República y las Cámaras se establece en términos de igualdad y no de subordinación de la Jefatura del Estado al Parlamento. El equilibrio de poderes se observa claramente en el hecho de que la elección del Presidente y del Parlamento se lleva por cauces totalmente separados.

En lo relativo al reparto de atribuciones entre el Presidente de la República y el Presidente del Gobierno, la opinión doctrinal es casi unánime en cuanto a que es de los grandes fracasos del proyecto constitucional. Incluso el primer Presidente Alcalá-Zamora, quien también fue el Presidente del Gobierno provisional, fue uno de los más críticos con el reparto de competencias ya desde el mismo debate constituyente, lo que dejó reflejado en su libro más conocido publicado tras ser destituido por las Cortes al hacer balance de la experiencia constitucional vivida.⁽¹⁴⁾

Viendo la asignación de competencias en la Constitución, Ya algo se intuye al ver como se detallan de manera detallada y pormenorizada en la que se enumeran las funciones de la Presidencia de la República, y en cambio las funciones del Presidente del gobierno se relatan de una manera mucho más sobria y sucinta: Para el Presidente dirigir y representar la política general del Gobierno, y para los Ministros la dirección de los servicios públicos asignados a su ámbito ministerial y para el Consejo de Ministros la elaboración de los proyectos de ley, los decretos y el ejercicio de la potestad reglamentaria y deliberar sobre los diversos asuntos de interés público.

(14) ALCALÁ ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia Constitucional*, Madrid, S L Civitas Ediciones. p 17.

En el caso de la Presidencia de la Republica, en el artículo 76 le otorga la facultad de declaración de guerra, eso sí con las restricciones contempladas en el artículo 77, véase autorización mediante ley y el respeto a las normas de la Sociedad de Naciones, conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, autorizar con su firma los decretos, siempre refrendados por el Ministro del ámbito correspondiente; ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la seguridad de la Nación(dando cuenta a las Cortes de forma inmediata), como también negociar, firmar y ratificarlos Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional en las condiciones que para cada tipo de Tratado se establecían en el propio artículo. Todo esto sumado a lo dispuesto en relación a la expedición de los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes, el recurso a la legislación de urgencia en momento en que el Congreso no estuviera reunido.

También le corresponde al Presidente de la República la posibilidad de convocar al Congreso con carácter extraordinario "siempre que lo estime oportuno" (artículo 81), así como también la capacidad de disolución anticipada de las Cortes hasta por dos veces a tenor de lo dispuesto en el mismo artículo 81.

En este caso luego le correspondería a las Cortes realizar un juicio político en el que se debatiría la oportunidad de la decisión de disolución de las Cortes. También cabe mencionar la potestad de veto suspensivo de las leyes no declaradas urgentes recogido en el artículo 83.

La Ce de 1931 vertebró de una manera desordenada y caótica a los tres pilares fundamentales esto es, al Congreso, al Gobierno y a la Presidencia de la Republica, llevando a esta última bastante más lejos de lo que se esperaría de una institución con un sentido puramente representativo y simbólico normativamente como cabeza del Estado.

La regla del refrendo, la cual fue rotundamente expresada en el artículo 84, podría haber sido el factor determinante para darle a la Constitución una interpretación que favoreciera el desplazamiento de la figura del Jefe del Estado hacia cometidos meramente simbólicos y representativos de personificación de la Nación. El refrendo es condición sine qua non todos los actos y mandatos llevados a cabo por el Presidente, serían nulos y sin fuerza alguna para obligar. Y si todo esto no fuera suficiente, la Constitución va más allá y declara que los Ministros que refrenden los actos del Jefe del Estado, asumen la plena responsabilidad política y civil, así como también participarán de la responsabilidad criminal que pudiera derivarse de la ejecución de aquellos actos y mandatos del Presidente.

Quedó constancia de cuál era la lectura que de estos preceptos de la Constitución por parte de Niceto Alcalá Zamora, que fue quien ejerció el cargo de Presidente de la República entre el 10 de Diciembre de 1931 y el 7 de Abril de 1936. Su testimonio de primera mano nos ayudan a captar cual era el sentido que le atribuí a los preceptos constitucionales, y sobre todo donde residían los principales puntos de discordia y

origen de conflicto. Sirva de ejemplo una cita de Alcalá Zamora para ver cuál era la opinión que le merecía la figura del refrendo ((15)

" En cuanto a la restricción que para todas las prerrogativas suponía el relativo condominio, mal determinado, del refrendo ministerial, la norma me pareció clara: limitarme al consejo indispensable en cuanto era propio de la administración o del gobierno en sentido estricto, ya que a mi entender una diferencia esencial de régimen es que en las monarquías surgieron los ministros como consejeros de la corona y en las repúblicas sus presidentes deben ser cuando el régimen es parlamentario, no presidencialista, los consejeros imparciales y más experimentados de ministros que lo son menos. En todo convenía la transigente participación del gobierno en mis facultades, pero dispuesto a reivindicarlas resueltamente ante grandes problemas de moral pública, supremos intereses nacionales u observancia de la Constitución, cuya guarda y defensa eran mi deber y mi misión". (16)

Atendiendo a la opinión que le merecía la figura del refrendo de los actos presidenciales, y teniendo en cuenta la regulación constitucional que contemplaba la función del Gobierno desde el prisma de las funciones presidenciales atemperadas o condicionadas por la figura del refrendo, no resulta sorprendente que las relaciones entre la Presidencia del Gobierno y la de la República nunca llegara a tener un cierto equilibrio institucional, sino más bien al contrario, resultando un choque entre egos en el primer bienio entre Alcalá-Zamora y Azaña, y entre Alcalá-Zamora y Alejandro Lerroux en el segundo bienio, lo que acabó redundando en la frágil estabilidad del régimen republicano, todo esto provocado porque la facultad otorgada por el Artículo 75 convertía el nombramiento del Presidente del Gobierno en una decisión personal del Jefe del Estado, quien se sintió obligado a justificar los nombramientos dada su experiencia vital ya que fue un político formado en la Restauración, Alcalá Zamora se sentía en la obligación de realizar unas consultas como paso previo al nombramiento del presidente para formar Gobierno. En este punto los testimonios de políticos del momento como Manuel Azaña, Alejandro Lerroux y José María Gil Robles nos dejan datos reveladores sobre el carácter inútil de estas consultas, vacías de trascendencia real, lo que nos da una muestra clara del manejo de los asuntos de Gobierno y las tensiones de toda clase que se suscitaban entre la Presidencia de la República y la del Gobierno principalmente a la hora de encomendar la formación de gobierno.

(15) REVENGA SANCHEZ, M., "El Gobierno", *Comentarios a la Constitución de 1931 en su 90 Aniversario*, Dir. Oliver Araujo Joan, p 212.

(16) ALCALÁ ZAMORA, N., *Memorias*, Planeta, Barcelona, 1977, p 207.

Decía José María Gil Robles en sus memorias:

«La primera entrevista con el jefe del Estado —escribe Gil Robles, refiriéndose a las consultas previas a la formación del segundo Gabinete de Lerroux— me produjo pésima impresión, confirmada en posteriores conversaciones. Para el presidente, las consultas eran fórmulas vacías, tras de las cuales no se ocultaba el menor propósito de atender un consejo. Aunque las entrevistas tuvieran la apariencia de un diálogo, en el fondo resultaba un simple monólogo. El señor Alcalá Zamora sólo escuchaba el murmullo de su frondosa elocuencia. Diríase que tenía ya prejuzgada la solución y que aprovechaba el trámite para colocar al interlocutor un discurso» (17)

Manuel Azaña dada la opinión de la pérdida de tiempo que suponía el acto presidencial de las consultas llegó al extremo de negarse a presentarse: « (...) estuve en Palacio cuando la crisis de la que surgió el famoso Gobierno de Samper. Don Niceto desvió la conversación de todo tema político: me habló de teatro, de la compañía de Margarita Xirgu, de los proyectos teatrales de mi cuñado, etc., etc. (...). Sin decirle nada, resolví no volver más. Una de las causas segundas que me retuvieron en Barcelona durante los primeros días de octubre del 34 fue el deseo de no encontrarme con don Niceto en ningún momento de la tramitación de la nueva crisis y poder cumplir sin violencia mi propósito». (18)

La situación que se vivía era de enorme tensión institucional. Sirva también de ejemplo de la situación de crispación y conflicto del momento entre ambas instituciones las dudas de necesidad o no de refrendo del mensaje enviado a las Cortes junto al veto suspensivo contemplado en el artículo 83 con motivo de la Ley de Amnistía aprobada en Abril de 1934.

(17) GIL ROBLES, J. M., *No fue posible la paz*, Madrid, Ariel, 2006, p. 108.

(18) REVENGA SANCHÉZ, M., *El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República*, *Revista de Estudios Políticos*, N 65, 1989, pp. 197-228.

VII. CONCLUSIÓN CRÍTICA.

A pesar de la idea que pueda tener, no es sencillo conseguir dar una visión completa del alcance real de la Figura del Presidente de la República en el tiempo que duró la experiencia del régimen político introducido por la Constitución de 1931 hace ahora 91 años. Si bien el análisis del Título V donde se regulaba institución de la Jefatura de Estado y las relaciones con los otros poderes constituidos.

La corta vigencia efectiva de la Constitución fue consecuencia de una serie de factores que van más lejos de la Constitución. La mayoría de los cuales eran ajenas al propio texto Constitucional, las cuales condicionaron la posibilidad de su permanencia, la aplicación práctica de esta y su evolución y durabilidad, como pudieron ser: el sistema de partidos existente, los procesos electorales y los poderes fácticos y la alta socialización de la política. Todo esto no obsta a que el Texto Constitucional adoleciera de marcadas carencias, pero aún teniendo esto en cuenta la Constitución pudo haber significado la oportunidad de asentar un sistema democrático donde imperara la razón y poder así organizar la libertad. Pero esto no fue posible, La defectuosa regulación de las funciones del Presidente de la Republica y la delimitación de estas funciones dado el proceso galopante de descomposición de la sociedad española, las fuertes hostilidades y rivalidades entre los protagonistas políticos(incluso dentro de los propios partidos políticos)así como la elevada crispación política, también en organizaciones que antes habían estado unidas y hasta incluso en la calle, impidieron toda posibilidad de éxito del sistema propuesto por el Texto Constitucional.

Se pusieron muchas esperanzas en la capacidad de la Constitución de poder contrarrestar la crisis de la sociedad capitalista, sin haber logrado la pretendida integración democrática. Todo esto acabó derivando en la mal llamada Guerra Civil (1936- 1939). (19)

(19) OLIVER ARAUJO, J., Dir., *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, 2021, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 201-202.

La facultad de nombrar y separar al Presidente de la República y a propuesta de este a los Ministros, fue una competencia que el Presidente tuvo que ejercer en condiciones poco propicias dada la extrema fragmentación y polarización existente. Esto fue perfectamente reflejado en que el ejercicio de esta facultad quedó sujeto durante todo este periodo por presiones e incluso coacciones de procedencia e intensidad diferentes. A veces se pidió públicamente la remoción de un Gobierno, o se le hacía oposición enconadamente, llegando incluso al punto en 1934 de la rebelión para impedir que el Presidente de la República permitiese la entrada de tres ministros de la CEDA en el gobierno. (20)

El ejercicio de la potestad otorgada por el artículo 75 fue siempre un ejercicio limitado y disminuido. Fue uno de los principales factores que desdibujaron el nexo de confianza política entre el Gobierno y el Congreso, impidiendo que en el Parlamento se forjaran mayorías solidas que sostuvieran al Gobierno propiciando una mejor estabilidad

En la redacción de la Constitución de 1931, la figura del Presidente de la República fue diseñada como una figura que estuviera a caballo entre la fuerza de la Jefatura de Estado de la Constitución de Weimar de 1919 que era elegido por el pueblo, y la débil Jefatura de Estado de la Tercera República Francesa, en la que el Jefe de Estado era elegido por una Asamblea. La Presidencia de la República, que quiso ser desde un inicio una fuerza moderadora y conciliadora que representara el instrumento para el arbitraje y la resolución de problemas surgidos del roce que suponían las relaciones institucionales dada la continua lucha manipuladora por parte de los actores políticos acabó sucumbiendo a la alta volatilidad social y política del momento.

(20) TOMÁS VILLARROYA, J., *La prerrogativa Presidencial durante la Segunda Republica*, 1980, en Revista de Estudios Políticos, N 16, pp. 59-86, en Dialnet.unirioja.es.

La expectativa era que la institución diera sustento a la convivencia política dada la intrínseca necesidad de la confianza del Presidente de la República junto a la del Parlamento para el normal ejercicio por el Gobierno del poder y de sus funciones ejecutivas. (21)

Según el propio Presidente de la República Alcalá Zamora el Texto Constitucional adoleció de una problemática con dos vertientes, una política y otra técnica: por un lado políticamente hablando, no se daba una representación de las fuerzas de la derecha que si que se habían dado históricamente dejando al proyecto constitucional sin una necesaria transversalita política y social, incluyendo en cambio tendencias rancias y envejecidas, y el problema técnico fue dejar de lado en el anteproyecto constituyente la experiencia que hubieran podido aportar el Ejecutivo del Gobierno Provisional , y el respetado jurista Ángel Ossorio y Gallardo.

Teniendo todo lo anterior en cuenta y habiendo partido con una noble voluntad fallaron a mí entender en algo tan esencial para lograr el objetivo de delimitar perfectamente las funciones tanto del Presidente de la República como del Gobierno, como pudo ser el no incluir a todo el espectro político a la hora de diseñar el futuro texto Constitucional. Debieron tratar de que todos los integrantes del fragmentado espectro político tuvieran cabida en la función del diseño de la Constitución, lo que a la postre hubiera dotado a la misma de un más amplio reconocimiento y representatividad política. (22)

(21) REVENGA SANCHÉZ, M., *El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República*. Revista de Estudios Políticos, N 65, 1989, pp. 197-228, en Dialnet.unirioja.es.

(22) SAN MIGUEL PEREZ, ENRIQUE, *Constitución de 1931*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp, 74-78.

Si el objetivo final de esta Constitución era tener una clara separación de poderes tal vez la opción más recomendable fuera delimitar claramente cuáles eran las funciones del Presidente de la República en relación con las funciones atribuidas al Jefe de Gobierno, dado que la dependencia que tenía el Presidente de la República del gobierno también era reseñable a través de la figura del refrendo de todos sus actos. El Ministro correspondiente era el responsable civil y político de los actos por él refrendados. El Ministro encargado de realizar el acto del refrendo también asumía la posible responsabilidad penal derivada de las acciones del Presidente de la República. Resulta una paradoja que quien (a tenor del artículo 75 de la CE 1931) ostentaba el poder de nombrar y separar libremente al Presidente del Gobierno y a propuesta de este a los Ministros, necesitara para la validez de cualquier otro de sus actos el refrendo de uno de los Ministros nombrados por él.

Resulta no menos desconcertante que el Presidente a la vez también era penalmente responsable de las consecuencias de sus acciones personales.

Las competencias propias del Presidente de la República no fueron bien definidas, así como tampoco lo fueron las del Presidente del Gobierno y el Poder Legislativo. De todo esto interpreto que además de la regulación de las funciones del Presidente en el Texto Constitucional, hubiera sido de ayuda un desarrollo legislativo más profundo de las funciones de las instituciones y órganos del Estado (empezando por la institución de la Presidencia de la República) a través de otras leyes de desarrollo que ampliaran de una forma más exhaustiva el marco dado por la Constitución republicana.

Personalmente opino esta Constitución fue elaborada con poco tiempo y la poca vigencia de la Constitución no fue suficiente para esbozar y acabar de definir una Presidencia del Gobierno como Jefatura del Estado que orientara el Estado hacia la consecución efectiva de un Estado dualista. La Constitución no llegó a tener el tiempo suficiente para desarrollarse y evolucionar, y así acabar corrigiendo las lagunas de los Constituyentes en su redacción.

¿Cuál hubiera podido ser una mejor y más duradera solución, sobre todo de cara a lograr una mayor estabilidad del régimen republicano? Desde mi modesta ignorancia encontraría a largo plazo una solución más conciliadora haber tomado la opción de un parlamento bicameral, Parlamento y Senado juntamente a una Jefatura del Gobierno con una función más simbólica y orientada a la representación y personificación del Estado en vez de convertir la Jefatura del Gobierno en una figura con competencias fácticas que le enfrentaban directamente con el Gobierno y el poder del Consejo de Ministros.

En cuanto a la cuestión de la composición unicameral de las Cortes, me veo en la obligación de reflejar la opinión de Alcalá Zamora, quien opinaba que la existencia de un Senado tal vez hubiera podido salvar a la Republica, ya que la existencia de una Cámara Alta hubiera podido ser un mecanismo de contención y limitación en el ejercicio del poder, ya que la posibilidad de haber una segunda lectura y una Cámara de reflexión hubiera podido ser una oportuna limitación a las posibles formas de desviación del poder, ya que el Senado hubiera impedido que la obra legislativa de los Constituyentes no habría escorado tanto a la izquierda, dotando de mayor estabilidad al Periodo Republicano.(23)

(23) SAN MIGUEL PEREZ, ENRIQUE, *Constitución de 1931*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp74-78.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALCALÁ ZAMORA, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia Constitucional*, Madrid, S L Civitas Ediciones. p 17.
- *Anteproyecto de Constitución de la República Española de 1931*, p. 4 y pp. 14 y ss., Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Constitución Española de 1931. Título V y VI.
- Constitución Española de 1978. Título II.
- CORCUERA ATIENZA, J., *El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución Española de 1931*, en *Historia Contemporánea*, número 6, 1991, pp. 33 y ss.
- FIGUERUELO BURRIEZA, ANGELA. "La Presidencia de la República" (Título V: Arts. 67-85), en *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Dir. Joan Oliver, pp 185-202.
- GIL ROBLES, J. M. *No fue posible la paz*, Madrid, Ariel, 2006, p. 108.
- OLIVER ARAUJO, J., Dir., *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario, 2021*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 201-202.
- PEREZ SERRANO, N., *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, Comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 255-256.
- REVENGA SANCHEZ, M., "El Gobierno", *Comentarios a la Constitución de 1931 en su 90 Aniversario*, Dir. Oliver Araujo Joan, pp. 203-219.
- REVENGA SANCHÉZ, M., *El problema de la formación del Gobierno en la Segunda República*, en *Revista de Estudios Políticos*, N 65, 1989, pp. 197-228.
- SAN MIGUEL PEREZ, ENRIQUE, *Constitución de 1931*, Tirant lo Blanch, Valencia, 202, pp74-78.
- SANCHEZ AGESTA, L, *Historia del Constitucionalismo Español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp., 429 y ss.
- TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico Español*, Servicio de Publicaciones de Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 2004, pp186 y ss.
- TOMÁS VILLARROYA, J., *La prerrogativa Presidencial durante la Segunda Republica*, 1980, en *Revista de Estudios Políticos*, N 16, pp. 59-86.

