

EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931: SIGNIFICATIVOS DESARROLLOS Y REFORZADOS COMPROMISOS INTERNACIONALISTAS, FINALMENTE EFÍMEROS

INTERNATIONAL LAW IN THE REPUBLICAN CONSTITUTION OF 1931: SIGNIFICANT DEVELOPMENTS AND STRENGTHENED INTERNATIONALIST COMMITMENTS, ULTIMATELY EPHEMERAL

XAVIER PONS RAFOLS*

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE ALGUNOS PRINCIPIOS EMERGENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO. II. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El objeto de este estudio es el análisis específico de las disposiciones de la Constitución republicana de 1931 relacionadas con el Derecho Internacional. La Constitución republicana introdujo en aquel momento sustanciales innovaciones y desarrollos en las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno español y plasmó importantes compromisos internacionalistas de España, especialmente con la Sociedad de las Naciones y sus principios, que resultaron finalmente efímeros con la Guerra Civil y la derrota republicana. Estos elementos se reflejaban, especialmente, en las previsiones sobre la renuncia a la guerra y la limitación del uso de la fuerza, sobre la incorporación de las normas universales del Derecho Internacional y la recepción automática de los tratados internacionales y en un reiterado reconocimiento de la virtualidad y adhesión a la Sociedad de las Naciones.

ABSTRACT: *The purpose of this study is specifically to analyse the provisions of the 1931 Republican Constitution relating to International Law. At that time, the Republican Constitution introduced substantial innovations and developments in the relationship between International Law and Spanish domestic law, and embodied important internationalist commitments on the part of Spain, especially with regard to the League of Nations and its principles, which ultimately proved to be ephemeral because of the Spanish Civil War and the Republican defeat. These elements were reflected in particular in the provisions on the renunciation of war and the limitation of the use of force, the incorporation of the universal norms of international law and the automatic acceptance of international treaties, as well as in the repeated recognition of the virtues of and adherence to the League of Nations.*

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional – Segunda República española – Constitución española de 1931 – Renuncia a la guerra – Sociedad de las Naciones

KEYWORDS: *International Law – Second Spanish Republic – Spanish Constitution of 1931 – Renunciation of war – League of Nations*

Fecha de recepción del trabajo: 29 de septiembre de 2023. Fecha de aceptación de la versión final: 14 de noviembre de 2023.

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona. E-mail: xpons@ub.edu. ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0856-8947>. Todas las referencias y enlaces a páginas de internet han sido consultados el 3 de noviembre de 2023.

INTRODUCCIÓN

Este mes de diciembre de 2023 se cumplen noventa y dos años de la adopción de la Constitución republicana, de 9 de diciembre de 1931¹. Dentro de pocos años, por tanto, se conmemorará el centenario de la proclamación de la segunda República española el 14 de abril de 1931 y, unos meses después, el de la adopción de esta Constitución. Este centenario evocará una experiencia absolutamente transformadora e innovadora en una España atrasada en el contexto europeo —y políticamente anquilosada durante toda la época de la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera—, y es de esperar que la conmemoración resulte altamente significativa. Con la actual perspectiva histórica, no hay ninguna duda de que el advenimiento de la segunda República comportó un profundo cambio de enfoque en relación con la vida política española, generando grandes e ilusionantes expectativas democratizadoras, frustradas finalmente por su corta duración. Se trató, ciertamente, de una experiencia idealista y esperanzadora que se rompió dramática y traumáticamente con la Guerra Civil y con la consiguiente dictadura franquista.

En este mismo sentido, el texto constitucional de 1931 constituyó también un gran salto adelante con profunda vocación transformadora, que se postulaba próximo a otros avances democráticos, en términos constitucionales, llevados a cabo en diversos países europeos en el período posterior a la Primera Guerra Mundial. De hecho, la Constitución de 1931 se inspiró, en gran medida, en el constitucionalismo europeo posterior a esta conflagración bélica y que tiene sus más reconocidos exponentes en la Constitución alemana de Weimar de 1919 y en la Constitución austríaca de 1920 por lo que se refiere, por ejemplo, al diseño del sistema parlamentario y de la justicia constitucional.

En este contexto, el objeto de este estudio es el análisis específico de las disposiciones de la Constitución de 1931 relacionadas con el Derecho Internacional². Representan, como intentaremos evidenciar en estas páginas, un importante salto cualitativo respecto de las anteriores constituciones españolas del siglo XIX y, sobre todo, estas disposiciones se contextualizan y explican también con la misma evolución y expansión del Derecho Internacional a lo largo

1 *Gaceta de Madrid*, Núm. 344, de 10 de diciembre de 1931.

2 Salvo excepciones [como PÉREZ GIL, L.V., “Análisis de los principios constitucionales y las competencias en las relaciones exteriores en la Constitución española de diciembre de 1931”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 63, septiembre-diciembre 2001, pp. 129-165; y GAMARRA, Y., “Los lenguajes del derecho internacional en la Constitución española de 1931”, en GAMARRA, Y., RASILLA, I. DE LA (eds.), *Historia del Pensamiento Iusinternacionalista Español del Siglo XX*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2012, pp. 185-228], la mayoría de comentaristas de estas disposiciones son contemporáneos a la Constitución de 1931, aunque algunos otros autores se han referido a ellas al realizar los primeros análisis de la presencia del Derecho Internacional en la Constitución de 1978, precisamente para subrayar el contraste con la Constitución republicana por lo que se refiere a los compromisos internacionalistas (vid., por ejemplo, entre muchos otros, JUSTE RUIZ, J., “El Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. IV, 1977/1978, pp. 15-51; MANGAS MARTÍN, A., “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Núm. 61, 1980, pp.143-184; o RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, Núm. 15, 1982, pp. 95-118).

de las primeras décadas del siglo XX³. En este sentido, en particular, la Constitución de 1931 introdujo significativas innovaciones y desarrollos en las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno y plasmó importantes compromisos internacionalistas de España, especialmente con la Sociedad de las Naciones y sus principios, que resultaron finalmente efímeros con la Guerra Civil y la derrota republicana⁴.

El gobierno provisional de la República surgió el 14 de abril, después de las elecciones municipales que implicaron el cambio de régimen en España y el exilio del rey Alfonso XIII, designó ya el 8 de mayo de 1931 una Comisión Jurídica Asesora con la finalidad de preparar los proyectos de ley sobre los que habría de deliberar la futura Asamblea Constituyente⁵. La Comisión, presidida por Angel Ossorio y Gallardo, cumplió parte de su cometido entregando un anteproyecto de texto constitucional⁶. No obstante, una vez celebradas el 28 de junio de 1931 las elecciones a Cortes Constituyentes se acordó constituir una Comisión de Constitución⁷ que, presidida por el socialista Luis Jiménez de Asúa, realizó también un rápido trabajo —en veinte días— y presentó un proyecto de constitución el 18 de agosto de 1931, en parte inspirado en el anteproyecto anterior⁸. Tras un intenso y relativamente rápido debate parlamentario, el 9 de diciembre de 1931 se aprobó definitivamente el nuevo texto constitucional⁹.

Se trata de un texto radicalmente distinto en comparación con la entonces vigente Constitución de 1876 —aunque la dictadura de Primo de Rivera ya hubiera implicado su derogación fáctica—, y que se estructuraba en nueve Títulos, 125 artículos y dos disposiciones transitorias. Algunos de los problemas centrales del intenso debate constitucional de 1931 condicionaron también los escasos años de vigencia de la República, como sucedió, fundamentalmente, con la cuestión catalana y la cuestión religiosa. En todo caso, a los exclusivos efectos que interesan en este estudio, las disposiciones constitucionales configuraban, como decimos, significativas innovaciones y reforzados compromisos internacionalistas, que llevaron a algunos autores a considerar que el respeto al orden internacional constituía “una de las máximas novedades”

3 Como dijeron Solé Tura y Aja, en su magistral síntesis de historia constitucional española de 1977, la Constitución de 1931 “pretendió —y en gran parte consiguió— ser reflejo de los avances político-jurídicos que se habían realizado tras la Primera Guerra Mundial” (SOLÉ TURA, J., AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, ediciones Siglo XXI, Madrid 1977, p. 100).

4 Utilizo la expresión Sociedad de las Naciones ya que es la que utiliza el texto de la Constitución de 1931, pero también podría decirse en español Sociedad de Naciones (*League of Nations, Société des Nations*).

5 Como reza el preámbulo del Decreto de 8 de mayo de 1931, *Gaceta de Madrid*, Núm. 129, de 9 de mayo de 1931.

6 El texto fue entregado el 6 de julio de 1931. Vid. el “Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión jurídica asesora” reproducido en JULIÁ, S., *La Constitución de 1931*, Colección Las Constituciones Españolas, Tomo VIII, Iustel, Madrid 2009, pp. 164-186.

7 En la sesión de 28 de julio de 1931, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (en adelante *DSCC*), Núm. 10, de 28 de julio de 1931.

8 *DSCC*, Núm. 22, de 18 de agosto de 1931, Apéndice 4.

9 Con 368 votos a favor y ningún voto en contra, al constatarse una minoría ausente (sobre un total de 466 diputados). A los resultados de la votación nominal registrada cabía añadir otros 17 diputados que no pudieron participar en la votación, pero que quisieron manifestar su voto favorable, como hizo constar en el Diario de Sesiones el presidente de las Cortes, Julián Besteiro Fernández (*DSCC*, Núm. 88, de 9 de diciembre de 1931).

de la nueva Constitución¹⁰. En este mismo sentido, la Constitución republicana, inspirándose también en la misma tradición jurídica española¹¹, subrayaba, asimismo, algunos de los avances realizados por la sociedad internacional durante las tres décadas transcurridas del siglo XX¹².

En efecto, los años posteriores a la Primera Guerra Mundial constituyen una innegable modernización del sistema internacional y configuraron el punto de partida del Derecho Internacional contemporáneo que, en gran medida, se vislumbró en el marco y bajo el impulso de la Sociedad de las Naciones. En esta modernización del sistema internacional surgieron principios e instituciones absolutamente novedosas y que se recogían fundamentalmente en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y en su completo sistema institucional. Es decir, no sólo en el Pacto y en la misma Sociedad de las Naciones —como primera Organización internacional de cooperación política de tipo moderno y con los principios que se recogían en su preámbulo y en su articulado sobre el uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias internacionales—, sino también en la labor y la misma existencia de la Organización Internacional del Trabajo y del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, creados en 1919 y 1920 respectivamente.

Todo este entramado jurídico e institucional influyó también en el texto de la Constitución republicana, que hizo del “internacionalismo” uno de sus rasgos característicos¹³. Así, de un lado, se expresó una tendencia política pacifista y una tendencia jurídica de supeditación del Derecho interno al Derecho internacional que resultaba “digna de aplauso”¹⁴; y, de otro lado, se incorporó un reforzado compromiso con el multilateralismo de aquel momento histórico, representado por la Sociedad de las Naciones¹⁵. Como es sabido, esta Sociedad de las Naciones se acordó en la Parte Primera del Tratado de Versalles adoptado en París el 28 de junio

10 Así se apunta, por ejemplo, en ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución de la República Española (9 de diciembre de 1931)”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Vol. 81, Tomo 160, Núm. IV, 1932, p. 390. Mirkin-Guetzevitch también celebraba que la Constitución de 1931 representaba “an important innovation in the history of modern public law”, que, según sostenía, venía a confirmar las teorías por él expuestas [vid. MIRKINE-GUETZEVITCH, B., “The Spanish Constitution of 1931”, *New York University Law Quarterly Review*, Vol. XI, No. 1 (September 1933), p. 14].

11 Como indica Yolanda Gamarra, los preceptos internacionales de la Constitución republicana “encarnaban la continuación de los principios universales proclamados por la cultura jurídica española del siglo XVI” (vid. GAMARRA, Y., “Los lenguajes del derecho internacional en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 194).

12 Vid. HUDSON, M.O., “The Spanish Constitution of 1931”, *American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 3, 1932, p. 579.

13 Como subraya REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior del Estado*, editorial Tecnos, Madrid 1984, p. 12.

14 Vid. LEGAZ Y LACAMBRA, L., “Las garantías constitucionales del Derecho internacional. (Con especial referencia a la Constitución Española)”, *Revista de Derecho Público*, Año II, Núm. 22 (1933), p. 306.

15 Como indica Yolanda Gamarra, “[L]a Sociedad de Naciones se convirtió, así, en el marco multilateral idóneo para lograr la plena inserción de España en Europa y en el mundo, dado que representaba el principal instrumento de la política de paz y el foro formal idóneo para incrementar el prestigio de la «nueva» España en el exterior” [vid. GAMARRA, Y., “Los lenguajes del derecho internacional en la Constitución ..”, *op. cit.*, pp. 198-204, así como, de la misma autora GAMARRA CHOPO, Y., “La ilusión española de la Sociedad de Naciones”, en GAMARRA CHOPO, Y., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (eds.), *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 2015, p. 299, disponible en https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/35/22/_ebook.pdf].

de 1919¹⁶ y se inspiraba directamente en el impulso del presidente norteamericano Woodrow Wilson, que la había postulado en sus conocidos “Catorce Puntos”¹⁷. Aunque después, como también es conocido, los Estados Unidos se negaron a ratificar la adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones.

España, que se había mantenido neutral durante la Primera Guerra Mundial, fue invitada a incorporarse a la Sociedad de las Naciones como miembro fundador junto a otros Estados neutrales, aunque se la situaba en una posición diferenciada respecto de los miembros originarios, que eran los beligerantes con los imperios centrales y firmantes del Tratado de Paz de Versalles¹⁸. Pese a ello, el artículo 4.1 del Pacto de la Sociedad de las Naciones se refería directamente a España al establecerse que, hasta la primera designación por parte de la Asamblea de la Sociedad, España sería uno de los Estados miembros del Consejo de la Sociedad, su órgano ejecutivo. En este sentido, se constataría en la Constitución de 1931 un fortalecido compromiso de España con la Sociedad de las Naciones pese —o quizás por ello mismo— el amago de retirada de España durante la dictadura de Primo de Rivera cuando, en 1926, con ocasión de la admisión de Alemania, España forzó por mantener su presencia en el Consejo de la Sociedad¹⁹.

Debe retenerse también, en este momento, que las disposiciones constitucionales sobre el Derecho Internacional finalmente aprobadas y objeto central de este estudio estaban ya enunciadas en su sentido fundamental en el proyecto de texto constitucional presentado por la Comisión de Constitución el 18 de agosto de 1931, y algunas de ellas, incluso, en el anteproyecto de constitución presentado por la Comisión Jurídica Asesora unas semanas antes. En este mismo orden de ideas, debe indicarse también en este momento que este estudio se centra exclusivamente en las disposiciones constitucionales que subrayaban esta característica de contraste y de renovación desde la perspectiva del Derecho Internacional Público y, en consecuencia, no nos ocupamos en particular de las disposiciones constitucionales sobre los aspectos relacionados con la nacionalidad y la extranjería o de la distribución de competencias en materia de relaciones internacionales. Igualmente, aunque las disposiciones constitucionales configuren

16 Vid., con motivo de su centenario, CASANOVAS Y LA ROSA, O., “En el centenario del Tratado de Versalles”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 71(2019), 1, pp. 17-22.

17 Reproducidos en GREENVILLE, J.A.S, *The Major International treaties 1914-1973*, Meuthen & Co. Ltd., London 1974, p. 58.

18 Vid. el Real decreto relativo a la creación de una Comisión encargada de estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones y la participación de España en la misma, en su plena soberanía (*Gaceta de Madrid*, Núm. 344, de 10 de diciembre de 1918) y el Real Decreto autorizando al Ministro de Estado para presentar a las Cortes un proyecto de Ley facilitando al Gobierno para adherirse al Pacto de la Sociedad de las Naciones (*Gaceta de Madrid*, Núm. 212, de 31 de julio de 1919). La correspondiente Ley fue publicada en la *Gaceta de Madrid*, Núm. 228, de 16 de agosto de 1919. Vid., sobre todo ello, SOLÉ, G., “La incorporación de España a la Sociedad de Naciones”, *Hispania: Revista Española de Historia*, Vol. 36, Núm. 132, 1976, pp. 131-174; así como PÉREZ GIL, L.V., “El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)”, *Anales de la Facultad de Derecho Universidad de La Laguna*, Núm. 15, 1998, en particular pp. 193-199.

19 Vid., al respecto, el análisis de PÉREZ GIL, L.V., “El primer decenio de España ..”, *op. cit.*, en especial pp. 204-215.

sus principios inspiradores, tampoco se pretende llevar a cabo un análisis de la política exterior española durante el período republicano²⁰.

Por lo que se refiere a la presentación de este estudio, después de esta breve Introducción se ordena el trabajo en dos apartados sustantivos en los que se aborda, en primer lugar, la constitucionalización que se operó en 1931 de algunos principios generales del Derecho Internacional recién emergentes en el marco de la Sociedad de las Naciones (I). En segundo lugar, se analizan las previsiones constitucionales sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno y, en particular, la incorporación de las normas universales del Derecho Internacional (II). Esta original aproximación sistemática pretende resultar novedosa y aportar un claro valor añadido a otras aproximaciones doctrinales sobre esta misma materia²¹. Metodológicamente, además de la revisión doctrinal y la exégesis y análisis sistemático de las disposiciones constitucionales objeto de estudio, se utilizan también los trabajos preparatorios y los debates en las sesiones plenarias de las Cortes Constituyentes dedicadas a la aprobación de la Constitución republicana.

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE ALGUNOS PRINCIPIOS EMERGENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

En su preciso contexto histórico, la Constitución de 1931 recoge el compromiso de la República con algunos principios apenas emergentes del Derecho Internacional, impulsados en el marco de la Sociedad de las Naciones y que no cristalizarían plenamente hasta después de la Segunda Guerra Mundial en la Carta de las Naciones Unidas y en la Organización creada por dicha Carta. A este respecto, vamos a ocuparnos ahora de las disposiciones constitucionales que se referían a la limitación del uso de la fuerza y la renuncia a la guerra (1), al fomento de la solución pacífica de las controversias internacionales (2) y, finalmente, a la promoción y protección internacional de los derechos humanos, en particular de los derechos sociales (3).

1 La limitación del uso de la fuerza y la renuncia a la guerra.

Una de las primeras disposiciones del texto constitucional —en el artículo 6 del Título Preliminar—, con una redacción contundente, establecía que “[E]spaña renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”. Se trataba de una dicción que se conllevaba directamente con lo dispuesto en el Tratado de París sobre renuncia a la guerra (Pacto Briand-Kellogg) de 27 de agosto de 1928, al que España se había adherido el 7 de marzo de 1929 y que entró en

20 A lo que se dedican obras como, entre otras, las de EGIDO LEÓN, M.A., *La concepción de la política exterior española durante la 2ª República*, UNED, Madrid 1987 o PÉREZ GIL, L.V., *La Política exterior en el bienio republicano-socialista (1931-1933): idealismo, realismo y derecho internacional*, editorial Atelier, Barcelona 2004.

21 Así como corregir algún grave e inexplicable error de interpretación doctrinal (vid. *infra*, Nota 72).

vigor el 24 de julio de 1929²². El artículo 1 de este Tratado establecía que “[L]as Altas Partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso a la guerra para el arreglo de los desacuerdos internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas”²³. La disposición constitucional calcaba en este sentido el Tratado de París y, además, resultaba absolutamente novedosa²⁴. Lo era, entre otros elementos, porque las otras constituciones en las que se inspiraba la Constitución republicana —principalmente la de Weimar y la austríaca— eran demasiado inmediatas al fin de la Primera Guerra Mundial y anteriores al Tratado de París y, por tanto, no podían recoger un planteamiento contrario a la guerra con la contundencia con la que lo hizo la Constitución española en aquel momento²⁵.

Durante el debate del proyecto de constitución se presentó una enmienda defendida por Antonio Royo Vilanova, de la Minoría Agraria, que pretendía directamente la eliminación del proyecto de artículo, así como la del artículo 7, al que nos referiremos más adelante. Básicamente, Royo Vilanova consideraba que se trataba de disposiciones innecesarias²⁶ e imposibles de cumplir ya que “las Constituciones deben contener preceptos eficaces y que obliguen sólo

-
- 22 Vid. un análisis detallado del proceso y de la invitación para que España se sumara al Pacto Briand-Kellogg, del que España no llegó a ser firmante original, en TAMAYO BARRENA, A.M., “España ante el Pacto Briand-Kellogg”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Vol. 5, 1984, pp. 187-213. En la *Gaceta de Madrid*, Núm. 51, de 20 de febrero de 1929, se publicó un Real Decreto en el que se autorizaba al Gobierno español a proceder a la adhesión, que se formalizó el 7 de marzo de 1929. Sin embargo, el Tratado de París solo sería publicado en la *Gaceta de Madrid*, Núm. 241, de 29 de agosto de 1931, es decir, una vez proclamada la República y cuando, incluso, ya se había presentado el proyecto de constitución por la Comisión de Constitución.
- 23 Sobre el alcance y contenido del Pacto Briand-Kellogg vid., en general, BERMEJO, R., “El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones y el Pacto Briand-Kellogg”, en GAMARRA CHOPO, Y., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (eds.), *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo .. op. cit.*, en especial pp. 231-240.
- 24 Para Mirkine-Guetzevitch “[T]he *vœux* of a modest theorist [refiriéndose a él mismo] have been realized for the first time in the Spanish Constitution” (vid. MIRKINE-GUETZEVITCH, B., “The Spanish Constitution ..”, *op. cit.*, p. 13). Como indica Yolanda Gamarra, la Constitución republicana fue, en este sentido, “the best-prepared legal pacifist product of the interwar period, offering an extraordinary mandate for the Spanish state to promote the value of international peace” (vid. GAMARRA, Y., “The neutrals and Spanish neutrality. A legal approach to international peace in constitutional texts”, en ABBENHUIS, M., BARBER, Ch.E., HIGGINS, A.R., (eds.), *War, Peace and International Order? The Legacies of the Hague Conferences of 1899 and 1907*, Routledge, London/New York 2017, p. 207).
- 25 De hecho, en relación con esta y otras disposiciones Hudson acababa subrayando que, atendiendo a la tendencia general a la imitación entre constituciones, “it is to be hoped that some of the provisions in the Spanish Constitution relating to international affairs will serve as a model for future constitutions of other countries” (HUDSON, M.O., “The Spanish Constitutions ..”, *op. cit.*, p. 582). Aunque parece que sólo la Constitución de Siam de 1932 siguió estas huellas en relación con la renuncia a la guerra (vid. REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior .., op. cit.*, p. 120-121). Vid. también, al respecto, la amplia panorámica de derecho constitucional comparado en relación con la protección de la paz realizada por PELLA, V., “La protection de la paix par le droit interne”, *Revue Générale de Droit International Public*, 1933, No. 4, pp. 401-505; así como la de MIRKINE-GUETZEVITCH, B., “Droit International et Droit Constitutionnel”, *Recueil des Cours*, 1931.IV, pp. 311-465, en especial respecto de lo que en su obra denomina “Le droit interne de la paix”, en pp. 418-448, y respecto del artículo 6 de la Constitución republicana en pp. 427-429.
- 26 De hecho, Royo Vilanova decía que “en la Constitución no se debe poner ningún precepto de Derecho internacional, porque es tonto, inocente, cándido, antipatriótico que yo me comprometa a nada en relación con el extranjero” (*DSCC*, Núm. 41, de 18 de septiembre de 1931, p. 1027).

al pueblo de que van a ser carta fundamental, y que la guerra, como no depende de nosotros, de nuestra voluntad, no se puede regular por un precepto constitucional, que estimo que ha de ser completamente ineficaz”²⁷. Lo que no dejaba de resultar en parte cierto, ya que la previsión constitucional ni podía considerarse como estableciendo una obligación jurídica internacional para España ni podía, por tanto, considerarse tampoco exigible internacionalmente por parte de otro Estado. La encendida defensa tanto del proyecto de artículo 6 como del artículo 7 que llevó a cabo, en nombre de la Comisión de Constitución, el diputado Justo Villanueva Gómez, del Partido Republicano Radical, subrayando la relación dependiente entre una y otra disposición —artículos 6 y 7²⁸— condujo finamente a Royo Vilanova a retirar sus enmiendas.

En todo caso, la Comisión de Constitución concedió la eliminación de la palabra “solemne-mente”, entresacada del Pacto Briand-Kellog y que figuraba en el proyecto, excluyéndola así del texto finalmente adoptado del artículo 6 de la Constitución. Lo cierto es que el contenido de ambos artículos —el 6 y el 7— ya venía propuesto en un formato inicial en el anteproyecto de constitución presentado por la Comisión Jurídica Asesora, aunque en otras ubicaciones sistemáticas²⁹. Fue en la Comisión de Constitución donde se decidió proponer los dos artículos en el marco del Título Preliminar de la Constitución y subrayar, asimismo, su vinculación y relación dependiente³⁰.

Puede apuntarse, asimismo, que en su defensa de la propuesta de artículo 6, aceptado por “unanidad absoluta” por la Comisión de Constitución³¹, Justo Villanueva aludió a la sugere-ncia de Salvador de Madariaga en la incorporación del proyecto de artículo. Algo que no resultaba nada desencaminado atendiendo a la trayectoria previa y posterior de Salvador de Madariaga y que éste confirmó en sus memorias³². Salvador de Madariaga era en aquel momento diputado por la Federación Republicana Gallega/Organización Republicana Gallega Autónoma y había sido alto funcionario de la Sociedad de las Naciones antes de ejercer como

27 *Ibid.*, p. 1029.

28 En la presentación del proyecto, el presidente de la Comisión de Constitución, Luis Jiménez de Asúa, se había limitado a indicar que “el título preliminar ha querido establecer principios” y que “el 6 y el 7 [los artículos 6 y 7] tienen envergadura internacional; en el 6 se declara el pacifismo de España, y en el 7 el valor de las normas internacionales” (*DSCC*, Núm. 28, de 27 de agosto de 1931, p. 644).

29 En el anteproyecto, el que finalmente sería artículo 6 se correspondía de alguna manera con el artículo 61, ubicado dentro del título referido al Presidente de la República, aunque con una formulación distinta, como enseguida referiremos; y el que sería artículo 7 se correspondía al artículo 45, ubicado dentro del título referido al Parlamento.

30 Vid. el rápido comentario a estas disposiciones del Título Preliminar en DÍAZ REVORIO, F.J., “Las Disposiciones Generales (Título Preliminar, arts. 1-7)”, en OLIVER ARAUJO, J.; RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2021, pp. 88-90, disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-07/a-938-comentarios-ce31-final.pdf>.

31 El diputado Justo Villanueva Gómez subrayaba al respecto, haciendo énfasis, que esta propuesta de artículo “ha sido quizá de los pocos artículos que se han aceptado por unanimidad absoluta” (vid. su intervención en *DSCC*, Núm. 41, de 18 de septiembre de 1931, p. 1030).

32 En las escasas referencias en sus Memorias dedica a su actividad como diputado en las Cortes Constituyentes, Salvador de Madariaga asume la paternidad del que sería artículo 6 de la Constitución, reconociendo asimismo que era mejor otra versión del texto propuesta por Pablo de Azcárate [MADARIAGA, S. DE, *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, ed. Espasa-Calpe, Madrid 1974, pp. 264-265].

profesor universitario en Oxford. Había sido también designado por el gobierno republicano como embajador de la República en Washington en 1931 y en 1932 lo sería en París, ejerciendo *de facto*, casi siempre, salvo alguna interrupción, como jefe de la delegación española ante la Sociedad de las Naciones³³.

A esta previsión general de auténtico compromiso político y jurídico con unas relaciones internacionales pacíficas, se añadían otras dos disposiciones relacionadas con la guerra y con su declaración, que la complementaban estrechamente³⁴. En efecto, los artículos 76 y 77 de la Constitución republicana regulaban las condiciones en las que se podía declarar la guerra, porque lo que hacía el artículo 6 era renunciar a la misma como instrumento de política nacional —lo que sería una guerra de agresión—, y no estrictamente colocar la guerra fuera de la legalidad interna. En este sentido, en el artículo 76, apartado a), se establecía que la declaración de la guerra —y la firma de la paz— eran competencia del Presidente de la República, que se ejercería conforme a los requisitos del artículo siguiente. El artículo 77 establecía, por tanto, estos requisitos, que deben entenderse como de índole acumulativa.

De entrada, en el primer párrafo de este artículo 77 se establecía, de un lado, que no se podía firmar declaración de guerra alguna “sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones”³⁵; y, de otro lado, se disponía que, en su caso, ello sería “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 fuera parte, registrados en la Sociedad de las Naciones”. Es decir, se deducía claramente de la disposición constitucional que sólo se admitía la hipótesis de una guerra que no fuera una guerra imperialista o de agresión, es decir, que fuera una guerra legal internacionalmente o, en

33 Vid. QUINTANA NAVARRO, F., “Salvador de Madariaga, diplomático en Ginebra (1931-1936). La película de la política exterior de la II República”, *Historia Contemporánea*, Núm. 15, 1996, p. 111.

34 Más incidentalmente a nuestros efectos, debe también indicarse que el artículo 14, en su apartado 3 establecía que eran de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa, entre otras, de las materias “declaración de guerra; Tratados de paz”. Se trataba de una disposición de distribución competencial en el contexto de la organización nacional —que establecía el Título Primero de la Constitución de 1931— de un Estado integrado por “municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (artículo 8). Unas autonomías que, como disponía el artículo 11 de la Constitución, podían recabar para sí, mediante su Estatuto, las atribuciones que se determinaban en diversos artículos de la Constitución, particularmente en el artículo 15 que las recogía de manera general. En definitiva, debe subrayarse que, aunque España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional, si hubiera que formularse una declaración de guerra, ésta hubiera sido una competencia que, obviamente, correspondería, de manera exclusiva, al Estado. El apartado 3 del artículo 14 era más extenso y señalaba como competencia exclusiva del Estado español la legislación y la ejecución directa de la materia “Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales”. Además, también se recogían como competencias exclusivas del Estado las materias “Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional” (apartado 7), “Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de mercancías” (apartado 8), “Régimen de extradición” (apartado 10) y “Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería” (apartado 16).

35 Es decir, en su caso, tras la oportuna calificación bien por el Consejo, bien por la Asamblea de la Sociedad (vid. GAMARRA, Y., “Los lenguajes del derecho internacional en la Constitución ..”, *op. cit.*, pp. 206-208).

la fórmula utilizada en el anteproyecto de constitución por la Comisión Jurídica Asesora, una “guerra justa”³⁶.

Como subrayó Niceto Alcalá-Zamora en el debate parlamentario, este artículo 77 era “la reglamentación constitucional, pero reglamentación al fin, de la renuncia a la guerra como instrumento de dominación y de poderío político; pero, evidentemente, a la guerra ofensiva, más no significa la necesidad de estar cruzados de brazos frente a una agresión”³⁷. En definitiva, se formulaba una evidente “diferenciación entre guerra ofensiva y defensiva”, perfectamente salvada en el texto constitucional³⁸, que se debía vincular también con lo que disponía el apartado d) del mismo artículo 76 al regularse la competencia del Presidente de la República para “[O]rdenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes”.

Claramente, por tanto, se evidenciaba un compromiso de España con el rechazo a la guerra que se vinculaba a los parámetros del Pacto de la Sociedad de las Naciones y del Pacto Briand-Kellogg³⁹, y que tendría continuidad, por ejemplo, con la ratificación, en 1934, del Tratado antibélico de no-agresión y de conciliación (Pacto Saavedra-Lamas), suscrito en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933⁴⁰. En este sentido, los artículos 6 y 7 pueden entenderse también, en general, como una muestra evidente del respeto de la Constitución republicana “hacia la institución pacificadora”, que era la Sociedad de las Naciones⁴¹. En efecto, el Pacto de la Sociedad de las Naciones preveía al respecto en su artículo 12 —uno de sus postulados esenciales, junto al artículo 11— que “[L]os miembros de la Liga convienen en que, si se produjera entre ellos alguna divergencia que pudiese conducir a una ruptura, someterán el asunto al arbitraje o a la encuesta del Consejo; conviniendo en no recurrir en caso alguno a la guerra antes de los tres meses de haberse producido el fallo por los árbitros o el informe por el Consejo”, procedimiento que complementaban los artículos siguientes del Pacto vinculados a los procedimientos de arreglo pacífico de las controversias⁴². Esta prohibición temporal del recurso a la fuerza constituyó una etapa más en la futura prohibición general del uso de la fuerza que se recogería en la Carta de las Naciones Unidas en 1945.

36 Así lo subrayaba el texto del artículo 61 del anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora cuando preveía que “[E]l Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en los casos de *guerra justa*, previstos en los Convenios internacionales y solemnemente ratificados por España y registrados en la Sociedad de las Naciones, que consideran la guerra fuera de ley; sólo después de agotadas las medidas defensivas que no tengan carácter bélico y de sometido el conflicto al procedimiento de conciliación arbitral establecido en dichos Convenios” (la cursiva es nuestra).

37 Vid. su intervención en el *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2095.

38 Vid., en este sentido, la intervención de Clara Campoamor, en nombre de la Comisión de Constitución, en *ibidem*. En esta misma sesión, Salvador de Madariaga se explayó en las disposiciones al respecto del Pacto de la Sociedad de las Naciones (los artículos 11 y siguientes) y del Pacto de París (*ibidem*, pp. 2095-2096).

39 Como indicaba Mirkin-Guetzevitch, “[F]or the first time in the constitutional history of the modern world, a government has put its constitutional text in complete harmony with the League of Nations Covenant and with the Briand-Kellogg Pact” (vid. MIRKIN-GUETZEVITCH, B., “The Spanish Constitution ..”, *op. cit.*, p. 13).

40 Vid. la ley de ratificación y el texto de este tratado en la *Gaceta de Madrid*, Núm. 350, de 16 de diciembre de 1934.

41 Vid. ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 402.

42 Vid., de manera general, sobre estas disposiciones, y entre muchos otros, BERMEJO, R., “El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones ..”, *op. cit.*, en especial pp. 221-223.

Resulta, por tanto, que, para una hipotética declaración de guerra, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución —cuyo estudio completaremos inmediatamente— había de seguirse un complejo sistema en el que debían cumplirse diversos requisitos acumulativos. Un primer requisito, como acabamos de indicar, en relación con el cumplimiento de las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y, por tanto, la incipiente legalidad internacional al respecto⁴³. Otros requisitos giraban en torno a los procedimientos de arreglo pacífico de controversias, a los que se referían los párrafos primero y segundo del artículo 77, que analizaremos enseguida. Finalmente, un último requisito se establecía en el párrafo tercero del artículo 77 en el sentido de que “[C]umplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra”. En otras palabras, sólo la autorización de las Cortes permitía, en última instancia, esta hipotética declaración de guerra, lo que dejaba la competencia del Presidente de la República en términos meramente formales o residuales, de simple firma de la declaración de guerra⁴⁴. En lo que a nosotros interesa debe subrayarse ahora que estos requisitos, salvo este último que era de Derecho interno, encajaban plenamente con las nuevas disposiciones internacionales y con los principios que emanaban del Pacto de la Sociedad de las Naciones⁴⁵. En este sentido, como indica García Fernández, “la declaración de guerra, regulada en el artículo 77, es una institución que satisface por igual a las exigencias del Derecho internacional de su tiempo y al Derecho interno del Estado democrático, es decir, es una institución bifronte que se proyecta sobre ambos campos con igual eficacia”⁴⁶.

2. El fomento del arreglo pacífico de las controversias internacionales.

Como hemos visto, antes de una hipotética declaración de guerra que debería formularse de acuerdo con las condiciones del Pacto de la Sociedad de las Naciones, la Constitución republicana privilegiaba el agotamiento de “los medios defensivos que no tengan carácter bélico”, es decir, priorizaba la solución de cualquier controversia internacional por medios pacíficos,

43 Vid., en este sentido, el análisis que efectúa al respecto GAMARRA CHOPO, Y., “La ilusión española de la Sociedad ..”, *op. cit.*, en pp. 302-305. Esta restricción internacional a una hipotética declaración de guerra contrasta claramente con lo dispuesto en el artículo 63.3 de la actual Constitución española de 1978, que prevé simplemente que “[A]l Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”, obviando en esta sede cualquier referencia a la legalidad internacional al respecto.

44 Vid. ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 405. De otro lado, tal como declaró Clara Campoamor, en nombre de la Comisión de Constitución y respondiendo a las inquietudes de Niceto Alcalá-Zamora, se debía entender que, como no hay “nada más político, evidentemente, que los Tratados de paz”, en su caso “firmar la paz” por parte del Presidente de la República también requeriría la aprobación de las Cortes, tal como se establecía en el artículo 75, apartado e), segundo párrafo, al que nos referiremos más adelante (vid. la intervención de la diputada Clara Campoamor en el *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2093).

45 Esta restricción internacional a una hipotética declaración de guerra contrasta claramente con lo dispuesto en el artículo 63.3 de la actual Constitución española de 1978, que prevé simplemente que “[A]l Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”, obviando en esta sede cualquier referencia a la legalidad internacional al respecto.

46 Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “La legislación militar”, en OLIVER ARAUJO, J.; RUIZ ROBLEDO, A. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española de 1931 ..*, *op. cit.*, p. 471.

en línea también con lo establecido en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Esto se acompañaba, asimismo, con una referencia directa al previo agotamiento de los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de los que España fuera parte y registrados en la Sociedad de las Naciones y que, en gran medida, eran continuación de los avances y resultados de las Conferencias de La Haya de 1899 y de 1907⁴⁷. En ambos casos, todo esto concordaba, además, plenamente, no sólo con la posición de España como miembro de la Sociedad de las Naciones, sino, de manera especial, de un lado, con su posición como Estado parte en el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional⁴⁸ y, particularmente, como firmante de la cláusula facultativa del artículo 36 del citado Estatuto, lo que se llevó a cabo el 21 de septiembre de 1928⁴⁹; y, de otro lado, con su adhesión al Acta General sobre Conciliación y Arbitraje firmada en Ginebra el 26 de setiembre de 1928, que se produjo el 18 de septiembre de 1930⁵⁰.

Además, este mismo artículo 77 de la Constitución se refería también, en su segundo párrafo, a la vinculación de España con otros países “por Tratados particulares de conciliación y arbitraje”, en cuyo caso deberían agotarse igualmente de manera previa los procedimientos establecidos en estos otros Tratados, que se aplicarían en todo lo que no contradijeran a los anteriores, denominados en este segundo párrafo como “Convenios generales”⁵¹. Es decir, de un lado, antes de una declaración de guerra debían agotarse previamente los procedimientos establecidos en unos Convenios internacionales debidamente registrados en la Sociedad de las Naciones, como establecía el párrafo primero, y reconocidos como “Convenios generales” en el párrafo segundo. De otro lado, también debían agotarse previamente, en su caso, otros Tratados particulares de conciliación y arbitraje de los que España fuera parte, ya fueran bilaterales o multilaterales, y que, según se desprendía —aún con las contradicciones a las que nos referiremos más adelante—, no necesariamente deberían estar registrados en la Sociedad de las Naciones. Finalmente, se preveía que, en cualquier supuesto, prevalecerían los denominados Convenios generales sobre estos tratados particulares, estableciéndose así una clara jerarquización de los mismos, aunque la exacta delimitación y contenido material de esta jerarquización siguiera resultando confuso.

En definitiva, se constitucionalizaba así también el principio del arreglo pacífico de las controversias internacionales al establecer el artículo 77 de la Constitución republicana una amplia

47 Vid., en general, sobre la influencia de estas Conferencias de La Haya y del Pacto de la Sociedad de las Naciones en el arreglo pacífico de las controversias y en las políticas de neutralidad de España el análisis que se ofrece al respecto en GAMARRA, Y., “The neutrals and Spanish neutrality. A legal approach ..”, *op. cit.*, en especial pp. 207-210.

48 *Gaceta de Madrid*, Núm. 334, de 30 de noviembre de 1921.

49 Vid. *Cinquième rapport annuel de la Cour Permanente de Justice Internationale* (15 juin 1928-15 juin 1929), Série E, No. 5, p. 378. La declaración facultativa se formuló por un período de diez años, no constando su renovación al transcurrir este período, ya en plena Guerra Civil [vid. *Seizième rapport de la Cour Permanente de Justice Internationale* (15 juin 1939-31 décembre 1945), Série E, No. 16, p. 342].

50 *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, de 27 de septiembre de 1930 y, de manera inexplicablemente repetida, en el Núm. 271, de 28 de septiembre de 1930.

51 El artículo 77, segundo párrafo, establecía que “[C]uando 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”.

gama de mecanismos de arreglo pacífico de controversias ante cualquier situación que pudiera acabar generando un supuesto de posible declaración de guerra, más allá del hecho de que ésta sólo podría darse en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. En primer lugar, el agotamiento de todos los posibles medios defensivos no bélicos que pudieran utilizarse. En segundo lugar, el agotamiento de todos los procedimientos judiciales, arbitrales y de conciliación establecidos en Convenios internacionales registrados en la Sociedad de las Naciones y considerados Convenios generales. En tercer lugar, el agotamiento de los procedimientos de conciliación y arbitraje que pudieran estar establecidos en otros Tratados particulares de los que España fuera parte, subordinados a los anteriores. Sólo una vez agotados todos estos mecanismos de arreglo pacífico de controversias, terminaba el artículo 77 disponiendo que el Presidente de la República debería estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra. No hay duda de que se constataba de esta forma un claro compromiso de España con la formación y evolución primigenia del principio del arreglo pacífico de las controversias internacionales y con los mecanismos de la Sociedad de las Naciones⁵².

3. La promoción y protección internacional de los derechos humanos.

La Constitución republicana contenía también su propio catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales en el Título III, sobre “Derechos y deberes de los españoles”. Las modificaciones resultaban importantes respecto de constituciones españolas anteriores —la última, la de 1876—, con una ampliación de derechos en dinámica colectiva y social. En cualquier caso, lo relevante a nuestros efectos es que en su articulado se incorporaron también algunas disposiciones, aunque más implícitas que explícitas, en referencia a los derechos humanos y a su promoción y protección internacional, algo que estaba sólo empezando a formularse en el plano internacional⁵³. En este sentido, por ejemplo, y en términos genéricos, puede indicarse inicialmente la referencia que se formulaba en el artículo 48 de la Constitución a que, entre otros aspectos, la enseñanza, además de laica, también “se inspirará en ideales de solidaridad humana”⁵⁴. En todo caso, cabe referirse más concretamente a tres disposiciones constitucionales.

En primer lugar, y de manera fundamental, al artículo 43 *in fine* de la Constitución que se refería directa y expresamente a la Declaración de Ginebra de los Derechos de Niño, indicando

52 Por contraste, cabe indicar también que, sin embargo, la Constitución republicana obviaba cualquier referencia a la misma existencia y a la necesaria aplicación, en su caso, de las normas humanitarias o “leyes de la guerra”, que ya habían empezado a surgir en el Derecho Internacional (vid., en este sentido, por ejemplo, los análisis de ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 403 y de GAMARRA, Y., “The neutrals and Spanish neutrality. A legal approach ..”, *op. cit.*, p. 211).

53 Vid., de manera general, sobre el desarrollo y contenido de este primer sistema internacional de protección de los derechos humanos, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “La Sociedad de Naciones y los derechos humanos”, en GAMARRA CHOPO, Y., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (eds.), *Los Orígenes del Derecho internacional contemporáneo .. op. cit.*, pp. 183-216.

54 Artículo 48, quinto párrafo, de la Constitución. La referencia a los ideales de solidaridad humana fue adoptada a partir de una enmienda de la minoría socialista que sustentaba la opinión de que, mediante la educación en estos valores, los niños de hoy y hombres del futuro “llamarán hermanos a los hombres de los demás países” (DSCC, Núm. 59, de 20 de octubre de 1931, pp. 1820-1835, en especial p. 1824).

que “[E]l Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la ‘Declaración de Ginebra’ o tabla de los derechos del niño”. Esta previsión no se hallaba en el proyecto de constitución y fue introducida mediante una enmienda presentada por el diputado Hilario Ayuso Iglesias, del Partido Republicano Federal⁵⁵. Esta Declaración —o Tabla— de Ginebra, impulsada por movimientos no gubernamentales, fue adoptada el 26 de septiembre de 1924, en el marco de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, invitándose a los miembros de la Sociedad a inspirarse en sus principios. La Declaración, de un contenido breve y genérico, establecía que todas las naciones tienen el deber de respetar el derecho de los niños a tener los medios necesarios para su desarrollo, a beneficiarse de asistencia especial en caso de necesidad, a ser los primeros en recibir ayuda, a la libertad económica, a la protección contra la explotación y a una educación que les inculcase una conciencia social y un sentido del deber. Lo más importante es que es considerada el primer texto internacional en la historia de los derechos humanos que específicamente abordaba los derechos de la infancia⁵⁶.

Se trataba, por tanto, de un texto internacional de *soft law* que, sin embargo, el constituyente español optó por incorporar por referencia en la Constitución de 1931. En todo caso, de un lado, tanto los autores de la enmienda como la misma Comisión de Constitución reconocían que no era, estrictamente, un precepto de Derecho Internacional y que era tan sólo la declaración emanada de una reunión o congreso internacional; y, de otro lado, en la medida en que se considerase esta Declaración o Tabla como Derecho Internacional general podía también entenderse su incorporación directa por la vía del artículo 7 de la Constitución al que nos referiremos inmediatamente, tal como apuntaba el diputado Castrillo en nombre de la Comisión de Constitución⁵⁷. De cualquier forma, resultaba una formulación impropia probablemente de un texto de naturaleza constitucional⁵⁸ y, además, se reconocía que fue aceptada por la Comisión de Constitución simplemente para complacer a la minoría federal⁵⁹. En definitiva, aunque resultaba prácticamente nula la capacidad operativa y de implementación jurídica de esta disposición y resultaba discutible su incorporación, los constituyentes de 1931 consideraron oportuna una referencia a la promoción y protección de los derechos de la infancia tal como éstos se estaban empezando a definir en el plano internacional

En segundo lugar, en el artículo 30 de la Constitución se establecía que “[E]l Estado no podrá suscribir ningún Convenio o Tratado internacional que tenga por efecto la extradición de delinquentes político-sociales”. Se trataba de una disposición que no estaba prevista en el proyecto de constitución y que carecía de antecedentes en el derecho comparado⁶⁰. Tal

55 DSCC, Núm. 58, de 16 de octubre de 1931, p. 1784.

56 Vid. sobre esta Declaración en TRINIDAD NÚÑEZ, P., *El niño en el Derecho Internacional de los derechos humanos*, Publicaciones Universidad de Extremadura, Cáceres 2002, en especial pp. 59-61.

57 DSCC, Núm. 58, de 16 de octubre de 1931, p. 1784.

58 En opinión de ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 459.

59 Vid. la respuesta en nombre de la Comisión de Constitución del diputado Castrillo en DSCC, Núm. 58, de 16 de octubre de 1931, p. 1785.

60 Vid. CORCUERA ATIENZA, J., “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Núm. 2, 2000, p. 637.

como estaba enunciada, además, se trataba de una prohibición constitucional de celebración de determinados tratados internacionales en relación con su contenido y objeto y, por tanto, sistemáticamente, la ubicación del artículo no respondía a un criterio jurídico claro, ya que se situaba en el Título III cuando, en todo caso, por la materia de prohibición constitucional de celebración de determinados tratados en razón de su materia, hubiera debido ubicarse en otro lugar. En cualquier caso, la enmienda que condujo a la adopción de esta disposición por las Cortes Constituyentes fue presentada por los diputados Jerónimo Gomáriz y Eduardo Ortega y Gasset, del Partido Republicano Radical Socialista, y fue aceptada por la Comisión de Constitución, con la posición contraria de su propio presidente, Luis Jiménez de Asúa⁶¹. Éste consideraba la nueva disposición en pugna directa con el artículo 7 de la misma Constitución —cuyo análisis enseguida abordaremos— y con las labores de la Sociedad de las Naciones sobre la posibilidad de establecer normas internacionales en materia de extradición⁶².

Una tercera disposición relevante a nuestros efectos es la del artículo 15.1 que, en el contexto del listado de materias sobre las que las regiones autónomas podían asumir competencias de ejecución, establecía que “[L]a ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia”. La previsión de este párrafo no se recogía tampoco en el proyecto de constitución y fue objeto de una enmienda defendida por Francisco Largo Caballero, del grupo socialista y, a la sazón, Ministro de Trabajo, en la que se reflejaban las reservas o reticencias respecto de una correcta ejecución de la legislación social emanada de las instituciones internacionales por parte de las futuras regiones autónomas.

En el dictamen de la Comisión de Constitución —y así se recogió en el texto definitivo de la Constitución— ya se preveían hasta tres condicionamientos en relación con la ejecución por parte de las regiones autónomas de la legislación estatal, al disponerse que “podrá corresponder a las regiones autónomas”, que eso dependería de “su capacidad política”, y que ésta se determinaría “a juicio de las Cortes”⁶³. Sin embargo, en materia de legislación social, la enmienda de Largo Caballero subrayaba especialmente el carácter internacional de esta legislación y, por tanto, la responsabilidad estatal en relación con los compromisos contraídos en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, además de incidir en las reticencias sobre el debido cumplimiento, en su caso, por parte de las autoridades de la región autónoma⁶⁴. En este sentido, estaba claramente presente en el debate constitucional el futuro debate sobre el Estatuto catalán, y de señalarse que una disposición en el mismo sentido se acabó incorporando al Estatuto de 1932⁶⁵.

61 Vid. el debate al respecto en el *DSCC*, Núm. 47, de 30 de septiembre de 1931.

62 Vid. la intervención de Luis Jiménez de Asúa en *ibid.*, pp. 1321-1322.

63 Artículo 15 de la Constitución, frase preliminar.

64 Vid. al respecto la intervención del diputado y ministro Francisco Largo Caballero en *DSCC*, Núm. 45, de 25 de septiembre de 1931, pp. 1206-1208.

65 En el párrafo primero del Artículo 6 del Estatuto de Cataluña (*Gaceta de Madrid*, Núm. 265, de 21 de septiembre de 1932) que establecía que “[L]a Generalidad organizará todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca. Para la ejecución de los servicios y aplicación de las leyes sociales, estará sometida a la inspección del Gobierno para garantizar directamente su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia”.

De tal manera que se acabó formulando finalmente en la Constitución una referencia directa al cumplimiento de los tratados internacionales en materia social que, básicamente, debía y debe entenderse como una referencia prácticamente explícita a la labor realizada y a los convenios adoptados por la Organización Internacional de Trabajo. Aunque no se la mencionase directamente, nos hallábamos, sin ninguna duda, ante una referencia a la labor de esta Organización internacional como claramente indicaba el diputado Largo Caballero en su intervención defendiendo la enmienda. En cualquier caso, más allá de la cuestión competencial, lo que resultaba relevante a nuestros efectos era la profunda preocupación de las Cortes Constituyentes por el cumplimiento de la legislación social internacional sobre los derechos y la protección de los trabajadores, que se estaba ambicionando desarrollar en el plano internacional.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL.

La Constitución de 1931 asumía, de manera innovadora, disposiciones respecto de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno y en relación con la incorporación del ordenamiento internacional en el derecho español, de las que nos ocuparemos en este apartado. En primer lugar, abordaremos el análisis de una disposición específica y altamente relevante sobre el acatamiento de las normas universales del Derecho Internacional (1). En segundo lugar, examinaremos las distintas disposiciones constitucionales sobre el procedimiento de celebración y de incorporación de los Tratados internacionales en el ordenamiento interno español (2). Finalmente, nos ocuparemos del especial tratamiento del Pacto de la Sociedad de las Naciones, expresión clara del compromiso internacionalista de la Constitución republicana (3).

1. El acatamiento de las normas universales del Derecho Internacional y su incorporación.

Respondiendo al espíritu de la época⁶⁶, y mirándose en el espejo de otras constituciones, especialmente la Constitución de Weimar, el artículo 7 de la Constitución de 1931 establecía la incorporación al derecho español de las normas universales del Derecho Internacional⁶⁷. En el anteproyecto de constitución presentado por la Comisión Jurídica Asesora ya se establecía una disposición sobre la que se inspiró directamente la Comisión Constitucional en su proyecto. Concretamente, el entonces artículo 45 del anteproyecto de constitución preveía en su primer párrafo que “[E]l Estado español reconoce como parte integrante de su derecho positivo las

66 Como indicaba Mirkine-Guetzévitch, “[L]es transformations radicales de la vie internationale d’après guerre, la création de formes nouvelles de droit international, les nouvelles *réalités* juridiques, non prévues par les théories de droit international d’avant guerre, telles sont les causes du succès de l’école autrichienne, école *moniste*, aboutissant à la primauté du droit international”, en MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., “Droit International et Droit Constitutionnel”, *op. cit.*, pp. 313-314.

67 El artículo 4 de la Constitución de Weimar establecía que “Las reglas del Derecho Internacional que sean generalmente reconocidas obligan como si formaran parte integrante del Derecho alemán del Reich”.

normas universales de Derecho internacional”. La versión del proyecto de constitución presentada por la Comisión de Constitución tenía una formulación algo diferente ya que en ella se preveía que “[E]l Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, reconociéndolas como parte integrante de su derecho positivo”. Finalmente, con la coordinación de artículos y la unificación de estilo por parte de la Comisión de Constitución, el texto del artículo 7 sometido a aprobación definitiva el 9 de diciembre de 1931 disponía que “[E]l Estado español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su derecho positivo”⁶⁸.

El proyecto de disposición sólo fue objeto de una enmienda que pretendía directamente su eliminación, juntamente con la eliminación del proyecto de artículo 6 al que antes nos hemos referido. Al retirarse la enmienda por parte del diputado Antonio Royo Vilanova, el proyecto de artículo 7 acabó siendo aprobado por las Cortes Constituyentes sin ningún debate sustantivo sobre su alcance y contenido⁶⁹, completándose así, en su momento, la aprobación inicial del Título preliminar de la Constitución⁷⁰. Más allá de los cambios en los textos y de la diferenciación respecto de la redacción de la Constitución alemana, resulta relevante abordar un análisis de las dos obligaciones o de las dos ideas subyacentes en la corta frase del artículo 7. De un lado, la determinación del alcance de las normas internacionales que se preveía que se acatarían y, de otro lado, el significado de la obligación de su incorporación en el derecho positivo interno. Obligaciones que se revelaban, de alguna manera y como indicaba Federico de Castro, como el ejercicio de una doble función de España: acatar la norma universal (deber de Derecho Internacional) e incorporarla al derecho positivo (convertirla en deber de Derecho interno)⁷¹.

La primera cuestión relevante es la determinación del alcance de las normas internacionales a las que aludía este artículo 7 al establecer la obligación de España de acatarlas. La disposición se refería claramente a las “normas universales del Derecho Internacional”, es decir, a lo que conocemos como Derecho Internacional general, constituido fundamentalmente por principios generales y por la costumbre internacional de carácter universal⁷². En este sentido, se inspiraba ciertamente en la Constitución de Weimar que se refería a las reglas del Derecho Internacional “generalmente reconocidas”. Cabe también subsumir la formulación empleada en

68 *DSCC*, Núm. 88, de 9 de diciembre de 1931, Apéndice 1.

69 Lo que Yolanda Gamarra atribuye, de manera algo antagónica, tanto a un alto grado de consenso inicial en materia exterior como al desinterés o despreocupación por las cuestiones más de índole jurídica (vid. GAMARRA, Y., “Los lenguajes del derecho internacional en la Constitución ..”, *op. cit.*, pp. 213-214).

70 *DSCC*, Núm. 41, de 18 de septiembre de 1931, p. 1031.

71 CASTRO, F. DE, “La Constitución española y el Derecho Internacional Privado”, en *Estudios Jurídicos del profesor Federico de Castro*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1977, Tomo I, p. 127, reproducido de la *Revista de Derecho Privado* 1932.

72 De manera muy diferente a lo que sostiene Luis V. Pérez Gil. Inexplicablemente, y pese a lo que dispone el literal del texto constitucional, este autor parte, de manera absolutamente errónea, de la consideración de que el redactado del artículo disponía que “[E]l Estado español acatará las normas del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo” obviando la palabra “universales”. Esta incomprensible y deficiente referencia al texto constitucional de 1931 condiciona y distorsiona completamente la interpretación que el autor ofrece de esta disposición (PÉREZ GIL, L.V., “Análisis de los principios constitucionales ..”, *op. cit.*, pp. 139-140).

la referencia que el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional formulaba a las normas internacionales que debía aplicar el Tribunal, en cuyo listado, como es sabido, además de los convenios y acuerdos internacionales, generales o especiales, que establecieran reglas reconocidas expresamente por los Estados litigantes, se disponía que el Tribunal también podía aplicar “[L]a costumbre internacional, como prueba de una práctica general aceptada como ley” y “[L]os principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas”⁷³. Por último, como veremos, la formulación constitucional también podía alcanzar a “Convenios generales” como a los que se aludía en el artículo 77, párrafos primero y segundo, o a tratados internacionales ampliamente reconocidos e inscritos en la Sociedad de las Naciones, como a los que se refería el artículo 65 en su párrafo primero. Lo cierto es que para los mismos constituyentes la interpretación de la disposición resultaba controvertida⁷⁴.

El segundo aspecto relevante para analizar es la segunda parte de este artículo 7, cuando se establecía que España acataría estas normas universales “incorporándolas a su derecho positivo”. No está claro tampoco el significado exacto de esta segunda parte de la disposición en cuestión. De hecho, como ya hemos indicado, en el debate constitucional no se clarificó, porque la enmienda de Royo Vilanova fue retirada por su mismo autor y la Comisión de Constitución sólo indicaba —y así lo reiteraba su representante en su intervención ante las Cortes— que se inspiraba en la Constitución de Weimar. La cuestión es que si el Derecho Internacional universal debía “incorporarse” en el derecho positivo español de ahí se derivaba una cierta lectura dualista de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno y la consideración de que, por tanto, no había primacía del Derecho Internacional⁷⁵. Sin embargo, y vinculando esta disposición del artículo 7 con la previsión del artículo 65, párrafo primero, al que nos referiremos de inmediato, cabe entender —y así lo hace la doctrina mayoritaria— que el precepto reconocía la primacía del Derecho Internacional y “daba entrada, sin más, en nuestro ordenamiento jurídico, a aquellas reglas que hayan recibido la sanción de la comunidad internacional”⁷⁶. Enseguida desarrollaremos más argumentos sobre ello, pero tan confusa es la

73 Artículo XXXVIII del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional (*Gaceta de Madrid*, Núm. 344, de 30 de noviembre de 1921, ya citada).

74 Así, contradictoriamente, para algunos miembros de la Comisión de Constitución la disposición contenida en el artículo 7 alcanzaría tanto a los tratados internacionales como a las meras aspiraciones de *soft law* o de *lege ferenda*. Así, por ejemplo, de un lado, Jiménez de Asúa, en el debate del artículo 30 de la Constitución y la prohibición de los tratados internacionales que tuvieran por objeto la extradición de delincuentes político-sociales, se refería a los Tratados que España ya tenía suscritos con otros países “y que en el art. 7º de la Constitución reconocemos como parte integrante de nuestro propio Derecho” (*DSCC*, Núm. 47 ya citado, p. 1321); y, de otro lado, en su intervención en relación con la incorporación de la referencia a la Declaración o Tabla de los derechos del niño, el diputado que intervenía en nombre de la Comisión de Constitución indicaba que “al reconocer en principio que aceptamos las normas de Derecho internacional, evidentemente resulta que aceptamos también las aspiraciones de los congresos internacionales” (vid. la intervención del diputado Castrillo en *DSCC*, Núm. 58 ya citado, p. 1784).

75 Como sostiene Federico de Castro en CASTRO, F. DE, “La Constitución española y ..”, *op. cit.*, p. 126.

76 Como se defiende en PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, Textos. Comentarios*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1932, p. 75 y 241. En este mismo sentido, otros autores opinaban que lo que hizo la Constitución republicana fue constitucionalizar “de cette façon le droit international qui acquiert ainsi la valeur de règles de droit politique interne, en affirmant ainsi l’Unité de

interpretación de la norma que, de manera contradictoria, Orúe Arregui sostenía prácticamente las dos posiciones en el mismo lugar⁷⁷.

Por lo que se refiere a las observaciones más formales que deben formularse a este artículo 7, debe indicarse, de un lado, el significativo e inadvertido cambio de verbo utilizado en la versión final del artículo 7 realizada por la Comisión de Constitución, al establecerse que el verbo utilizado sería “incorporándolas” en vez de “reconociéndolas”, como figuraba en el proyecto discutido en la sesión correspondiente de las Cortes. No consta la motivación de este cambio en la redacción final por parte de la Comisión de Constitución⁷⁸. Como ha indicado Remiro Brotons, esta redacción “sugería literalmente *in fine* una recepción obligatoria, sí, pero no automática, una directriz de política legislativa más que una auténtica regla de Derecho, que traicionaba la aprobada por las Cortes, directamente inspirada en el artículo 4 de la Constitución de Weimar”⁷⁹. Se trata, ciertamente, de un ligero matiz, pero el verbo finalmente utilizado (incorporar) podía implicar una cierta acción positiva que en el primer verbo propuesto (reconocer) podía entenderse como implícita y, por tanto, bajo una perspectiva más monista, con primacía internacional, y de recepción automática. Es más, tal como abordaremos inmediatamente, el artículo 65, párrafo primero, al establecer que determinados convenios internacionales “se considerarán parte constitutiva de la legislación española” abundaba en esta misma línea, puesto que considerar es más reconocer que incorporar. En cualquier caso, debe indicarse que, con la doctrina mayoritaria, resultaba meridianamente clara la primacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno en el marco constitucional republicano, de tal manera que “aucune discussion n’est plus possible”⁸⁰.

De otro lado, debe también subrayarse la referencia que se establecía a la incorporación de estas normas internacionales “a su derecho positivo”, que sustituyó a la más precisa referencia a su reconocimiento “como parte integrante de su derecho positivo”, que se planteaba en el texto propuesto en el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y de manera parecida en el proyecto de constitución. También se trata, ciertamente, de un ligero matiz, pero resultaba mucho más precisa, a nuestro juicio, la versión del anteproyecto y del proyecto, ya que éstas venían a reconocer que las normas universales del Derecho Internacional formaban ya “parte

droit dit public” (POSADA, A., *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne. Evolution. Textes. Commentaire*, Libraire du Recueil Sirey, Paris 1932, p. 130).

77 Vid. ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 393.

78 El artículo 24 del Reglamento provisional establecía respecto de la discusión del proyecto de constitución que “[L]a Comisión que entienda en el proyecto constitucional recogerá el resultado de la discusión, acoplará las modificaciones introducidas en el texto y redactará éste en definitiva, de conformidad con lo acordado. Una vez hecho esto, la Mesa someterá el proyecto a la aprobación definitiva de las Cortes y se tendrá por sancionado al obtener el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara” (vid. el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes, *DSCC*, Núm. 3, de 18 de julio de 1931, Apéndice 1). De esta manera, el “reconociéndolas” del texto apenas discutido pero aprobado en la sesión de las Cortes constituyentes de 18 de septiembre de 1931 acabó convertido en “incorporándolas” en la versión final sometida a votación el 9 de diciembre de 1931.

79 Vid. REMIRO BROTONS, A., “La Constitución y el Derecho Internacional”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.), *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid 1998, p. 231.

80 Como indica PELLA, V., “La protection de la paix ..”, *op. cit.*, pp. 409-410.

integrante” del derecho positivo. Al mismo tiempo, el concepto de “derecho positivo” resultaba —y resulta— una expresión demasiado polisémica y que puede entenderse referida exclusivamente al derecho escrito y, por tanto, también hubiera sido más claro referirse al Derecho interno o al derecho español o a la legislación interna. En este sentido de poderse entender el derecho positivo como derecho escrito la norma podía resultar, además, contradictoria en sus propios términos puesto que se refería a las normas universales del Derecho Internacional lo que, fundamentalmente, como hemos dicho, abarcaría la costumbre internacional y los principios generales del derecho.

En todo caso, aunque la disposición resultase relevante, pese a su cierta confusión —y se eche en falta alguna disposición de tenor similar en la Constitución de 1978—, desde una perspectiva jurídico-internacional debe también entenderse esta disposición como una obviedad en la misma medida que un Estado, por el sólo hecho de existir como tal Estado, debe estar necesariamente obligado por las normas universales del Derecho Internacional general⁸¹. Pero, aunque pudiera ser innecesario, lo cierto es que el artículo 7 no por ello resultaba menos útil y, sobre todo, visibilizaba el claro compromiso internacionalista y con el Derecho Internacional que el constituyente de 1931 quiso poner de manifiesto. Cuestión distinta sería la consideración de la continuada validez de esta disposición bajo el franquismo, es decir, la vigencia, ya no —obviamente— de la Constitución republicana, pero sí de la positivización de las normas de Derecho Internacional general que se operó mediante este artículo 7⁸².

2. La conclusión y recepción de los tratados internacionales.

Las disposiciones de la Constitución de 1931 en relación con la celebración y recepción de los tratados internacionales se caracterizan, en primer lugar, por su confusa ordenación sistemática, lo que constituye, quizás, su dato más relevante. Básicamente porque algunas disposiciones se situaban en el Título IV, relativo a las Cortes, y otras en el Título V, relativo a la Presidencia de la República, sin que ello respondiese a una diferenciación de las funciones de las unas o de la otra. Un desorden sistemático que se acompañaba, asimismo, de una cierta imprecisión y confusión técnica, explicable, quizás, por la rapidez tanto de la elaboración del proyecto de constitución como de la tramitación del mismo debate constitucional.

En relación con la conclusión de los tratados el artículo 76 en su apartado e), párrafo primero, disponía que, entre otras, correspondía al Presidente de la República la competencia de “[N] egociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional”. Más allá de la vigilancia del cumplimiento a la que nos referimos más adelante, quedaba meridianamente claro en esta disposición que todas las fases de la celebración de un tratado internacional se residenciaban en la

81 Adicionalmente, cabe indicar que se trata de una previsión sobre la incorporación del Derecho Internacional general que en la elaboración de la Constitución de 1978 fue finalmente abortada, pese a figurar en el primer proyecto de borrador constitucional (REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior ...*, *op. cit.*, p. 25).

82 Vid., al respecto, por ejemplo, JUSTE RUIZ, J. “El Derecho Internacional Público ...”, *op. cit.*, pp. 17-18 y MANGAS MARTÍN, A., “Cuestiones de Derecho internacional público ...”, *op. cit.*, pp. 181-182, remitiéndose ambos autores en relación con esta cuestión a la autoridad doctrinal de Adolfo Miaja de la Muela.

presidencia de la República y no, estrictamente, en el gobierno. Pese a que, en primer lugar, como disponía el artículo 87 de la Constitución, fuera el presidente del Consejo de Ministros quien “dirige y representa la política general del gobierno” y que a los Ministros “corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales”; lo que suponía conferir competencias en la materia tanto al gobierno como, de manera especial, al Ministro de Estado, que era la denominación en aquel momento del Ministerio responsable de los Asuntos Exteriores⁸³. En segundo lugar, el artículo 84 reconocía expresamente que “[S]erán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro”⁸⁴, lo que matizaba claramente el enunciado de la disposición constitucional contenida en el artículo 76, apartado e), párrafo primero.

De otro lado, en el mismo artículo 76, apartado e), párrafo segundo, se exigía la aprobación de las Cortes para determinados tipos de tratados. Concretamente, se preveía que “[L]os tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligaran a la Nación si han sido aprobados por las Cortes”⁸⁵. De la misma forma, un tratamiento especial —que evidenciaba un reforzado compromiso internacionalista con los derechos sociales y que respondía también a las mismas previsiones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo⁸⁶—, se confería en este artículo 76, apartado e), párrafo tercero, en relación con los proyectos de Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. Respecto de éstos últimos se establecía que “serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año, y, en caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados”⁸⁷.

83 En términos de distribución competencial resultaba también obvio que se trataba de una competencia del Estado, aunque el artículo 14 de la Constitución —al que antes nos hemos referido— se refería expresamente sólo a determinados tipos de tratados según la materia (los tratados de paz, el régimen arancelario, los tratados de comercio, aduanas o libre circulación de mercancías o el régimen de extradición, materias a las que se referían los apartados 3, 8 y 10 del artículo 14). Sin embargo, el que el artículo 14 en su apartado 3 dispusiese, *in fine*, que era competencia del Estado “toda clase de relaciones internacionales” podía considerarse como una norma suficiente de cierre competencial.

84 En este sentido, el debate en las Cortes sobre las competencias del Presidente de la República condujo a considerar que lo que se hacía en aquel momento era establecer una especie de “constitución parlamentaria atenuada”, en la que existiría “un poder presidencial refrenado y frenado por el Gobierno” (vid., al respecto, las intervenciones de Clara Campoamor y de Niceto Alcalá-Zamora en el *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, pp. 2093-2094)

85 La formulación literal utilizada no dejaba de resultar algo forzada, pues hubiera sido más claro establecer que estos tratados requerían la aprobación de las Cortes, que la fórmula utilizada de indicar que solo obligarían a la nación si habían sido aprobados por las Cortes.

86 En relación con las obligaciones de los Estados una vez adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo un Convenio internacional, tal como se recogían entonces en el Artículo 405 de la Parte XIII del Tratado de Versalles, estableciendo la Organización Internacional del Trabajo (disponible en español en https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf).

87 Completando la disposición de este párrafo tercero con la frase de que “[U]na vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones”.

Es decir, que en un artículo relativo a las competencias del Presidente de la República se preveía la participación parlamentaria en el proceso de conclusión de determinados tratados internacionales, en función de su materia. Una aprobación de las Cortes que, aunque nada se dijera, debería ser por ley, ya que tampoco se previó nada específico respecto de la tramitación de los tratados internacionales en el Reglamento de las Cortes⁸⁸. En todo caso, de las disposiciones en cuestión se revelaba que, *a sensu contrario*, podía haber otros tratados sobre materias distintas a las citadas expresamente que, en consecuencia, no requiriesen para su conclusión la aprobación de las Cortes⁸⁹. Lo que se confirma cuando, en el mismo artículo 76, apartado e), párrafo cuarto, se establecía que “[L]os demás Tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen”. Claramente, por tanto, se establecía en la Constitución de 1931 un doble procedimiento para la ratificación de los tratados internacionales en el que sólo algunos —ciertamente, los más relevantes— requerían de la aprobación de las Cortes mediante una ley de ratificación. Sin embargo, tanto los unos como los otros sí debían ser registrados en la Sociedad de las Naciones, cuestión que no quedaba tan evidente en relación con los tratados particulares de conciliación y arbitraje a los que, como hemos dicho, se aludía en el artículo 77, párrafo segundo.

De otro lado, el artículo 66, párrafo segundo, prohibía el recurso al referéndum en relación con, entre otras materias, las leyes que fueran “de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones”⁹⁰. Pero sólo en relación con éstos. Es decir, y aunque no estuviera en la mente de los constituyentes, de la formulación utilizada se desprendería que,

88 Resultando, por tanto, de aplicación las mismas disposiciones relativas a la tramitación de los proyectos de ley del gobierno. Vid. el Reglamento de las Cortes, aprobado definitivamente en *Diario de Sesiones de Cortes*, Núm. 130, de 19 de noviembre de 1934, Apéndice 3. El Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes ya citado tampoco establecía ninguna disposición específica al respecto.

89 Aunque no se decía nada explícitamente en la misma Constitución, así lo asumía expresamente Clara Campoamor, en nombre de la Comisión de Constitución, al indicar que “no se dice, en cambio, que todos los Tratados deberán ser aprobados por una ley, porque puede haber un simple canje de notas de potencia a potencia, acerca de la forma de dar el ‘exequátor’ a un representante, y esto no puede ser motivo de una ley, porque sería excesivo y absurdo someter a esas normas cosas puramente formales, cosas de escásima importancia” (vid. la intervención de Clara Campoamor en el *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2093).

90 Concretamente, fue Salvador de Madariaga quien propuso —en la larga sesión de las Cortes dedicada a incorporar la institución del referéndum en la Constitución, cuando el proyecto no preveía nada al respecto— una enmienda aditiva para “excluir el privilegio del ‘referéndum’ las leyes que sean ratificación de contratos internacionales, porque por mi experiencia del ‘referéndum’ suizo sé que es un peligro muy grande, pues el pueblo, a pesar de ser soberano, no entiende de Tratados internacionales” (*DSCC*, Núm. 64, de 28 de octubre de 1931, pp. 2004-2005). La enmienda (con las palabras Convenios internacionales, en vez de contratos internacionales, que debe considerarse, quizás, un simple error de imprenta) fue incorporada en el dictamen de la Comisión, pero reabierto la discusión sobre este tema por Santiago Alba, del Partido Radical, se acordó finalmente la exclusión del referéndum de las leyes de ratificación sólo de los convenios internacionales “inscritos en la Sociedad de las Naciones” (*DSCC*, Núm. 65, de 29 de octubre de 1931, pp. 2013-2014). De una manera harto confusa, esto venía a reflejar, como estamos indicando, que se consideraba a estos convenios como más importantes, lo que se contradecía, sin embargo, con lo que establecería en el artículo 76, apartado e), párrafo cuarto, que dispondría que “los demás Tratados y Convenios internacionales” también deberían ser registrados en la Sociedad de las Naciones.

también *a sensu contrario*, nada impediría constitucionalmente el recurso al referéndum en relación con otros tratados internacionales referidos a otras materias que, por tanto, no requiriesen su aprobación por las Cortes mediante ley de ratificación o respecto de otros tipos de decisiones de carácter internacional, siempre que lo solicitase el 15 por ciento del cuerpo electoral. Igualmente, nada impediría la iniciativa legislativa popular a la que se refería también el mismo artículo 66, párrafo tercero, pues ninguna limitación constitucional se establecía al respecto. Aunque la necesaria legislación de desarrollo constitucional, tanto sobre el referéndum como sobre la iniciativa legislativa popular, no llegó a ver la luz durante el período republicano.

Desde otra perspectiva, el artículo 65 de la Constitución republicana establecía disposiciones sobre los efectos o la recepción de los tratados en el ordenamiento interno español. El artículo se iniciaba estableciendo en su párrafo primero, como ya hemos indicado antes, que “[] Todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquellos se disponga”. Es decir, que se establecía claramente una recepción automática y una jerarquía supralegal de los tratados internacionales siempre que se cumplieran dos condiciones: que estuvieran inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tuvieran carácter de ley internacional.

Este último inciso, que ya venía del texto del anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, resulta hartamente confuso, pues resulta obvio que todos los tratados o convenios internacionales tienen el “carácter” de Derecho Internacional —o ley internacional—, a no ser que la distinta utilización de las palabras tratado y convenio, que por primera vez se presentaba en un texto constitucional español⁹¹, quisiera tener algún significado especial. En este sentido, aunque de manera muy borrosa, parecía querer formularse una especie de equiparación entre las normas universales del Derecho Internacional a las que, como hemos dicho, se refería el artículo 7 de la Constitución, y los Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones y que “tengan carácter de ley internacional”, incluidos los proyectos de Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. La limitada práctica llevada a cabo impide clarificar esta cuestión pero, de alguna manera, así se desprende también, a título inspirador, de lo que indicaba la Comisión Jurídica Asesora al presentar su anteproyecto, en el sentido de que “[P]ara que España marche acorde con la importancia, creciente de día en día, del Derecho internacional, se han reputado Derecho positivo las normas universales, así como los Convenios internacionales revestidos de las garantías necesarias para que sean considerados como ley internacional”, aún sin precisar el exacto significado de tan enigmática última frase⁹².

En la perspectiva de cumplimiento de los tratados, debe indicarse también que el artículo 65, en su párrafo segundo, preveía que “[U]na vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos”. Por tanto,

91 Vid. REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior ...*, *op. cit.*, pp. 160-161. Esta confusión terminológica entre tratados y convenios se sigue haciendo, de otra parte, en la Constitución de 1978.

92 Vid. en el texto de la presentación del anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora en *loc. cit.*, p. 169.

de un lado, quedaba claro que a quien correspondía iniciar el procedimiento de ejecución de los tratados internacionales ratificados por España era al “Gobierno”, aunque, como hemos visto antes, era competencia del Presidente de la República “vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional”. De otro lado, no hay duda que tan clara jerarquía normativa de los tratados internacionales sobre el Derecho interno quedaba reforzada cuando en el párrafo tercero de este mismo artículo 65 se preveía también, adicionalmente, que “[N]o podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido”⁹³. Por último, debe indicarse también, en términos de ejecución de los tratados internacionales, que los Estatutos de autonomía de Cataluña de 1932 y del País Vasco de 1936 preveían expresamente que las autoridades regionales tomarían todas las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que versasen, total o parcialmente, sobre materias atribuidas a la competencia regional⁹⁴.

En un orden de ideas relacionado, el párrafo cuarto del artículo 65 establecía finalmente que “[L]a iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes”. Ahora bien, su ubicación sistemática en este párrafo del artículo 65 parecía querer indicar que la denuncia debería ser sancionada por las Cortes sólo en el caso de aquellos tratados internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tuvieran el carácter de ley internacional, y respecto de cualquier Convenio internacional que afectase a la ordenación jurídica del Estado, a todos los cuales se refería el artículo 65 en sus párrafos primero y segundo. Lo que, en análisis sistemático de la Constitución nos conduce al artículo 76, apartado e), segundo párrafo, en relación con los tratados que solo obligarían a la Nación si habían sido aprobados por las Cortes y, por tanto, su denuncia también requería ser sancionada por las Cortes. Todo ello nos lleva, de nuevo, a la opción de una diferenciación de los tratados, según si debían ser aprobados por las Cortes o no, y sus consecuencias. En cualquier caso, la previsión de que la denuncia debía ser también sancionada por las Cortes si éstas habían aprobado el tratado resultaba una previsión útil que faltaba en muchas otras constituciones⁹⁵.

Por último, y por lo que se refiere al control constitucional de los tratados internacionales, la Constitución republicana nada previó al respecto como competencia del Tribunal de Garantías

93 En este sentido, Pérez Serrano consideraba que el artículo 65 consagraba tres reglas: “1ª, un Convenio internacional ratificado por España forma parte de nuestro Derecho; 2ª el Gobierno deberá presentar sin demora a las Cortes los proyectos de Ley necesarios para su ejecución, y 3ª, no podrá legislarse en contra sin denunciar previamente el Convenio” (PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución Española ...*, *op. cit.*, p. 241).

94 Vid., al respecto, lo dispuesto en el artículo 13 del Estatuto de Cataluña (*Gaceta de Madrid*, Núm. 265, de 21 de septiembre de 1932) y en el artículo 9 del Estatuto vasco (*Gaceta de Madrid*, Núm. 281, de 7 de octubre de 1936), ambos prácticamente idénticos. El artículo 13 del Estatuto catalán de 1932 establecía que “La Generalidad de Cataluña tomará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que versen sobre materias atribuidas, total o parcialmente, a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hiciera en tiempo oportuno, corresponderá adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los referidos Tratados y Convenios y sobre la observancia de los principios del derecho de gentes. Todos los asuntos que revistan este carácter, como la participación oficial en Exposiciones y Congresos internacionales, la relación con los españoles residentes en el extranjero o cualesquiera otros análogos, serán de la exclusiva competencia del Estado”.

95 Vid. HUDSON, M.O., “The Spanish Constitution ...”, *op. cit.*, p. 580.

Constitucionales que en ella se establecía⁹⁶, y solo aludía al recurso de inconstitucionalidad contra las leyes en el artículo 121, apartado a) de la misma⁹⁷. No obstante, debía entenderse la existencia legal de este control, cuando menos en la medida en que, como hemos visto, la ratificación de los tratados internacionales, al menos la de los más relevantes, requería inexcusablemente la adopción de una ley por parte de las Cortes que, por tanto, podía ser recurrida ante el alto Tribunal⁹⁸. La ley del Tribunal de Garantías Constitucionales tampoco previó nada expresa y específicamente en relación con los tratados internacionales⁹⁹.

3. El tratamiento especial del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Como ya hemos subrayado, la Constitución de 1931 expresó un claro y reforzado compromiso de la España republicana con la Sociedad de las Naciones y con los valores y principios que de ella emanaban. Algo que cabe atribuir también a la visión, idealismo y liderazgo de algunos dirigentes políticos y de algunos miembros de las Cortes Constituyentes, pero que también respondía al contexto político internacional del momento, con todas sus debilidades y carencias. En este sentido, debe subrayarse que la década de los años treinta no fue precisamente una década de expansión y florecimiento para la Sociedad de las Naciones¹⁰⁰, como se acabaría evidenciando, definitivamente, con la Guerra Civil y la discutible posición de “no intervención” de la Sociedad ante el final de una República española que, como ningún otro país, había expresado un compromiso tan enérgico con el multilateralismo internacional emergente¹⁰¹.

Más allá de su valoración en términos de principios, como los relativos a la limitación del uso de la fuerza y a la promoción del arreglo pacífico de las controversias internacionales que se recogían en los artículos 6 y 77 de la Constitución, a los que ya nos hemos referido, este reforzado compromiso con la Sociedad de las Naciones se expresaba, de un lado, en las

96 Aunque el artículo 100, apartado a) del anteproyecto de constitución presentado por la Comisión Jurídica Asesora (*loc. cit.*) si excluía expresamente del recurso de inconstitucionalidad a los tratados y convenios internacionales ratificados parlamentariamente.

97 Por el contrario, una enmienda que no prosperó, presentada por varios diputados encabezados por el diputado Javier Elola y Díaz Varela, del Partido Radical, pretendía, entre otras cosas, establecer una especie de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales al proponer que también fuera de la competencia del Tribunal de Garantías “[L]a constitucionalidad de los Tratados y Convenios internacionales, que examinará antes de su ratificación” (vid. *DSCC*, Núm. 80, de 25 de noviembre de 1931, Apéndice 1).

98 De la misma forma que, en el sentido que preveía el artículo 65, párrafo tercero, al que ya nos hemos referido, también podía ser recurrida cualquier ley que estuviera en contradicción con los convenios a los que aludía este mismo artículo 65, párrafos primero y segundo.

99 Vid. la Ley relativa al Tribunal de Garantías Constitucionales en la *Gaceta de Madrid*, Núm. 131, de 30 de junio de 1933.

100 En su exhaustiva historia de la Sociedad de Naciones, Walters establecía cuatro etapas en el desarrollo y actividad de la Sociedad: los años de crecimiento, los años de estabilidad, los años de conflicto y los años de derrota. Estas dos últimas etapas —las más críticas para la Organización internacional— coincidieron temporalmente con todo el período de vigencia de la segunda República española (WALTERS, F.P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, ed. Tecnos, Madrid 1971).

101 Vid., al respecto, por todos, FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *La Guerra Civil española y el ordenamiento jurídico internacional*, editorial Civitas, Madrid 2014, en especial sobre la política de no intervención y la posición de la comunidad internacional ante la Guerra Civil en pp. 69-102.

previsiones constitucionales sobre el registro y publicación de los tratados; y, de otro lado, en el tratamiento especial que la misma Constitución confería al Pacto por el que se establecía la Sociedad de las Naciones y a la pertenencia de España a la misma.

Por lo que se refiere a las primeras consideraciones, en efecto, de las diversas ocasiones en las que la Constitución republicana se refería expresamente a la Sociedad de las Naciones, hasta en cinco ocasiones lo hacía en relación con el registro de los tratados y convenios internacionales¹⁰². Como es sabido, y a partir de las experiencias previas a la Primera Guerra Mundial y el esbozo en los “Catorce Puntos” de Wilson de un orden mundial basado, entre otros aspectos, en la diplomacia abierta, el Pacto de la Sociedad de las Naciones promovía la publicidad de los tratados y la eliminación de los entendimientos internacionales secretos. En este sentido, el artículo 18 del Pacto de la Sociedad de las Naciones preveía que “[T]odo tratado o compromiso internacional celebrado en lo futuro por un miembro de la Liga, deberá ser inmediatamente registrado y publicado por la Secretaría a la mayor brevedad posible. Ninguno de esos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de que haya sido registrado”.

En este marco internacional, el texto constitucional operó también una constitucionalización de esta obligación internacional en relación con el registro y publicación de los tratados¹⁰³. Así se desprendía de diversas previsiones constitucionales, como la del artículo 65, párrafo primero, respecto de los efectos de los convenios internacionales ratificados por España “e inscritos en la Sociedad de las Naciones”; o la del artículo 66, párrafo segundo, en relación con la exclusión del referéndum de las leyes de ratificación de los convenios internacionales “inscritos en la Sociedad de las Naciones”; o la del artículo 76, apartado e), párrafo tercero, que establecía que los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, una vez aprobados por las Cortes, serían ratificados por el Presidente de la República y esta ratificación “será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones”; o la del artículo 76, apartado e), párrafo cuarto, en relación a que los demás tratados y convenios internacionales ratificados por España “también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen”; o, finalmente, la del artículo 77, párrafo primero, respecto de los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de los que España fuera parte “registrados en la Sociedad de las Naciones”.

Es decir, no sólo se realizó una operación constitucionalizadora en relación con las obligaciones sustantivas contraídas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, como la limitación al uso de la fuerza o la priorización de los medios pacíficos de arreglo de controversias, sino que esta operación también se llevó a cabo con otras obligaciones, más de carácter formal, como el registro y publicación de los tratados, es decir, en relación con la proscripción de los tratados secretos. En este orden de ideas, la Constitución de 1931 fue la primera también en establecer

102 Aunque de las cinco ocasiones, en tres de ellas se utilizaba la palabra “registrados” y en otras dos la palabra “inscritos”.

103 Siendo también la primera constitución en establecer esta obligación (vid. por ejemplo, MIRKINE-GUETZEVITCH, B., “The Spanish Constitution ..”, *op. cit.*, p. 11; así como PÉREZ GIL, L.V., “Análisis de los principios constitucionales ..”, *op. cit.*, p. 155).

la obligación constitucional de registro de los tratados en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones.

Pero quizás la disposición más contundente en este sentido era la del artículo 76, apartado e), párrafo quinto, de la Constitución republicana que establecía que “[L]os Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio no obligarán a la Nación”. El proyecto de constitución ya contenía una breve referencia a la prohibición de las “cláusulas secretas” en los tratados —y sólo de ellas—¹⁰⁴, pero fue, finalmente, la misma Comisión de Constitución la que presentó un nuevo redactado del que sería definitivamente artículo 76, incorporando esta disposición final en el apartado e) de dicho artículo. Todo ello como “modélico diseño de constitucionalización de las obligaciones del Pacto de la Sociedad de las Naciones”¹⁰⁵. Sin embargo, debe anotarse que, en este caso, de un lado, no se expresó un espíritu internacionalista tan claro en la justificación del texto finalmente propuesto por la Comisión de Constitución¹⁰⁶; y que, de otro lado, no se estableció expresamente en la Constitución, como cláusula de cierre, la obligación correlativa de publicación oficial de los tratados internacionales como condición para su validez en el ordenamiento interno¹⁰⁷.

En relación más directa con el tratamiento especial que la misma Constitución confería al Pacto de la Sociedad de las Naciones debemos referirnos ahora a lo que disponía el artículo 78 que preveía que “[E]l Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad, y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta”. La disposición, que no estaba prevista en el proyecto de constitución, fue incorporada a partir de una enmienda de adición defendida por Salvador de Madariaga con el propósito de establecer ciertas limitaciones a la libertad que pudiera asumir el Presidente de la República para retirar a España de la Sociedad de las Naciones. Recordando el aviso de retirada que España cursó en 1926, Salvador de Madariaga indicaba que parecía necesario “que se rodease de ciertas garantías las relaciones entre la República española y la Sociedad de las Naciones, de modo que si llega un momento en que convenga a la República separarse de la Sociedad de Naciones, que lo haga de modo meditado, y no por una medida de Gobierno impulsiva del Poder ejecutivo, que conviene tenga la debida premeditación de la Cámara”¹⁰⁸.

104 A este respecto, el artículo 75 del proyecto, finalmente más desarrollado y convertido en el artículo 76, apartado e) de la Constitución, preveía respecto de los tratados que sería competencia del Presidente de la República “d) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales, que solo obligarán a la Nación en el caso de que no contengan cláusulas secretas, hayan sido aprobados por una ley y estén registrados en la Sociedad de las Naciones” (vid. el proyecto de constitución en *loc. cit.*).

105 Vid. REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior ...*, op. cit., p. 204.

106 Clara Campoamor justificaba la nueva versión del proyecto de artículo respecto de los tratados secretos —y no sólo respecto de las cláusulas secretas—, en el sentido de que, si sólo se hablaba de cláusulas secretas, “¡qué filón más maravilloso para un Gobierno o para un ministro, a los cuales bastaría clavar en un Tratado una cláusula secreta insignificante para en el momento en que quisieran deshacerlo darla a la publicidad!” (vid. su intervención en *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2093).

107 Como exige actualmente el artículo 96.1 de la Constitución de 1978 y, desde 1974, el artículo 1.5 del Código Civil.

108 Vid. su intervención en *DSCC*, Núm. 67, de 3 de noviembre de 1931, p. 2097-2098.

No dejaba de ser excepcional que se plantease específicamente la hipotética retirada de España de la Sociedad de las Naciones en el mismo texto constitucional en la medida en que, de un lado, ya estaba establecido el procedimiento y los efectos o la antelación requerida en el artículo 1 del Pacto¹⁰⁹; y, de otro lado, no se prohibía en la Constitución que esta hipotética retirada pudiera llevarse a cabo. En todo caso, no hay duda de que la relativa cercanía del amago de la retirada de España como miembro de la Sociedad de las Naciones se hallaba en el trasfondo de esta disposición, que pretendía evitar, así, la repetición de los “tartarinescos episodios” ocurridos en 1926¹¹⁰. En este sentido, la segunda frase del párrafo que conformaba el artículo 78 establecía las condiciones o garantías de Derecho interno necesarias para poder cursar el aviso de retirada: la previa autorización de las Cortes que, asimismo, debía estar consignada en una ley especial votada por mayoría absoluta. Además de reducirse, de nuevo, la competencia del Presidente de la República a un aspecto meramente formal, aquello que resultaba relevante de esta disposición era que se trataba de uno de los escasos supuestos en los que la Constitución requería la mayoría absoluta de las Cortes. Lo que denotaba, cuando menos, la voluntad de los constituyentes de visibilizar el carácter reforzado del compromiso de España con la Sociedad de las Naciones y su pertenencia a la misma.

CONCLUSIONES

La Constitución republicana de 1931 fue elaborada en pocos meses y, vista en la perspectiva jurídica-internacional utilizada en este trabajo, evidencia algunas deficiencias técnicas y sistemáticas en relación con las disposiciones que han sido objeto de estudio. Sin embargo, desde esta misma perspectiva, contenía también algunas importantes disposiciones, auténticas innovaciones en el ordenamiento jurídico español, que confluían con las más relevantes tendencias del Derecho Internacional de las primeras décadas del siglo XX, y que iban, incluso, más allá, quizás con un excesivo idealismo. En este sentido, no hay duda de que significó una genuina expresión de internacionalismo constitucional muy avanzada para su época, conteniendo previsiones que por primera vez se incorporaban en un texto constitucional. Su limitada vigencia temporal y el mismo complejo entorno internacional de los años treinta del siglo XX imposibilitaron, sin embargo, su completo despliegue y dificultan una valoración en el tiempo del posible desarrollo, evolución e impacto de sus idealistas y multilateralistas enunciados. En todo caso, a título conclusivo, cabe subrayar tres ideas principales de lo desarrollado en este estudio.

En primer lugar, debe destacarse el firme compromiso de la República española con la Sociedad de las Naciones que, de manera reiterada, se reflejaba en el texto constitucional de 1931.

109 Es decir, un período de dos años desde que se anunciaba hasta que la retirada resultaba efectiva. El artículo 1, párrafo tercero, del Pacto de la Sociedad de las Naciones establecía que “[T]odo miembro de la Liga podrá, previa denuncia hecha con dos años de anticipación, retirarse de la Liga, siempre que en el momento de su retiro haya dado cumplimiento a todas sus obligaciones internacionales y a todas sus obligaciones de este Pacto”.

110 Vid., por ejemplo, ORÚE ARREGUI, J.R. DE, “Preceptos internacionales en la Constitución ..”, *op. cit.*, p. 312, y HUDSON, M.O., “The Spanish Constitution ..”, *op. cit.*, p. 580.

En algunas ocasiones, con referencia directa a esta Organización internacional, a su pacto constitutivo o a su articulación jurídico-institucional. En otras ocasiones, de manera más indirecta, incorporando el espíritu de modernización del sistema internacional y de primigenia elaboración de lo que hoy constituyen algunos de los principios estructurales del Derecho Internacional que ya anidaba en el seno de la Sociedad de las Naciones desde su creación en 1919. No obstante, lo cierto es que las carencias intrínsecas de esta Organización y el contexto internacional, con diversos conflictos bélicos y con la eclosión de regímenes fascistas y autoritarios, pusieron en entredicho y debilitaron enormemente la labor de la Sociedad de las Naciones. Un epítome de ello, al menos a nuestros efectos, lo constituyó la contradicción que significó que, pese al intenso compromiso de la España republicana con la Sociedad de las Naciones, la sublevación franquista y la consiguiente Guerra Civil fueran despachadas con la ignominiosa política de la no intervención.

En segundo lugar, ha de destacarse el reconocimiento del principio de la renuncia a la guerra y su constitucionalización en el artículo 6 de la Constitución republicana, respondiendo al contenido y al impacto del entonces reciente Pacto Briand-Kellogg o Tratado de París de 1928 y que constituía, en aquel momento, una disposición absolutamente novedosa, que no estaba presente todavía en ninguna otra constitución nacional. Esta constitucionalización del Tratado de París se complementaba con la constitucionalización también de los principios del Pacto de la Sociedad de las Naciones en relación con la limitación del uso de la fuerza, con el uso, en su caso, de todos los medios defensivos pacíficos disponibles y con la priorización de los diversos mecanismos de arreglo pacífico de controversias internacionales, tanto los establecidos en el marco de la Sociedad de las Naciones como cualesquiera otros que España hubiera acordado con otros Estados, y que ya tuvieron hitos significativos en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y de 1907. Todo ello constituía un auténtico fortalecimiento, en el plano del derecho constitucional interno, hacia la evolución y desarrollo de los actuales principios de prohibición de la amenaza y uso de la fuerza y de obligación del arreglo pacífico de las controversias internacionales que establecen la Carta de las Naciones Unidas.

En tercer lugar, resulta pertinente referirse al reconocimiento o incorporación automática en el ordenamiento interno español de las normas universales del Derecho Internacional, formulado de manera expresa, aunque con alguna confusión, en el artículo 7 de la Constitución republicana. Esta disposición, junto con las otras relacionadas con la recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento interno español, dejaba meridianamente clara tanto la primacía del Derecho Internacional respecto del Derecho interno y la jerarquía suprallegal de los tratados internacionales como el carácter automático o directo de su incorporación en el derecho español.

En todo caso, cabe indicar que estos tres aspectos considerados como los más relevantes evidencian también, al mismo tiempo, que la Constitución de 1931 resultaba más avanzada y comprometida internacionalmente y con el Derecho Internacional —al menos en su texto escrito— que la vigente Constitución de 1978. Ésta, sin embargo, permite también deducir de su contenido y de su aplicación democrática en estos cuarenta y cinco años de vigencia estos compromisos de España con el internacionalismo, el multilateralismo, el pacifismo y, en definitiva, con el Derecho Internacional. Aunque, como constantemente ha reiterado —desde el minuto uno— la doctrina iusinternacionalista española, hubiera sido deseable que el actual

texto constitucional hubiera incorporado una mayor consideración escrita del Derecho Internacional y de sus principios estructurales. Como había hecho, cuarenta y siete años antes, la Constitución republicana de 1931.