

LA DEFENSA EXTRAORDINARIA DE LA REPUBLICA

POR

FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO
Profesor adjunto numerario de Derecho político
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL GOBIERNO PROVISIONAL.
3. LA LEY DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA: A) *Tramitación de la ley*. B) *Actos de agresión a la República*. C) *Sanciones, autoridad competente y recursos*. D) *Juicio crítico de la ley*.—4. LA DEFENSA EXTRAORDINARIA DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931: A) *La suspensión de garantías constitucionales*: a) Supuestos en que procede la suspensión y plazo de la misma. b) Garantías que pueden suspenderse. c) Autoridades competentes y procedimiento para la suspensión. d) Efectos de la suspensión. B) *Las medidas de urgencia del presidente de la República*. C) *La constitucionalización de la Ley de Defensa de la República*.—5. LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 1933: A) *El estado de prevención*. B) *El estado de alarma*. C) *El estado de guerra*. D) *El procedimiento en los estados de excepción*. E) *Juicio crítico sobre la ley*.

1. INTRODUCCION

Cuando Menéndez y Pelayo escribió su *Historia de los heterodoxos*, él mismo la calificó de una historia de España vuelta al revés. Parodiando esta frase, podría afirmar que la vertiente histórica de la II República que aquí intento trazar, al analizar las diferentes disposiciones mediante las cuales los órganos de gobierno republicanos van a intentar proveer a la defensa extraordinaria o excepcional del régimen nacido el 14 de abril, es una historia constitucional vuelta al revés, pero con la conclusión un tanto sorprendente de que el revés tiene un tejido más consistente que la cara positiva de las normas jurídico-constitucionales.

Bien es verdad que, aunque resulte un tanto paradójico, la adopción de normas y medidas concretas de sesgo excepcional —que, obviamente, implican una limitación de los derechos y libertades públicas—, por lo general, no se proyecta contra la libertad, sino para proteger esas libertades y derechos que van a ser la base del orden social y político instaurado el 14 de abril de 1931;

pero no es menos cierto, desde mi perspectiva, que en algunos momentos, la adopción de ciertas medidas excepcionales difícilmente podrá separarse de la defensa de determinados intereses ideológicos o de partido.

Lo cierto es que, como ha señalado Ramírez¹, durante la II República ni se partió ni se vivió con los niveles mínimos de sociedad integrada que presentaban otros países europeos de la época, con una trayectoria histórica distinta que había dejado atrás muchos de los problemas entre nosotros aún no resueltos. Muy por el contrario, la España del 31 recibe la herencia de una larga y difícil serie de *cleavages*, agudizados por lustros de incomprensión y represión, y que, precisamente, van a hacer acto de explosiva presencia durante los años republicanos.

En este sentido, Madariaga² ha constatado que la República, aun en sus etapas de izquierda, quizá más todavía en sus etapas de izquierda, se vio precisada a protegerse contra su propia Constitución mediante leyes de excepción, que aunque poco conciliables con los principios constitucionales, apenas fueron suficientes para evitar accesos de violencia y la continua efervescencia de los impacientes.

En definitiva, como ya hemos señalado en otro lugar³, el período de gobierno republicano es una de las etapas de nuestra historia constitucional en que más abundante es la normativa de excepción y en que más profusamente es aplicada. El Estatuto jurídico del Gobierno provisional marcará ya la pauta, al revestir al Gobierno de «plenos poderes». La Ley de Defensa de la República (en adelante, LDR) supondrá ascender un peldaño más en la escalada de disposiciones de excepción, lo que aún se pondrá más de manifiesto tras adquirir esta ley rango constitucional. La escalada culminará con la Ley de Orden Público (en adelante, LOP) y su ininterrumpida aplicación, que va a llegar a tal punto que desde agosto de 1933 hasta el final de la República apenas si encontramos más de un mes de total normalidad constitucional en todo el país⁴.

En el mismo sentido, Bécarud⁵ ha subrayado que el país vivió durante todo el período de la República en condiciones jurídicamente anormales. Y todo ello no es, en resumen, más que la resultante de una problemática de fondo a la que se ha referido Tomás Villarroya⁶. Como apunta este autor, la convivencia civil durante la República no fue posible por razón del permanente estado de guerra civil latente provocado por las tensiones religiosas, regionales y socia-

¹ Manuel Ramírez, «Los partidos políticos durante la II República», en la obra *La crisis del Estado español (1808-1936)* (VIII Coloquio de Pau), Edicusa, Madrid, 1978, página 433.

² Salvador de Madariaga, *España* (Ensayo de historia contemporánea), Espasa-Calpe, 13.ª ed., Madrid, 1979, pág. 322.

³ Francisco Fernández Segado, *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978, págs. 121-141.

⁴ Pueden verse los textos legales citados en Ramón Sáinz de Baranda, *Colección de Leyes Fundamentales*, Editorial Acribia, Zaragoza, 1957, págs. 620-621 (Estatuto jurídico del Gobierno provisional); págs. 642-643 (LDR), y págs. 740-755 (LOP).

⁵ Jean Bécarud, *La II República española*, Taurus Ediciones, Madrid, 1967, pág. 115, nota 7.

⁶ Joaquín Tomás Villarroya, *Breve historia del constitucionalismo español*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, pág. 153.

les que quedaron planteadas y —por culpa de unos y otros— mal planteadas apenas proclamado el nuevo régimen. «Víctimas de las acusaciones lanzadas contra la Monarquía por su traición a la democracia —dirá Gil-Robles⁷— los hombres de la República cayeron en el error fundamental de convocar unas Cortes que se convertirían en palenque de todas las contiendas ideológicas y con las cuales no podría contarse más que para realizar una obra demoledora».

2. EL ESTATUTO JURIDICO DEL GOBIERNO PROVISIONAL

Proclamada la República, se iba a proceder a dotarla del organismo rector encargado de que el nuevo régimen adquiriera una estructura orgánica. Así, un Decreto del «Comité político de la República» del mismo 14 de abril nombraba a don Niceto Alcalá-Zamora y Torres presidente del Gobierno provisional de la República⁸, cargo al que se acumulaba la Jefatura del Estado. A su vez, el presidente, por sendos Decretos, nombraba al Gobierno provisional, que quedaba integrado por once ministros.

El nuevo Gabinete procedía al día siguiente (15 de abril) a publicar el llamado Estatuto jurídico del Gobierno provisional; moderado de tono y de contenido, resumía las condiciones mínimas de la conjunción republicano-socialista; reflejaba los puntos de vista, bastante vagos, de radicales y derechistas liberales, y proclamaba la instauración de un Estado sobre la base de un complejo de normas jurídicas valederas hasta que las Cortes constituyentes aprobaran la Constitución⁹.

Desde luego, el Estatuto era un documento híbrido¹⁰ por el que el Gobierno pretendía conciliar el máximo poder del Ejecutivo con la garantía y respeto de los derechos individuales, intento de muy difícil consecución.

Así, el Gobierno, en base a su carácter transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, aceptaba —en términos del propio Estatuto— «la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes»; sin embargo, «como la situación de 'plenos poderes' no ha de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno», el propio Ejecutivo afirmaba «seguro de interpretar lo que demanda la dignidad del Estado y el ciudadano, que somete su actuación a normas jurídicas». Además, el Gobierno declaraba que sometería su actuación colegiada e indi-

⁷ José María Gil-Robles, *No fue posible la paz*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, página 45.

⁸ Nicolás Pérez Serrano (en su obra *La Constitución española*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 11) señala que el dato que merece subrayarse es la intervención de un órgano nuevo, no jurídico, y, sin embargo, llamado a dar juridicidad a los demás, a saber: el Comité de las fuerzas políticas coaligadas para la instauración del nuevo régimen.

⁹ Richard A. H. Robinson, *Los orígenes de la España de Franco* (Derecha, República y Revolución, 1931-1936), Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1974, pág. 54.

¹⁰ Diego Sevilla Andrés, *Historia política de España (1800-1973)*, Editora Nacional, 2.ª ed., Madrid, 1974, vol. 2.º, pág. 609. Considera este autor que el Estatuto era una mezcla de liberalismo autoritario y de inseguridad política que el Gobierno demostraría un día tras otro.

vidual «al discernimiento y sanción de las Cortes constituyentes, llegada la hora de declinar ante ellas sus poderes».

El carácter híbrido a que antes nos referíamos vuelve a manifestarse nítidamente en la actitud del Gobierno frente a los derechos ciudadanos. En efecto, tras declarar en el punto 4.º del Estatuto que el Gobierno provisional había de orientar su actividad hacia el acatamiento de la libertad personal y de cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, en el punto 6.º, sobre la base de la consideración de que el Gobierno «incurriría en verdadero delito si abandonase la República naciente a quienes desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación»¹¹, el Gobierno provisional queda facultado para «someter temporalmente los derechos del párrafo 4.º (los derechos ciudadanos) a un régimen de fiscalización gubernativa, de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes constituyentes».

De ahí que Sevilla Andrés¹² afirme que no hay ley ni derecho frente al criterio del Gobierno. Es un Gobierno lógicamente revolucionario que no reconoce garantía ninguna a los que considera sus adversarios. Análoga opinión mantendrán Rocés y Legaz¹³ para quienes el poder encarnado en el Gobierno provisional de la República representa un tipo de «dictadura soberana», ejercida en nombre del poder constituyente del pueblo¹⁴. Y lo que acabo de señalar no sólo queda implícito en el Estatuto, sino que con mayor claridad aún será expuesto de modo público por miembros del propio Gobierno¹⁵.

Bien es verdad que, en alguna ocasión, el presidente del Gobierno provisional había tratado de restar importancia a los «plenos poderes» con que el Gobierno se hallaba revestido. En efecto, según el presidente¹⁶: «En el ideario del Gobierno, las medidas de excepción son repulsivas, la huida de la Cámara es antipática; el Gobierno quiere vivir en contacto con ella... anticipando

¹¹ Este párrafo del Estatuto lo interpreta Ramón Salas Larrazábal (en el Prólogo a la obra de Stanley G. Payne, *Ejército y sociedad en la España liberal*, Akal Editor, Madrid, 1977, pág. XXIX) como referido al Ejército; de ello deduce el citado autor que los hombres del nuevo régimen, herederos de los republicanos históricos, eran decididamente antimilitaristas.

¹² Diego Sevilla Andrés, *ob. cit.*, pág. 611.

¹³ Wenceslao Rocés y Luis Legaz, en la traducción de la obra de Oskar Georg Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado*, Editorial Labor, 2.ª ed., Barcelona, 1934.

¹⁴ Tal afirmación debe comprenderse en el contexto de la consideración de Carl Schmitt (*La dictadura*, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1968) de que el término «dictadura» no implica necesariamente absolutismo y arbitrariedad, sino «implantación de un nuevo régimen, procurándose descartar para ello todos los obstáculos y trabas que en Derecho se opongan al fin perseguido».

¹⁵ Es interesante recordar la interpretación que del Estatuto iba a dar ante las Cortes el ministro de la Gobernación, en la sesión del 25 de agosto de 1931: «La situación jurídica del Gobierno —afirmaría— es hoy la siguiente: el Gobierno, ante la Cámara y fuera de ella, sigue respondiendo de sus actos; pero es un Gobierno de plenos poderes, sin más limitaciones que las que él mismo señaló en el Decreto de 15 de abril de 1931, y cuando el Gobierno necesita discrecionalmente, porque el interés público así lo exige, suspender una garantía, la suspende y viene a la Cámara, como hoy, a rendir cuenta.»

¹⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes de la República española* (en adelante DSCC), sesión del 22 de julio de 1931, pág. 91.

que, incluso cuando tenga que adoptar resoluciones circunstanciales o de urgencia, el carácter odioso de prejuicio, de tendencia, de las medidas de excepción está ausente en nuestro propósito.»

En cualquier caso, lo cierto es que dentro de los primeros meses de vida de la República, se promulgaron una serie de disposiciones que, en buena medida, pueden considerarse como de defensa extraordinaria del régimen¹⁷. Asimismo, dentro de este contexto, puede incluirse la creación de una fuerza de policía nacional republicana: los llamados «Guardias de Asalto», cuya creación, con independencia del poco acierto de su denominación, iba a constituir un incuestionable acierto.

Como al respecto ha indicado Payne¹⁸, la violencia urbana había aquejado al país, intermitentemente, durante años, en parte a causa de la ausencia de una fuerza de policía eficaz. Cuando tal violencia llegaba a ser verdaderamente alarmante, solía recurrirse al Ejército para que restableciese la paz en las ciudades, mientras la Guardia Civil mantenía el orden en las zonas rurales. Sin embargo, ninguna de estas instituciones se hallaba debidamente equipada ni entrenada para las funciones de policía urbana. De ahí que el recurso a la ayuda militar en aquellas crisis equivaliera a correr el riesgo de provocar las mismas fricciones entre civiles y militares que se habían producido en Barcelona con anterioridad a 1923.

Al mes escaso de instaurarse la República, el nuevo régimen hubo de enfrentarse a unos gravísimos sucesos: la quema de iglesias y conventos del tristemente famoso 11 de mayo¹⁹, hecho que llevó al Gobierno a declarar el estado de guerra en Madrid, Valencia, Málaga, Sevilla y algunos otros puntos del país²⁰. Es mayoritaria entre los historiadores la opinión de que las autori-

¹⁷ Entre estas disposiciones, debe destacarse el Decreto de 2 de mayo de 1931 (*Gaceta*, 3 de mayo), convertido en ley por la de 18 de agosto de 1931, que modifica algunos preceptos del Código Penal y del de Justicia Militar.

Respecto al Código Penal, las modificaciones más importantes son: a) La calificación como reos de delitos contra la forma de gobierno establecida en España, de todos los que ejecutaren cualquier clase de actos o hechos encaminados a reemplazar por la fuerza al Gobierno republicano por un Gobierno monárquico, o a privar al Gobierno provisional de la facultad de gobernar el Estado español; b) La calificación como reos del delito de rebelión, de quienes se alzaren públicamente, en abierta hostilidad, contra el Gobierno, con el fin de destituir al Jefe del Estado o deponer al Gobierno provisional, impedir la celebración de las elecciones para la Asamblea constituyente...

En cuanto al Código de Justicia Militar, se modifica el precepto referente al delito de rebelión militar, siendo considerados como reos del mismo los que se alcen en armas contra la Constitución del Estado republicano, contra el presidente de la República, la Asamblea constituyente, los cuerpos colegisladores o el Gobierno provisional y legítimo, siempre que concurren determinadas circunstancias (como la de que estén mandados por militares...).

¹⁸ Stanley G. Payne, *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, Akal Editor, Madrid, 1977, págs. 396-397.

¹⁹ Cfr. al respecto, Miguel Maura, *Así cayó Alfonso XIII*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1962, pág. 247.

²⁰ Según Mariano Aguilar Olivencia (en su ponencia «Evolución de la opinión de las Fuerzas Armadas españolas durante el primer año de la II República», presentada al Coloquio organizado por la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse sobre *Sistemas militares y políticas de defensa del Mediterráneo*, 1980), la declaración del estado de guerra fue una medida radical para devolver la confianza a la nación.

dades actuaron con gran debilidad ante tales hechos²¹. En cualquier caso, y como Carr ha señalado, tal debilidad ante lo que Ortega calificó de un retorno al fetichismo tradicional de la democracia mediterránea demostró menos que la República estaba en manos de ateos y masones, que el hecho de que estaba controlada por hombres débiles e inexpertos²². Y a ello, habremos de añadir, siguiendo a Tuñón de Lara²³, que por razones que sería difícil exponer los órganos de decisión suprema no lograban siempre la eficiencia de sus decisiones, que incluso eran contrarrestadas a niveles intermedios del aparato administrativo y de los instrumentos de coerción. Todo lo cual hará que el recurso a medidas de defensa extraordinaria sea más frecuente de lo que, en otras circunstancias, habría sido necesario.

3. LA LEY DE DEFENSA DE LA REPUBLICA

El 13 de octubre tenía lugar en las Cortes constituyentes el debate sobre el dictamen de la Comisión al polémico artículo 24 del proyecto constitucional. Su aprobación conducía a la dimisión de Alcalá-Zamora y Maura (éste, ministro de la Gobernación), siendo nombrado el día siguiente Manuel Azaña presidente del Gobierno.

El primer proyecto importante presentado por el Gabinete Azaña fue el de la llamada Ley de Defensa de la República; con la presentación de tal proyecto comenzaba lo que Seco Serrano²⁴ ha considerado una auténtica «dictadura parlamentaria» de matiz jacobino ejercida por Azaña.

La República tuvo que armarse con una ley de plenos poderes pero como afirma Vicens Vives²⁵, ni tan siquiera con ella pudo cumplir con el más elemental de los fines de todo gobierno: mantener el orden en la calle.

Justificaba en cierto modo la adopción de medidas urgentes la situación del país. Un Congreso extraordinario de la CNT, iniciado el 11 de junio, había supuesto la ruptura con las Cortes constituyentes. La séptima de las ponencias —que versaba sobre la posición de la central anarcosindicalista frente a las constituyentes— afirmaba que «el fundamento principal de nuestra organización es el antiparlamentarismo y la acción revolucionaria»²⁶. Iba a ser la LDR, según Fernández de Castro²⁷, la respuesta del Gobierno Azaña frente

²¹ Cfr. al respecto, Melchor Fernández Almagro, *Historia de la República española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1940, pág. 25, y Raymond Carr, *España (1808-1939)*, Ediciones Ariel, 2.º ed., Barcelona, 1970, pág. 582.

²² Raymond Carr, *ob. cit.*, pág. 582.

²³ Manuel Tuñón de Lara, *Historia y realidad del poder*, Edicusa, Madrid, 1967, pág. 181.

²⁴ Carlos Seco Serrano, «La experiencia de la derecha posibilista en la II República española», estudio preliminar a la obra *Discursos parlamentarios*, de José María Gil-Robles, Taurus Ediciones, Madrid, 1971, pág. XV.

²⁵ Jaime Vicens Vives, *Historia social y económica de España y América*, tomo V, Editorial Vicens Vives, 2.º ed., Barcelona, 1971, pág. 379.

²⁶ Cfr. al respecto, Miguel Artola, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, tomo I, Editorial Aguilar, Madrid, 1974, págs. 669-684.

²⁷ Ignacio Fernández de Castro, *De las Cortes de Cádiz al posfranquismo (1808-1956)*, Ediciones 2001, vol. 1.º, Barcelona, 1981, pág. 189.

a la actitud subversiva de la central anarquista, pues, según el mismo autor, con esta ley se iban a permitir medidas represivas más duras que las de la dictadura. Sin embargo, La Cierva²⁸ estima que el proyecto de LDR, rodrigón dictatorial, fue intercalado en las discusiones constitucionales ante el recrudescimiento político de la reacción católica.

En cualquier caso, parece admitido mayoritariamente²⁹ que la LDR tuvo su razón de ser como instrumento para hacer frente a anarquistas, monárquicos y algunos sectores católicos.

A) Tramitación de la ley

La ley fue redactada por Casares Quiroga conjuntamente con el subsecretario de Gobernación y el propio Azaña —se ha afirmado al respecto que el texto llevaba la impronta autoritaria de Azaña³⁰—. El mismo presidente del Gobierno nos relata en sus Memorias³¹ la tramitación del proyecto.

En el primer Consejo de Ministros del Gobierno Azaña, tras plantearse la necesidad de mantener el orden y restablecer la tranquilidad a toda costa, el jefe del Ejecutivo manifestaba explícitamente que convenía llevar a las Cortes un proyecto de ley concediendo al Gobierno facultades extraordinarias, mostrándose todos los ministros conformes. En el Consejo del día 19, dio lectura Azaña al texto del proyecto de LDR. Todos los ministros presentes (Marcelino Domingo fue el único que no asistió) lo aprobaron, con la salvedad de Indalecio Prieto³², lo que se tradujo en un incidente bastante duro, aunque

²⁸ Ricardo de la Cierva, *Historia básica de la España actual (1800-1975)*, Editorial Planeta, 8.ª ed., Barcelona, 1976, pág. 303.

²⁹ En tal sentido se manifiestan, entre otros, Manuel Tuñón de Lara (en *La España del siglo XX, 1914-1939*, Ruedo Ibérico, 2.ª ed., París, 1973, pág. 265). Cree Tuñón que la ley fue un instrumento de lucha «en dos frentes»: por la izquierda, frente a la fractura del bando republicano a raíz de la huelga del 21 de julio en Sevilla, y frente a la ruptura por la derecha, tras la votación del que finalmente habría de ser artículo 26 de la Constitución. Gerald Brenan (en *El laberinto español —antecedentes sociales y políticos de la guerra civil—*, Ibérica de Ediciones y Publicaciones, Barcelona, 1977, pág. 317). Más ampliamente, Gabriel Jackson (en *La República española y la guerra civil*, Mundo Actual de Ediciones, 3.ª ed., Barcelona, 1978, pág. 65) cree que la LDR estaba destinada a castigar la violencia en las discusiones políticas, sociales y religiosas y la difamación contra el nuevo régimen. Diego Sevilla Andrés (*ob. cit.*, pág. 649) cree que con esta ley se pretendía aplastar a los dos adversarios de la coalición gubernamental, esto es, la CNT y las llamadas derechas monárquicas. También Xavier Tusell Gómez (en *La España del siglo XX*, Dopesa, Barcelona, 1975, pág. 264) es de una opinión semejante cuando afirma que, igual que durante la Revolución francesa, el gobierno jacobino de Azaña y su coalición de republicanos de izquierda y socialistas hubo de mantenerse golpeando a su izquierda y a su derecha.

³⁰ Luis Romero, *Cara y cruz de la República (1931-1936)*, Editorial Planeta, Barcelona, 1980, pág. 70.

³¹ Manuel Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, I, Editorial Crítica, 2.ª ed., Barcelona, 1978, págs. 237-241.

³² Se opondrá, no obstante, esta afirmación de Azaña con lo que manifiesta también en sus Memorias el diputado socialista por Badajoz Juan Simeón Vidarte (en *Las Cortes constituyentes de 1931-1933*, testimonio del primer secretario del Congreso de los Diputados, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1976, pág. 227). Según Vidarte, Largo Caballero le manifestó que él, en Consejo de Ministros, se había opuesto en general a esta ley, especialmente al

sin ruido, entre Prieto y Largo Caballero. Prieto, que afirmaba que los socialistas no votarían la ley en las Cortes, propuso que se sometiese a consulta del grupo parlamentario, lo que motivó la réplica de Alvaro de Albornoz. El ministro de Hacienda llegó a manifestar su deseo de dimitir como miembro del Gabinete; sin embargo, en último extremo, Prieto se mostraría dispuesto a suscribir el proyecto, que finalmente sería firmado por todos los ministros.

El martes 20 de octubre, Azaña hablaba temprano con Julián Besteiro, presidente de las Cortes, para ordenar la tramitación del proyecto, indicándole que deseaba aprobarlo la misma tarde. Y en efecto, ese mismo día era aprobado, como señala Vidarte³³, casi por aclamación, con tan sólo cinco votos en contra³⁴. Tal circunstancia no habría de significar que la ley obtuviese el respaldo de los restantes diputados. Baste a tal efecto, por lo significativo de la personalidad, traer a colación la opinión del primer presidente de la II República, don Niceto Alcalá-Zamora³⁵: «Esta ley, nada simpática, en la que jamás se pensó mientras yo presidí el Gobierno provisional³⁶, no la voté al presentarla, a raíz de mi dimisión, si bien tampoco quise aparecer dificultando medios de orden público a un Gobierno que me sucedía: me marché del salón al votarse.»

De otro lado, pese al voto muy mayoritario de la Cámara, lo cierto es que en los entresijos de los grupos parlamentarios la LDR no fue tan bien aceptada como pudiera pensarse del resultado de la votación en las Cortes. Así, Vidarte³⁷ recuerda que el proyecto fue duramente combatido en la minoría socialista. Sin embargo, venció la «razón de Estado» en el Gobierno y la coacción ministerial en la minoría socialista. Ahora bien —añade el primer secretario de las Cortes— «nada de esto nos exime de la vergüenza de haberla votado».

Por su parte, Arrarás³⁸ ha puesto de relieve que «sorprendió a la mayoría de los diputados, tanto la presentación de una ley de espíritu y texto tan represivos como el apremio con que el Gobierno exigía su aprobación».

Cuatro fueron los diputados que intervinieron en la discusión del proyecto de LDR³⁹. Santiago Alba, republicano independiente por Zamora y antiguo ministro monárquico, se iba a manifestar en contra señalando que el proyecto era muchísimo más grave que «aquel famoso que se llamó del terrorismo, que

artículo 9.º, y llegó a presentar su dimisión, pero los demás ministros habían logrado disuadirlo con la promesa de que sólo se aplicaría con mesura.

³³ Juan Simeón Vidarte, *ob. cit.*, pág. 227.

³⁴ Estos votos negativos correspondieron al diputado de Esquerra, Pi y Arsuaga, y a los diputados republicanos federales: Barriobero, Niembro, Ayuso Iglesias y Crespo Romero.

³⁵ Niceto Alcalá-Zamora y Torres, *Memorias*, Editorial Planeta, Barcelona, 1977, página 241.

³⁶ Se contradice esta afirmación con la opinión de Joaquín Arrarás (en su obra *Historia de la II República española*, tomo I, Editora Nacional, 5.ª ed., Madrid, 1970, pág. 235, nota 1), que señala que la primera vez que se habló de la LDR fue en el Consejo de Ministros del día 23 de julio, a propuesta de Maura.

³⁷ Juan Simeón Vidarte, *ob. cit.*, pág. 227.

³⁸ Joaquín Arrarás, *ob. cit.*, tomo I, pág. 235.

³⁹ Sus intervenciones pueden verse en DSCC, tomo III, núm. 59 (20 de octubre de 1931), págs. 1836 y sigs.

trajo en una ocasión inolvidable a esta casa don Antonio Maura, que produjo un movimiento unánime de protesta en todo el país».

El diputado monárquico por Madrid Ángel Ossorio y Gallardo, tras admitir que prefería esta ley a la situación existente, «porque hasta ahora vivíamos bajo el arbitrio de la autoridad gubernativa con la aplicación del llamado 'decreto de plenos poderes'», consideraría como punto más grave de todo el sistema la ausencia de garantías, por lo que propondría la introducción de unas enmiendas por las que se garantizara el derecho a recurrir por parte de los sancionados, proposición que finalmente sería aceptada en cierta medida ⁴⁰, pasando a constituir los párrafos 2.º y 3.º del artículo 2.º de la ley.

El diputado por Oviedo (republicano federal) Eduardo Barriobero iba a considerar como «lo más monstruoso de este proyecto» que el ministro de la Gobernación, «contagiado sin duda de los debates de materia religiosa que aquí hemos sostenido, haya querido... convertir la Cámara en concilio ecuménico y declararse infalible».

Finalmente, el diputado por Valladolid, del grupo agrario, Antonio Royo Villanova iba a pedir, con una gran visión de futuro por cierto, que se aclarara cuál iba a ser la situación de los periódicos, mostrándose partidario, en el caso de que se quisiera intervenir en los periódicos para que no fueran un peligro para la República, de que se estableciera la previa censura ⁴¹.

El presidente del Gobierno ⁴² iba a hacer uso de la palabra a continuación. Tras poner de relieve que la presentación del proyecto respondía a dos motivos (un principio de carácter general: la obligación del Ministerio de proveer a la República de todos los medios necesarios para defenderse en cualquier eventualidad, y una experiencia de seis o siete meses de gobierno), señalaría que «la República no está en peligro, pero para evitar que el peligro nazca es necesaria esta ley». Azaña rechazaría el carácter dictatorial que pudiera implicar la ley con estos términos: «¿Es que se pierde de vista el mecanismo principal de este proyecto, que no sólo viene a las Cortes, como es natural, sino que está ligado necesariamente a la vida de las Cortes... que las Cortes permanecen abiertas y que todos los días las Cortes pueden derogar esta ley o derribar al Gobierno que haga mal uso de ella?» ⁴³. Iba a terminar el presidente del Gobierno po-

⁴⁰ Azaña en sus *Memorias*, cit., pág. 240, apunta que «Ossorio, muy suave y sonriente, me apuntó las dos modificaciones que pensaba pedir para el proyecto; eran insignificantes y, reservándome el consultarlo con los demás ministros, le dije que probablemente las aceptaría».

⁴¹ A este respecto, el diputado Gil-Robles iba a decir el 19 de febrero de 1932, en un debate en la Cámara (véase José María Gil-Robles, *Discursos parlamentarios*, esquema histórico y edición de Pablo Beltrán de Heredia, Taurus Ediciones, Madrid, 1971, págs. 77-78), lo siguiente: «Hoy, señores, existe una verdadera censura, que es todavía más dura, más férrea, porque es la autocensura que al escritor se le impone, que no sabe hasta dónde va a comprometer, no ya su responsabilidad personal, sino la responsabilidad de empresas o colectividades a las cuales presta un trabajo que ignora lo que traerá aparejado el día de mañana.»

⁴² DSCC, tomo III, núm. 59, págs. 1842 y sigs.

⁴³ Sin embargo, la aplicación de la ley, marcada por la arbitrariedad, llevará a Gil-Robles, el 9 de marzo de 1932, a afirmar en la Cámara (véase *Discursos parlamentarios*, pág. 221) lo que sigue: «Llegará un momento en que la nación rechace con indignación y desprecio una apariencia democrática, bajo la cual está latiendo la peor de las tiranías, la peor de las

niendo de relieve que «en el fondo, este proyecto significa la declaración paladina ante el país de que el Gobierno, consciente de sus responsabilidades... recaba del Parlamento la autorización eficaz, solemne para defender la República, para cumplir con su obligación y para mantener la seguridad y el orden en España».

Antes de entrar en el estudio de la ley, digamos que, en cuanto a las influencias de textos foráneos, parece admitido que el precedente directo de la LDR fue un texto semejante de la legislación de Weimar ⁴⁴.

B) *Actos de agresión a la República*

La ley comienza en su artículo 1.º determinando los que han de considerarse «actos de agresión a la República»; a lo largo de once apartados, se enumeran los actos que quedan sometidos a la LDR; sin ánimo de establecer un criterio estricto, creemos que tales actos pueden encuadrarse en cinco grupos diferentes:

a) Actos de incitación contra el régimen surgido el 14 de abril: la incitación a resistir o a desobedecer las leyes o las disposiciones legítimas de la autoridad (art. 1.I) y la incitación a la indisciplina o al antagonismo entre Institutos armados o entre éstos y los organismos civiles. Creo que nada se puede objetar a la tipificación de estos dos tipos de actos.

b) Actos de violencia o que puedan coadyuvar a ella: la comisión de actos de violencia contra personas, cosas o propiedades por motivos religiosos, políticos o sociales o la incitación a cometerlos (art. 1.IV), aunque el último supuesto de incitación puede más bien encuadrarse en el grupo anterior, y la tenencia ilícita de armas de fuego o de sustancias explosivas prohibidas (art. 1.VII). Qué duda cabe que, aunque la violencia explícita o larvada que estos actos encierran no fuese directamente contra la República, contribuía a crear un clima de inseguridad e inestabilidad que redundaba en perjuicio directo del sistema republicano.

c) Actos de desprestigio de la República: se encierran aquí tres actos diferentes, pero que tienen como elemento común, en un caso un tanto larvado, el contribuir al desprestigio del sistema. Son tales actos los siguientes: la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público (art. 1.III), toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las instituciones u organismos del Estado (art. 1.V) y la apología del régimen monárquico o de las personas en que se pretenda vincular su representación y el uso de emblemas, insignias o distintivos alusivos a uno u otras (art. 1.VI). Estamos ante los actos que mayor controversia suscitaron.

dictaduras, que no es la dictadura de un hombre, sino la de una colectividad, que por eso mismo es irresponsable.»

⁴⁴ En tal sentido se manifiesta Jaime Vicens Vives, *ob. cit.*, tomo V, pág. 379. Y en su momento, así lo expusieron diferentes diputados. El proyecto —dirá Alba (DSCC, núm. 59, página 1837)— es una copia casi literal de la ley alemana. Y Gil-Robles (*Discursos parlamentarios*, pág. 79) afirmará: «Bien podemos suponer —y tenemos datos para ello— que la LDR se dictó o se preparó teniendo en cuenta ejemplos parecidos de otras naciones extranjeras», a lo que el presidente del Consejo de Ministros respondería que era de pura inspiración personal.

Respecto a la difusión de noticias a que hace alusión el apartado III, como señalara Alba en las Cortes ⁴⁵, de hecho significaba que en lo sucesivo el ministro de la Gobernación podía suspender libremente el periódico que quisiera, y lo cierto es que la realidad se encargaría en gran parte de dar la razón a Alba ⁴⁶; de otro lado, hay noticias que, por su certeza y trascendencia, deben ser difundidas aun cuando puedan perturbar el crédito público; un sistema democrático así lo exige. Es asimismo muy criticable la redacción del apartado V, ya que tal y como estaba redactado, sin distinguir entre manifestaciones públicas y expresiones puramente privadas, se podía caer fatalmente en lo que Alba consideró «aquel prurito de delaciones y de odiosidades que constituyó el motivo para la protesta más ardorosa de la opinión española contra la dictadura» ⁴⁷; y en el mismo sentido, Ossorio y Gallardo habría de considerar que «esto fue el régimen de soplonería de la dictadura: la expresión no ya escrita ni pública, sino comunicada verbalmente en una tertulia y a veces en la intimidad del hogar» ⁴⁸.

En cuanto a la apología del régimen monárquico, es incuestionable que en un sistema democrático cabe hacer, dentro del respeto a las leyes, la apología de sistemas contrarios al que prevalece ⁴⁹.

d) Actos de carácter socioeconómico que pueden redundar en perjuicio de la República: la suspensión o cesación de industrias o labores de cualquier clase sin justificación bastante (aptdo. VIII), las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación si no tienen otro plazo marcado en la ley especial, las declaradas por motivos que no se relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a un procedimiento de arbitraje o conciliación (aptdo. IX) y la alteración injustificada del precio de las cosas (aptdo. X). Respecto a la suspensión de industrias, la pregunta que inmediatamente se planteaba era la de ¿quién va a apreciar la justificación? Evidentemente, la autoridad sancionadora, con lo que se daba amplio margen a posibles arbitrariedades. Y ello sin olvidar que con una interpretación amplia de este precepto se podía llegar al absurdo de sostener que la suspensión de la actividad en un taller artesanal era un acto de agresión a la República. En cuanto a la consideración de actos contrarios a la República de determinadas huelgas, motivaría la firme oposición de ciertos sectores socialistas ⁵⁰; evidentemente, el telón de fondo del precepto eran las huelgas de carácter político, lo que daría lugar a la protesta del diputado Eduardo Barriobero ⁵¹. Respecto a la alteración injustificada del

⁴⁵ DSCC, núm. 59, pág. 1838.

⁴⁶ Gil-Robles, el 19 de febrero de 1932, afirmaría en las Cortes (véase *Discursos parlamentarios*, pág. 83) lo que sigue: «A los periódicos se les está aplicando un régimen, señor Azaña, que nada tiene de nuevo; ya lo ensayó Mussolini en Italia. El procedimiento de las suspensiones fue el que aplicó a *Il Corriere de la Sera*.»

⁴⁷ DSCC, núm. 59, pág. 1838.

⁴⁸ DSCC, núm. 59, pág. 1839.

⁴⁹ A este respecto, Luis Romero (*ob. cit.*, pág. 70), refiriéndose a la tipificación de la apología del régimen monárquico, afirma: «Se diría que el nuevo régimen se considera inseguro frente a los monárquicos cuando precisamente habían perdido casi toda su fuerza y andaban deshuesados y nostálgicos.»

⁵⁰ Cfr. al respecto, Juan Simeón Vidarte, *ob. cit.*, pág. 227.

⁵¹ Barriobero afirmaría al respecto lo que sigue (DSCC, núm. 59, pág. 1841): «Yo creo que el proletariado, sea del color que sea, no sólo tiene derecho sino que puede organizar

precio de las cosas, parece difícil admitir que tal hecho, qué duda cabe que de carácter delictivo, pueda llegar a ser un acto de agresión a la República.

e) Actos de agresión por omisión. Contemplados por el apartado XI del artículo 1.º, que tipificaba la falta de celo y la negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios; una tipificación de tal abstracción dejaba en manos del ministro de la Gobernación la carrera de los funcionarios, que no disponían de garantía ni defensa alguna frente a la posible arbitrariedad ministerial, con lo que quedaba configurado, de modo encubierto, un cierto procedimiento de depuración.

En definitiva, el artículo 1.º de la LDR tipificaba una serie de actos de naturaleza muy dispar cuyo encaje como «actos de agresión a la República» no siempre podía comprenderse y, lo que es más grave, cuya enunciación venía caracterizada en todo momento por una abstracción y gravedad alarmantes, puesto que, unida a la ausencia de recursos judiciales, implicaba abrir las puertas de par en par a futuras arbitrariedades administrativas.

C) Sanciones, autoridad competente y recursos

El artículo 4.º de la LDR encomendaba al ministro de la Gobernación la aplicación de la ley, para lo cual el Gobierno podía asimismo nombrar delegados especiales, cuya jurisdicción podía alcanzar a dos o más provincias. Además, el ministro quedaba facultado para determinar una verdadera suspensión de garantías constitucionales; en efecto, podía el ministro de la Gobernación adoptar las siguientes decisiones:

a) Suspender las reuniones o manifestaciones públicas de carácter político, religioso o social cuando por las circunstancias de su convocatoria sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública.

b) Clausurar los centros o asociaciones que se considere incitan a la realización de actos de agresión a la República.

c) Intervenir la contabilidad e investigar el origen y distribución de los fondos de cualquier entidad de las definidas en la Ley de Asociaciones.

d) Decretar la incautación de toda clase de armas o sustancias explosivas, aun de las tenidas lícitamente.

De este modo, la cuestión quedaba al libre arbitrio del ministro, que crea la figura del delito, juzga la infracción y le aplica una pena indeterminada. De ahí que Ossorio y Gallardo⁵² considerara lo más grave de todo el sistema que no hay ninguna garantía, «que se ha dicho en uno de los últimos artículos que el ministro de la Gobernación queda encargado de la aplicación del nuevo sistema y nada más». Y no se puede olvidar que el ministro puede decidir sin una causa objetiva que justifique su intervención, bastándole la existencia de meras presunciones.

Aunque las sanciones iban a ser consideradas por Ossorio y Gallardo como

huelgas de protesta contra un atropello de cualquier clase en determinados momentos, muy justificadamente...»

⁵² DSCC, núm. 59, pág. 1839.

moderadas, lo cierto es que los autores materiales o los inductores de hechos comprendidos en los diez primeros apartados del artículo 1.º de la LDR podían ser confinados o extrañados por un período de tiempo indeterminado («no superior al de vigencia de esta ley») o multados con una cantidad no prefijada (máximo de 10.000 pesetas). Tales sanciones iban acompañadas de las complementarias de ocupación o suspensión, según los casos, de los medios que utilizaren los inculpados para la realización de los actos contrarios a la República.

En cuanto a los funcionarios públicos que incurrieren en falta de celo y negligencia, serán suspendidos, separados de sus cargos o postergados en sus respectivos escalafones, con lo que, en cualquier caso, su carrera quedaba truncada.

La ley, en la versión del proyecto gubernamental, eludía cualquier referencia a posibles recursos; sólo después de la intervención de Ossorio y Gallardo⁵³ se admitirían sendos recursos ante la propia autoridad administrativa, que no judiciales.

Así, cuando se impusiera alguna de las sanciones previstas en la ley a una persona individual, el interesado podía reclamar contra ella ante el propio ministro de la Gobernación en el plazo de veinticuatro horas. Con ello nos encontramos con la paradoja de que el ministro actuaba como juez y parte al mismo tiempo. Y además sin posibilidad de ulterior recurso. Otro tanto puede afirmarse cuando la sanción se impusiere a una persona colectiva, supuesto en que ésta podía reclamar contra la misma ante el Consejo de Ministros en el plazo de cinco días. No mayor garantía supone que el recurso se interponga ante el Consejo de Ministros, ya que, en puridad, parece lógico pensar que éste se solidarizará con la decisión adoptada por uno de sus miembros.

Como señalara Gil-Robles⁵⁴, lo grave de esta ley no es que exista una escala de sanciones más o menos rigurosas, sino que contra esas sanciones no exista recurso alguno y tenga que desenvolverse todo el proceso en el exclusivo ámbito de la autoridad gubernativa que concibe y aplica la medida. En definitiva, esta ley privaba de toda garantía al ciudadano, con lo que el daño que, acaso por error, pudiera imponérsele sería de carácter irreparable.

D) *Juicio crítico de la ley*

La aprobación de la LDR será acogida con juicios y comentarios bien dispares, según las posiciones ideológicas de quienes la enjuiciaban⁵⁵. Desde luego, la opinión doctrinal ha sido unánime al juzgar con acritud este texto.

⁵³ «No teman —manifestará Ossorio— que yo, enamorado de procedimientos judiciales, vaya a creer que en momento de urgencia y precisión se defiende un régimen a fuerza de papel sellado y con procedimientos dilatorios...; pero si no hay una defensa de tipo judicial, tendrá que haber otra, pero alguna... Yo creo que cuando haya de adoptarse una medida contra persona individual, estando ésta detenida y, por consiguiente, no ofreciendo peligro alguno contra la seguridad de la República, antes de castigarle debía oírse por el propio ministro o por una comisión delegada por él...»

⁵⁴ José María Gil-Robles, *Discursos...*, cit., pág. 78.

⁵⁵ A este respecto, creo de interés dejar constancia de la diversidad de posturas de dos diarios de ideología bien contrapuesta, *El Socialista* y *El Debate*, en su edición del 21 de

Desde el juicio relativamente benévolo de Brennan⁵⁶, que la considera como impopular y severa, hasta el más duro de Hills⁵⁷, para quien la LDR iba tan en contra de las garantías constitucionales de derechos civiles como las extravagancias de Primo de Rivera, pasando por la opinión de Robinson⁵⁸, para quien el Gobierno, de hecho, con la LDR votó poderes dictatoriales, y la observación de Jackson⁵⁹ de que era una contradicción que un régimen democrático tratara de procurarse poderes policíacos excepcionales.

En cualquier caso, lo cierto es que dentro y fuera de España se enjuició a la LDR sobre todo por su valor sintomático; y en tal sentido, la Ley de Defensa demostraba que la República no era un terreno de convivencia para todos los españoles. Bien al contrario, necesitaba para mantenerse en pie del que Unamuno llamaría un «aparato ortopédico»⁶⁰.

Desde otra perspectiva, parece absolutamente criticable la arbitrariedad con que en ciertas ocasiones se aplicó este texto⁶¹. Pruebas evidentes de tal afirmación hay bastantes, aunque quizá destaquen la suspensión indefinida (el 19 de enero de 1932) de *El Debate* por supuestas ofensas a las Cortes Constituyentes, suspensión que subsistiría nada menos que hasta el 25 de marzo y que llevaría a Gil-Robles a afirmar en las Cortes que las medidas excepcionales de la LDR habían sido puestas en manos del señor Azaña «al objeto de que con ellas, inaugurando un régimen despótico cuyas consecuencias quizá resulten imprevisibles para el día de mañana, pueda destruir a sus enemigos»⁶², y la aplicación de la ley al juez de Madrid don Luis Amado, lo que motivaría una ardua polémica⁶³.

Digamos, para terminar, que la LDR contenía un cláusula derogatoria. En efecto, según el párrafo 3.º del artículo 4.º: «Si al disolverse las Cortes Cons-

octubre. Según el órgano del PSOE: «Para las horas difíciles son las resoluciones firmes y enérgicas. Este es el sentido del proyecto de ley que ayer votó la Cámara a propuesta del Gobierno. ¿Ley de excepción? No. Ley de conservación y defensa de la República, necesaria para evitar que haya que llegar más tarde a resoluciones excepcionales.» «Alguien dijo que esta ley era equivalente a una dictadura. La inexactitud de tal afirmación salta a la vista. No gobierna hoy España una persona ni una clase social, sino un conglomerado de partidos revolucionarios, que tienen el deber de defender el nuevo régimen...». Para *El Debate*: «La LDR trátase de una ley para robustecer el principio de autoridad o el prestigio del Estado, y nada tendríamos que oponer a ella. Al contrario. Ella vendría a confirmar cuanto hemos escrito sobre los excesos de la democracia liberal...» «Pero es el caso que, tal como se ha redactado la ley, puede resultar un arma mortal para las libertades legítimas, que quedan a merced del ministro de la Gobernación... La falta de garantías legales para el ciudadano es lo que nos parece más lamentable de la nueva disposición...».

⁵⁶ Gerald Brennan, *ob. cit.*, pág. 307.

⁵⁷ George Hills, *Monarquía, República y franquismo (1868-1974)*, Editorial San Martín, Madrid, 1975, pág. 52.

⁵⁸ Richard A. H. Robinson, *ob. cit.*, pág. 104.

⁵⁹ Gabriel Jackson, *La República española y la guerra civil*, Mundo Actual de Ediciones, 3.ª ed., Barcelona, 1978, pág. 65.

⁶⁰ Joaquín Arrarás, *ob. cit.*, tomo I, pág. 237.

⁶¹ Mariano Aguilar Olivencia (*art. cit.*, pág. 24) señala que la LDR se aplicaba a las derechas con severidad apropiada a las condiciones en que estaba redactada, mas cuando se trataba de las izquierdas «revoltosas», entonces se hallaba sujeta a una pasividad que resultaba digna de hacerse notar.

⁶² José María Gil-Robles, *Discursos parlamentarios*, págs. 90-91.

⁶³ Cfr. al respecto, Joaquín Arrarás, *ob. cit.*, tomo I, págs. 375-376.

tituyentes no hubieren acordado ratificar esta ley, se entenderá que queda derogada.» No obstante, la LDR sería incorporada a la Constitución.

4. LA DEFENSA EXTRAORDINARIA DE LA REPUBLICA EN LA CONSTITUCION DE 1931

Vamos a contemplar, sucesivamente, la suspensión de garantías constitucionales, la adopción de medidas de urgencia por el presidente de la República y la constitucionalización de la LDR, sin perjuicio de admitir la existencia de otras instituciones que bien pudieran considerarse orientadas hacia la defensa extraordinaria⁶⁴.

A) *La suspensión de garantías constitucionales*

Reunidas las Cortes Constituyentes, una Subcomisión, presidida por Ossorio y Gallardo, iba a recibir el encargo de la elaboración de un Anteproyecto de Constitución⁶⁵, «obra seria, correcta, congruente y exenta de radicalismos»⁶⁶, que, sin embargo, sería rechazada, encomendándose la redacción del que sería Proyecto definitivo a una Comisión parlamentaria en la que tendría un papel decisivo el socialista Jiménez de Asúa.

Pues bien: el Anteproyecto contemplaba en su artículo 26 la suspensión de garantías, que pasaría a ser objeto del artículo 40 del Proyecto, para convertirse, tras un no muy arduo debate⁶⁷, en el artículo 42 de la Constitución.

⁶⁴ Tal es el caso de los llamados Decretos de urgencia del presidente de la República, contemplados por el artículo 80 de la Constitución. Cfr. al respecto, Francisco Fernández Segado, *ob. cit.*, págs. 127-129.

⁶⁵ Véase Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1932.

⁶⁶ Nicolás Pérez Serrano, *ob. cit.*, pág. 179.

⁶⁷ De los debates de este artículo 40 del Proyecto, creo que cabe reseñar la discusión que acompañó a una enmienda del diputado radical-socialista por Málaga Emilio Baeza. Proponía la enmienda una nueva redacción del precepto en cuestión del siguiente tenor:

«Las garantías concedidas... podrán ser suspendidas total o parcialmente en todo el territorio nacional, o en parte del mismo, mediante una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad. Sólo cuando no funcione el Parlamento, podrá el Gobierno acordarla por Decreto, pero habrá de convocar aquél si no estuviere disuelto, en el plazo máximo de ocho días, para que resuelva sobre la suspensión acordada...».

Como vemos, esta enmienda defendía en esencia un sistema análogo al que regía en las Constituciones del siglo XIX, que implicaba la necesidad de una ley para acordar la suspensión.

El primer firmante de la enmienda, Emilio Baeza, iba a defenderla en los siguientes términos: «La diferencia existente entre el artículo, tal y como está redactado en nuestra enmienda, y el artículo de la Comisión, es que en la enmienda solicitamos que el Parlamento acuerde la suspensión de garantías, cuando esté funcionando. Y lo estimamos así por una razón fundamentalmente constitucional: en el Proyecto de Constitución se declara que la potestad legislativa reside exclusivamente en el Parlamento, y si esto es así, racional y lógico es que cuando el mismo esté funcionando, no ya una ley de carácter ordinario, sino

El artículo 42⁶⁸ era prácticamente idéntico al artículo 40 del Proyecto, con las solas salvedades de algunas variaciones de la numeración de los preceptos que podían ser suspendidos y la inclusión del derecho de asociación entre los de posible suspensión, así como la expresa indicación de que las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver «mientras subsista la suspensión de garantías» y la inclusión de un párrafo nuevo por el que se prohíbe extrañar o deportar a los españoles a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio. De modo muy conciso⁶⁹ vamos a analizar cuatro aspectos diferentes en relación con el artículo 42.

a) *Supuestos en que procede la suspensión y plazo de la misma*

Procede la suspensión «cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad». Las circunstancias que justifican la suspensión son, para Pérez Serrano, dos: una referente al motivo y otra relativa al apremio. Si lo que pelagra no es la seguridad del Estado y la situación admite espera, no debe el Gobierno decretar medida tan grave como la suspensión, pues es preciso reducir al mínimo la aplicación de esta medida cuya eficacia radicará en la parvedad de su uso. Creo necesario señalar que la fórmula empleada por el artículo 42 en relación con los supuestos en que procede la suspensión se inscribe dentro de la tradición de los textos españoles del siglo XIX, que coinciden en señalar que la suspensión debía venir exigida por la seguridad del

una ley o disposición de carácter tan excepcional como la de suspender preceptos esenciales de la Constitución, sea el Parlamento quien la acuerde y no el Gobierno...»

Esta enmienda, pese a ser aceptada e incorporada al dictamen de la Comisión, no se incorporará en último término al definitivo artículo 42.

⁶⁸ Según el artículo 42 de la Constitución de 1931:

«Los derechos y garantías consignados en los artículos 29 (principio de seguridad y garantías para la detención), 31 (libertad de circulación e inviolabilidad del domicilio), 34 (libertad de expresión), 38 (derecho de reunión) y 39 (derecho de asociación) podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

«Si las Cortes estuviesen reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno. Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días. A falta de convocatoria se reunirán automáticamente al noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.

«Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación permanente establecida en el artículo 62, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

«El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación permanente en su caso.

«Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la Ley de Orden Público.

«En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio.»

⁶⁹ Cfr. al respecto, las obras siguientes (a las que nos referiremos en las citas de autores sucesivas): Carlos Ruiz del Castillo, *Manual de Derecho político*, Madrid, 1939, págs. 500 y sigs.; Nicolás Pérez Serrano, *ob. cit.*, págs. 177 y sigs.; Joaquín García Labella, *Derecho político y administrativo*, Madrid, 1935, págs. 142-143, y Luis del Valle Pascual, *Derecho político*, Zaragoza, 1934, tomo II (*Derecho constitucional comparado*), págs. 326 y sigs.

Estado siempre que mediaran circunstancias extraordinarias; a lo que el artículo 42 añade la exigencia de «notoria e inminente gravedad».

En cuanto al plazo de suspensión, no podía exceder de treinta días, salvo prórroga acordada por las Cortes o por la Diputación Permanente. La importancia de tal prescripción radica no en el plazo en sí, sino en la transmutación que opera en punto a la suspensión, ya que, como señala Pérez Serrano, siendo la suspensión breve, pertenece a la esfera del Gobierno, mientras que, siendo superior a treinta días, pasa a ser prerrogativa del Parlamento.

b) *Garantías que pueden suspenderse*

No hay en el artículo 42 una prescripción tan terminante como la que estableciera el artículo 17 de la Constitución de 1876 cuando señalaba que «en ningún caso se suspenderán más garantías que las expresadas en el párrafo 1.º de este artículo». Es obvio, sin embargo, tal y como señala Ruiz del Castillo, que la enumeración que se contiene en el artículo 42 es exhaustiva y que sería inconstitucional extender la suspensión más allá de los límites señalados. ¿Y cuáles son tales límites?

El principio de seguridad, en cuya virtud nadie podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito, así como las garantías que deben acompañar a toda detención y a las que se refiere el artículo 29; la libertad de circulación, el derecho a emigrar o inmigrar y la inviolabilidad del domicilio; la libertad de expresión del pensamiento, y, finalmente, los derechos de reunión y asociación son las garantías cuya suspensión es factible. A Pérez Serrano no deja de resultarle extraño lo ocurrido con el derecho de asociación, pues en el artículo 40 del Proyecto parlamentario jamás se mencionó entre los de posible suspensión; y aun cuando la Comisión manifestó que se trataba de un error material de imprenta, cabría pensar que la rectificación se debió a prudente advertencia del Gobierno. Señalemos asimismo que en la discusión previa del Congreso no faltó alguna iniciativa en el sentido de incluir la inviolabilidad de la correspondencia entre los derechos susceptibles de suspensión.

Diremos, finalmente, que, al igual que en los textos constitucionales precedentes y respondiendo al mismo propósito restrictivo de la suspensión, se circunscribe territorialmente el régimen jurídico anormal que la suspensión de garantías implica, al poder ser suspendidos los derechos citados «en todo el territorio nacional o sólo en parte».

c) *Autoridades competentes y procedimiento para la suspensión*

La suspensión se lleva a cabo mediante decreto del Gobierno, aunque corresponde a las Cortes resolver sobre la suspensión acordada. De este modo, el sistema previsto por esta Constitución se inscribe dentro de lo que hemos llamado⁷⁰ «sistema de declaración por el Ejecutivo con ratificación o control posterior del Legislativo».

⁷⁰ Cfr. al respecto, Francisco Fernández Segado, «Los estados de excepción en el Anteproyecto de Constitución», en la obra *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 71-91.

Tal sistema constituye una importante novedad dentro de nuestro Derecho constitucional, siquiera lo sea, como apunta Pérez Serrano, más teórica que práctica. En efecto, nuestros textos del siglo XIX atribuían esta facultad suspensiva a las Cortes, pues se exigía una ley para la suspensión de garantías. Sólo la Constitución de 1876 establecerá una salvedad a tal principio general, admitiendo que, no estando reunidas las Cortes y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podía el Ejecutivo, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión. En cualquier caso, la praxis política nos demuestra que a partir de 1876 lo normal era que la suspensión fuese decretada por el Gobierno.

Pérez Serrano cree que, con mayor sinceridad, se atribuye ahora al Gobierno el derecho de ordenar la suspensión, circunstancia que el autor estima «justa y acomodada a las exigencias de la realidad».

¿Qué hipótesis se pueden dar por lo que a la intervención de las Cortes *a posteriori* se refiere? Dos supuestos concretos pueden distinguirse:

a) Que las Cortes estén reunidas, en cuyo caso habrán de resolver sobre la suspensión acordada por el Gobierno.

b) Que las Cortes se encuentren cerradas, supuesto en el que a su vez habremos de diferenciar dos circunstancias: que las Cortes no estén reunidas por mera suspensión de sus sesiones o que simplemente se encuentren disueltas.

En la primera hipótesis, el Gobierno deberá convocar las Cortes en el plazo de ocho días; si no las convocara, se reunirían automáticamente al noveno día. Y en todo caso, las Cortes no podrán ser disueltas «antes de resolver, mientras subsista la suspensión de garantías».

En la segunda hipótesis (disolución), el Gobierno habrá de dar inmediatamente cuenta a la Diputación Permanente, que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

En definitiva, vemos, pues, cómo es la Cámara la que en último término resolverá sobre la suspensión, lo que representa una incuestionable garantía. Del Valle afirma al respecto que «tal vez la garantía máxima hubiera sido que la suspensión de la ley no pudiera hacerse sino por medio de otra ley», aunque el propio autor, a renglón seguido, reconoce que esto sería peligroso para la actuación rápida y eficaz del Gobierno en determinados momentos graves de la vida del Estado.

En 1931, el sistema seguido por un gran número de países (Alemania, México, Grecia...) era el que se adoptaría por nuestra Constitución; de otro lado, como ya hemos apuntado, en el primer cuarto del presente siglo era el Gobierno quien decretaba por lo general la suspensión, tras lo cual el Ejecutivo solicitaba un *bill de indemnidad* a las Cortes, para lo cual se daba cuenta del decreto a la Cámara, se nombraba una Comisión especial y ni siquiera solía recaer dictamen. A este respecto, Pérez Serrano era de la opinión de que, al cambiar el sistema, lo más probable es que toda suspensión implicara agrio debate y viva polémica entre los diputados.

Para finalizar, debemos referirnos brevemente a la imposibilidad gubernamental de disolver las Cortes antes de que éstas resolvieran sobre la suspensión y mientras ésta subsistiera. El sentido de tal prescripción es claro, pues si la suspensión puede implicar una responsabilidad del Gobierno y las Cortes son llamadas a exigirla, resultaría, según aduce el propio Pérez Serrano, desleal

y falta de gallardía que ese Gobierno disolviera el Parlamento, procurándose de este modo su propia impunidad. Ahora bien: si las Cortes no pudieran ser disueltas mientras no resolvieran, tenían en su mano el procedimiento de garantizar su inmortalidad, bastándoles para ello con no resolver nunca. De ahí que, como solución frente a ambos posibles abusos, se estableciera la imposibilidad del Ejecutivo de disolver la Cámara mientras subsistiera la suspensión, pero no cuando ésta quedara sin efecto.

d) *Efectos de la suspensión*

La suspensión de garantías constitucionales no anula el régimen de garantías de un modo total y absoluto, sino que lo sustituye por otro más restringido: en defecto de los artículos declarados en suspenso entra en vigor la Ley de Orden Público. La ley de esta índole vigente al promulgarse el texto constitucional era la de 1870, aunque en 1933, como veremos más adelante, se promulgará una nueva LOP.

El artículo 42 recoge dos garantías que van a entrar en funcionamiento precisamente al ser suspendidas las garantías constitucionales.

La primera de ellas es categórica e ilimitada: jamás podrá ningún Gobierno expulsar de España a un nacional; la segunda es relativa: el Gobierno podrá, cuando estén en suspenso las garantías constitucionales, desterrar a un individuo, sacándolo de la residencia habitual que tenga en el territorio sujeto a dicho régimen excepcional, pero no podrá apartarlo de dicho sitio más de 250 kilómetros.

En definitiva, en las épocas de crisis se imponen criterios distintos de los que dominan en los tiempos de normalidad, pero, y esto es lo importante, no es que la necesidad carezca de ley, sino que requiere una ley especial.

B) *Las medidas de urgencia del presidente de la República*

Uno de los preceptos del texto de 1931 dio pie para que se pudiera hablar de la concesión al presidente de la República de «plenos poderes» en determinados casos. Se trata del artículo 76.d, según el cual: «Corresponde al presidente de la República ordenar las medidas urgentes que exijan la defensa de la integridad o la seguridad de la nación, dando inmediata cuenta a las Cortes.»

Este precepto constituyó una auténtica novedad en nuestros textos constitucionales, pues ni aun en el Proyecto de Constitución de la República Federal de 1873 se establecía nada semejante. De ahí que los antecedentes de esta disposición haya que buscarlos en el Derecho comparado y, más en concreto, en el polémico artículo 48 de la Constitución de Weimar.

Pasando ya al análisis del precepto, debemos apuntar que para la adopción de las medidas a que en el mismo se alude el presidente no puede prescindir, según Pérez Serrano, de los ministros que componen el Gobierno.

Doble es la exigencia a que atienden estas medidas «urgentes»: de un lado, la defensa de la integridad de la nación, que se refiere al aspecto externo (peligro de la integridad nacional por invasión del suelo patrio...); de otro, la defensa de

la seguridad nacional, con la que se contempla el aspecto interno (alteración del orden público que ponga en peligro la seguridad del sistema...).

Personalmente entendemos que las medidas a que se alude en el artículo 76.d no tienen que ser necesariamente las medidas excepcionales del artículo 42, esto es, la suspensión de garantías constitucionales, sino que pueden ser medidas de cualquier otro tipo; ahora bien: lo que el presidente no hubiera podido hacer es suspender otros derechos distintos de los enumerados en el artículo 42, y si procedía a la suspensión de alguno de los contemplados por este artículo debía ajustarse en todo momento a lo prescrito en él.

Adoptadas las medidas de urgencia, el presidente quedaba obligado a dar inmediata cuenta a las Cortes, aunque nada señalaba el texto constitucional sobre si éstas podían o no suspender la vigencia de las medidas ya adoptadas, por lo que pensamos que el Congreso sólo podía decidir sobre la vigencia o suspensión de las medidas adoptadas cuando éstas se refirieran a materias respecto a las cuales estuviera establecida la intervención preceptiva del órgano legislativo, no teniendo más derecho en otro caso que el de recibir del presidente la notificación de la adopción de las medidas. En definitiva, creo que el texto de 1931 no establecía *strictu sensu* un control *a posteriori* del Legislativo sobre las medidas que pudiera adoptar el jefe del Estado en uso de lo prescrito por el artículo 76.d.

C) *La constitucionalización de la Ley de Defensa de la República*

La disposición transitoria segunda de la Constitución otorgaba carácter constitucional a la LDR en los siguientes términos: «... La (Ley) de 21 de octubre conservará su vigencia, asimismo constitucional, mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente.»

Creemos de interés referirnos a cuál fue la gestación de este precepto en el Congreso, así como a la polémica que suscitó⁷¹.

En sus memorias Azaña⁷² nos transcribe cómo en el Consejo de Ministros del 8 de diciembre iba a plantear la cuestión de la prórroga de la LDR, que los socialistas querían dejar para después de constituido el nuevo Gobierno. Azaña plantearía rotundamente su intención de dimitir si la votación parlamentaria era adversa a la prórroga de las dos leyes (la LDR y la ley que instituye la Comisión de Responsabilidades). Los socialistas —que, según el propio Azaña, eran, junto con los vasco-navarros, los más hostiles a la LDR— acordaban por la tarde del mismo día 8 votar la prórroga de la Ley de Defensa como artículo transitorio de la Constitución⁷³.

⁷¹ Cfr. al respecto, DSCC, núm. 87, sesión del 8 de diciembre de 1931, págs. 2882-2892.

⁷² Manuel Azaña, *ob. cit.*, págs. 325-326.

⁷³ Esta votación favorable por parte del grupo socialista, pese a su rechazo de la ley en el fondo, quizá se explique por el argumento tremendamente significativo que aporta Vidarte (*ob. cit.*, pág. 292). Señala el primer secretario del Congreso que: «El bienio constituyente fue el bienio de las hipotecas. Todas nuestras actuaciones en las Cortes nacieron hipotecadas por previos compromisos que, como la Constitución inglesa, no estaban escritos en ninguna parte, pero pesaban en nuestras decisiones hasta anular toda espontánea disidencia.»

Por último, en la sesión de la tarde de ese mismo día, el Gobierno presentaba una proposición en el sentido antes expuesto.

El presidente del Consejo de Ministros iba a intervenir en primer lugar. Tras poner de relieve la incompatibilidad de la Constitución y la LDR, señalaría que este texto legal debía subsistir vigente por razones irrefutables. No obstante, Azaña intentaría reconducir la cuestión a una mera problemática de forma, pues «las Cortes, cuando han votado la LDR, ya se han pronunciado sobre el fondo de la cuestión». Por último, Azaña, tras reconocer el carácter de ley de excepción de la LDR, admitiría que «no nos es placentero someterla nuevamente a la ratificación de las Cortes. Pero hay necesidades dolorosas»⁷⁴.

A la intervención del jefe del Gobierno iban a seguir las de los diputados Eduardo Barriobero, republicano federal; Jiménez y Jiménez, de Esquerra; José Antonio Balbontín, de Izquierda Republicana Andaluza, y Ossorio y Gallardo, monárquico⁷⁵. Por último, el diputado radical Pérez Madrigal interpondría en favor de la proposición gubernamental⁷⁶, tras lo cual el jefe del Gobierno volvería a hacer uso de la palabra para contestar esencialmente los argumentos esgrimidos poco antes por el diputado Ossorio y Gallardo. Destacaremos de las palabras de Azaña sus argumentos comparativos entre la aplicación de la LDR y la suspensión de garantías: «De ninguna manera se puede

⁷⁴ «La experiencia —añadiría Azaña (DSCC, núm. 87, pág. 2884)— ha probado una cosa, que yo me atreví a anunciar desde estos bancos cuando propuse a las Cortes la aprobación del proyecto de ley, y es que ha bastado la promulgación de la ley y el conocimiento público de que había un Gobierno dispuesto a aplicarla cuando fuera menester, para que la ley haya ofrecido sus beneficiosos efectos de calma y de paz, y cada vez que se ha anunciado una posible suspensión de la ley, inmediatamente han surgido las dificultades y se han producido los pequeños fenómenos que es necesario cortar a todo trance en defensa de la institución republicana».

⁷⁵ El diputado por Oviedo Eduardo Barriobero iba a combatir la necesidad de la LDR, pues ésta «es una ley, más que de defensa de la República, de ofensa a ésta». «Este es el momento de dejarla en suspenso y de declarar que la Constitución nos basta para defender la República.»

El diputado por Barcelona capital de Esquerra, Jiménez y Jiménez haría una significativa comparación: «Lo que propone el jefe del Gobierno es algo parecido a lo que se dice, a propósito del reglamento interior, en los cuarteles; esto es, el coronel podrá hacer todo lo que le dé la gana. Lo mismo aquí: nada de lo acordado aquí tendrá vigencia hasta que no se disuelvan las Cortes constituyentes.»

José Antonio Balbontín, diputado de Izquierda Republicana Andaluza, por Sevilla capital, se opondría igualmente a la LDR, alegando que: «La LDR se opone a los derechos individuales contenidos en la Constitución. No registrarán esos derechos hasta que se disuelvan estas Cortes, en vez de regir desde mañana. Es decir, estaremos bajo una dictadura.» Ossorio y Gallardo, diputado monárquico por Madrid capital, también se opondría a la proposición del Gobierno con un argumento de tanta solidez como el que a continuación transcribimos: «Votar la Constitución garantizadora de todos los derechos de los españoles y el mismo día, en su propio texto, decir que ponemos otra vez nuestra confianza en una ley excepcional de esos mismos derechos, me parece paradoja de tal gravedad que nadie podrá aceptarla sin vacilaciones.»

⁷⁶ El diputado radical por Ciudad Real, Joaquín Pérez Madrigal, interpondría en defensa de la incorporación a la Constitución de la LDR. Tras dedicar casi toda su intervención a replicar al diputado Balbontín Gutiérrez, el radical-socialista Pérez Madrigal concluiría afirmando su creencia de no traicionar ninguno de los postulados fundamentales de la Revolución votando esa ley «que garantiza la paz en estos inciertos momentos de su iniciación» (¿iniciación de la Revolución?, deberíamos interrogarnos).

proponer que esta LDR se sustituya con una suspensión de garantías... La suspensión de garantías, aun hecha con todos los límites legales ya previstos en la Constitución, es mucho más que la LDR, porque suspende de un modo general, de un modo impersonal el ejercicio de todos los derechos individuales, que, según la Constitución, pueden suspenderse, en tanto que la LDR no es más que una extensión del poder gubernativo que recae sobre hechos producidos y sobre personas determinadas... Nos cumple decir que si la LDR es necesaria, la suspensión de garantías sería un atentado a la paz pública que perturbaría la conciencia republicana del país.» En relación con estas últimas palabras, es curioso constatar que tal conciencia no se veía en absoluto perturbada por la arbitrariedad seguida en buena medida a la hora de aplicar la LDR.

Inmediatamente antes de la votación (que registraría la aprobación mayoritaria de la constitucionalización de esta ley), Ossorio y Gallardo, con innegable acierto, manifestaría lo que sigue: «... Vamos a tener Constitución, y esa Constitución tiene todo el artefacto necesario para defender a la República de hoy, mañana y siempre, porque, si no lo hemos hecho —¡qué gran torpeza la nuestra!—, ¿qué Constitución hemos inventado que no va a servir para defender la propia institución que va a regir?...»

La repulsa a la disposición transitoria segunda del texto constitucional fue unánime entre los sectores conservadores del país⁷⁷.

La doctrina, en general, se mostró contraria a la constitucionalización de la LDR, formulando críticas incuestionables a la misma. Así, Pérez Serrano⁷⁸ afirmaría que, dada la incompatibilidad —reconocida por el mismo Azaña— entre la LDR y la Constitución, dicha disposición legal se traduce en la ineficacia de la Constitución y en su derogación virtual y dolorosa por la ley de referencia, ya que no deja de ser paradójico que se haya organizado todo un código fundamental tan inservible que no pueda defender la República. Por su parte, Fernández Almagro⁷⁹ consideraría que la incorporación a la Constitución de la LDR haría las veces de «freno automático» de la misma.

Por mi parte, pienso que, si bien con la suspensión de garantías se priva de modo general del ejercicio de una serie de derechos, con la LDR se consti-

⁷⁷ A título ejemplificativo, nos bastará con transcribir las opiniones de los diarios *ABC* y *El Debate*, aparecidos el día 9 de diciembre. Wenceslao Fernández Flórez, dentro de su habitual ironía, escribiría en *ABC* lo que sigue: «Hoy tendremos Constitución, pero no disfrutaremos plenamente de ella. Ayer acordaron las Cortes que continúe en vigor la LDR, que merma nuestras libertades. El sol del primer día republicano constitucional nace oscurecido parcialmente por un eclipse... Hagamos lo que los pobres con sus hijos pequeños, cuando éstos reciben un regalo de excepcional valor. Guardemos la Constitución en cajas de hierro colocadas en las calles, en las plazas. Sepamos que está allí aunque no nos proteja ni nos sirva de nada...»

A su vez, un editorial de *El Debate* señalaba: «Se acaba de votar una Constitución y ya piensan los gobernantes en dejarla en suspenso por medio de una ley que, como la de Defensa de la República, la contradice en letra y en espíritu. Y esto se hace sin ninguna razón de bien común que así lo reclame o justifique. No hay alteraciones graves de orden público, no existen amenazas serias y fundadas, y, sin embargo, el Gobierno, al día siguiente de aprobar la Constitución, la convierte en letra muerta.»

El 10 de diciembre, *ABC* escribía: «La verdadera crisis política más grave está declarada en el artículo constitucional que revalida la dictadura.»

⁷⁸ Nicolás Pérez Serrano, *ob. cit.*, pág. 341.

⁷⁹ Melchor Fernández Almagro, *ob. cit.*, pág. 30.

tucionalizaba el principio de la arbitrariedad gubernamental como suprema norma constitucional, lo que, evidentemente, es más grave que una privación generalizada de derechos, que en todo caso será más dificultosamente arbitraria, puesto que además exigía un control *a posteriori* por parte del Parlamento⁸⁰.

Todo ello creo que justifica sobradamente la afirmación de Sánchez Agesta⁸¹: «La libertad, el gran mito del constitucionalismo en el siglo XIX, está ya —en la Constitución de 1931— claramente relegada a un indiscreto segundo término. Indiscreto porque con esta tímida presencia todavía subraya más su olvido en el reparto de primeros papeles... Lo grave no es que la Constitución niegue la libertad en casos concretos y determinados o que toda la Constitución naciera con sus instituciones liberales muertas por la LDR, sino el tono, más que despectivo, burlón o indiferente, con que a veces se la alude.»

5. LA LEY DE ORDEN PUBLICO DE 1933

Durante los dos primeros años de vida de la República estaría vigente la LOP de 23 de abril de 1870, bien que modificada parcialmente por un Decreto del Ministerio de la Guerra de 29 de octubre de 1931. El presidente de la República tenía gran interés en que se aprobara una nueva LOP, exigida por mor del desarrollo constitucional⁸².

El proyecto de LOP, patrocinado por Casares y, según Vidarte⁸³, compromiso de Azaña con los federales para dar por terminada la vigencia de la LDR, fue acogido por los socialistas con franca hostilidad (ya un primitivo proyecto había sido desechado en su totalidad y devuelto a la Comisión).

El 27 de junio, se leía el dictamen de la Comisión de Gobernación acerca de el proyecto de LOP⁸⁴, tras lo cual se abría la discusión sobre la totalidad del proyecto. En esta primera sesión, intervendrían los diputados Royo Villanova, Balbontín, Eduardo Ortega y Gasset, Cordero Pérez y el presidente de la Comisión de Gobernación, José Sánchez-Covisa⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. en este sentido, la opinión del diputado Royo Villanova, en DSCC, núm. 87, página 2892.

⁸¹ Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 429.

⁸² Niceto Alcalá-Zamora y Torres, *ob. cit.*, pág. 241. Indica el que fuera primer presidente de la República que: «La derogación tan plausible de la LDR aportó el voto de otra que tantas veces había recordado en vano, la de orden público, necesaria e implícitamente exigida con urgencia por la Constitución.»

⁸³ Juan Simeón Vidarte, *ob. cit.*, págs. 623-624.

⁸⁴ El dictamen apareció publicado en DSCC, apéndice 6.º, núm. 359.

⁸⁵ De tales intervenciones, podemos destacar lo siguiente: Royo Villanova iba a manifestar que «el proyecto de LOP se resiente de lo que casi todas las reformas de este Gobierno: de incongruencia, absoluta incongruencia entre lo que preocupa, desde el punto de vista del orden público, al país y los remedios que discurre el Gobierno». Más adelante, el diputado agrario apostillaría: «La legislación republicana está influida por el concepto que del poder público tenía el general Primo de Rivera, porque una de las cosas que, como vulgarmente se dice, me han dejado de una pieza, es leer cinco situaciones jurídicas diferentes, cada una de las cuales aumenta más las facultades del poder público y entrega a la arbitrariedad gubernativa la libertad de los ciudadanos.»

El presidente de la Comisión de Gobernación, el diputado por Cuenca de Acción Re-

Finalmente, y a petición de Ossorio y Gallardo, con el asentimiento del presidente del Consejo, se suspendía la discusión.

El 11 de julio, se reanudaba la discusión del dictamen, interviniendo en primer término el ministro de la Gobernación quien, según Vidarte⁸⁶, fue desafortunado en la defensa del proyecto, dedicándose a compararlo con la LOP de 1870⁸⁷; de su intervención, se deducía que la intención gubernamental al presentar una nueva LOP era establecer una normativa lo suficientemente severa como para que se pudiera cortar en su germen una alteración del orden público sin necesidad de recurrir a la suspensión de garantías⁸⁸.

La Comisión aceptó varias enmiendas presentadas por Ossorio y Gallardo y por la minoría socialista, aprobándose, finalmente, la ley por casi la totalidad de la Cámara y convirtiéndose en la LOP de 28 de julio de 1933. De ella, vamos a examinar tan sólo la normativa reguladora de los estados de prevención, alarma y guerra.

A) *El estado de prevención*

«Cuando la alteración del orden público, sin llegar a justificar la suspensión de garantías constitucionales, exija que sean adoptadas medidas no aplicables en régimen normal, podrá el Gobierno declarar el estado de prevención en todo el territorio de la República o en parte de él». Así rezaba el artículo 20 de la LOP que presentaba una analogía clara con el Anteproyecto de LOP de 1929, cuyo artículo 1.º otorgaba al Gobierno, previo cumplimiento de unos

publicana, José Sánchez-Covisa, frente a la afirmación de Royo Villanova de que la ley era arbitraria y de que la República no debía dictar leyes coercitivas, afirmar que la LOP era absolutamente precisa. «Todos los pueblos, por libres que sean, por amantes de la libertad que sean sus Gobiernos, necesitan un resorte del poder, quizá enérgico, precisamente para defender esta misma libertad...». Finalmente, Eduardo Ortega y Gasset, diputado radical-socialista por Ciudad Real, afirmaría: «Si la LDR va a ser sustituida por esta otra, en realidad no habremos cambiado más que los nombres, pero en el fondo allá se van la una y la otra...» Respecto a la LOP de 1870, comparativamente con el proyecto del Gobierno republicano, mentaría el diputado radical-socialista: «No es que la redacción sea mejor o peor, o análoga a la del 70, sino que su médula sea la misma y agravada, mucho más violenta, mucho más ruda, mucho más dura contra los elementos populares...»

⁸⁶ Juan Simeón Vidarte, *ob. cit.*, pág. 624.

⁸⁷ DSCC, núm. 368, 11 de julio de 1933, págs. 13983-14000. «¿Por qué no ha mantenido el Gobierno la ley de 1870?» —se interrogará Casares Quiroga—. He aquí su respuesta: «Porque a todas vistas esta ley era absolutamente ineficaz, ya que en los tiempos actuales, con la textura de la sociedad moderna, los problemas de orden público se presentan con los estallidos que se dan con frecuencia en estos últimos años.» «¿Es que la LOP de 1870 no ofrece resortes a los gobernantes para dominar las perturbaciones de orden público?» —volvería a preguntarse el ministro de la Gobernación—. Veamos su respuesta: «Sí, en momentos determinados. Pero, sea olvido del legislador de entonces, o sea deliberada intención, el hecho es que no se ha tenido en cuenta más que el estallido ya realizado, la perturbación del orden público, y no se ha dotado al gobernante de aquellas facultades absolutamente indispensables en el régimen normal...»

⁸⁸ A este respecto, es significativo lo expresado por Eduardo Ortega y Gasset en la misma sesión: «Establece el proyecto cuatro estados, cuatro situaciones que, queriendo ser aparentemente diversas, son perfectamente idénticas en cuanto a la intensidad con que niegan los derechos ciudadanos...»

determinados requisitos, el ejercicio de una serie de facultades extraordinarias consignadas en el propio texto legal.

La declaración debía hacerse por Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su presidente; las Cortes apenas si intervenían en la declaración de este estado, pues el Ejecutivo tan sólo quedaba obligado a dar cuenta del Decreto a la Cámara o a su Diputación permanente en los diez días siguientes a su publicación.

La ley preveía un plazo máximo de duración de los efectos del estado de prevención de dos meses, contados a partir de la fecha de publicación del Decreto en la *Gaceta*. Sin embargo, cabía prórroga indefinida de esta situación excepcional por medio de sucesivos Decretos cuya vigencia era tan sólo de un mes.

El Gobierno, no obstante, podía en cualquier momento poner término a este estado cuando considerara que habían cesado las circunstancias que obligaron a declararlo, debiendo asimismo dar cuenta a las Cortes dentro de los diez días siguientes al cese de la situación anormal del uso que hubiera hecho durante la vigencia de la situación excepcional de las facultades que la LOP le concedía.

La Autoridad gubernativa, que había de anunciar por medio de bandos en el territorio respectivo, las medidas que pusiera en vigor, quedaba facultada durante el estado de prevención para tomar estas medidas:

a) Exigir, con dos días de antelación, la notificación de todo cambio de domicilio o residencia.

b) Decretar la intervención de industrias o comercios que puedan motivar la alteración del orden público o coadyuvar a ella, pudiendo llegar en casos graves hasta acordar su suspensión temporal.

c) Ordenar que todos los impresos, con excepción de los libros, que sirvan para defender ideas u opiniones políticas o sociales, sean presentados a sellar dos horas antes de ser publicados, tiempo que se reducirá a una sola hora para los periódicos diarios.

d) Suspender o aplazar las reuniones al aire libre y las manifestaciones cuando la Autoridad considere que, con ocasión de las mismas, el orden público está amenazado de alteración.

e) Dictar disposiciones reguladoras de la circulación y restringirla o prohibirla en horas y lugares determinados.

f) Prohibir o impedir las cesaciones de industria y comercio.

g) Prohibir e impedir las huelgas o paros que se produzcan en los servicios públicos directos o autónomos, así como aquéllas que no sigan la tramitación prevista en las leyes...

Junto a tan importantes medidas, la Autoridad gubernativa podía sancionar los actos contra el orden público con multas de hasta 10.000 pesetas, siendo de aplicar en casos de insolvencia el arresto subsidiario del multado por tiempo no superior a dos meses.

En definitiva, con el estado de prevención, el poder público podía actuar en determinados aspectos como si no existiesen garantías constitucionales, y ello con el agravante de no estar en suspenso las garantías. Baste como botón de muestra el establecimiento de un régimen sustitutivo de la censura previa,

que produce los efectos de ésta, sin estar suspendido el artículo 34 del texto constitucional.

La crítica a esta situación fue casi unánime, proviniendo de sectores incluso contrapuestos⁸⁹. En cuanto a la opinión doctrinal, nos bastará, a título de muestra, con recordar el juicio de Ruiz del Castillo⁹⁰: «En el estado de prevención, se refuerzan los poderes del Gobierno en términos que implican una verdadera sustitución del régimen de Derecho por el de Policía.»

B) *El estado de alarma*

Esta situación anormal se caracteriza porque va acompañada de la suspensión de garantías constitucionales. El artículo 34 de la LOP la configura como un grado más elevado que el estado de prevención para el mantenimiento del orden público. Y así se prescribe que «si las medidas autorizadas por el capítulo anterior (estado de prevención) fuesen insuficientes para mantener el orden público, el Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad, podrá suspender por Decreto las garantías que establece el artículo 42 de la Constitución». La suspensión podrá ser total o parcial y en todo el territorio nacional o en parte de él.

Del Decreto debe darse cuenta a las Cortes o a su Diputación permanente. En cuanto a la duración de esta situación, no podrá exceder de treinta días, aunque podrá ser prorrogado, previo acuerdo de las Cortes o de la Diputación permanente en su caso.

Durante el estado de alarma, la Autoridad gubernativa quedaba revestida de las siguientes facultades:

- a) Todas las concedidas a tal Autoridad en el estado de prevención, que podrán ser utilizadas en toda su amplitud durante el estado de alarma.
- b) Prohibir la formación de grupos de todas clases y el estacionamiento en la vía pública, pudiendo hacer uso de la fuerza, cuando no sea obedecida.
- c) Someter a previa censura todos los impresos y proponer al Gobierno y, en caso urgente, acordar, desde luego, la suspensión de las publicaciones que preparen, exciten o auxilién la comisión de delitos contra el orden público.
- d) Detener a cualquier persona, si lo considera necesario para la conservación del orden.

⁸⁹ Así, el diario *ABC*, en su editorial del 20 de julio de 1933 decía: «El Gobierno —con la LOP— puede, por su sola iniciativa, suspender los derechos de reunión, asociación y manifestación; imponer confinamientos y multas en cuantía equivalente a la confiscación o a la prisión, en caso de insolvencia, y todo lo que se le antoje contra la prensa, porque no sólo reproduce el precepto de intervención, embargo y suspensión de empresas, sino que explícitamente añade la autorización para recoger ediciones y prohibir la venta y reparto de impresos.» Desde una postura absolutamente opuesta, el diputado don Eduardo Ortega y Gasset señalaría en la Cámara (DSCC, núm. 368, pág. 13991): «Este estado de prevención es un procedimiento que quiere ser algo, en virtud del cual el poder público actúa como si no existiesen garantías constitucionales...; por tanto, todo ese título que regula este estado de prevención es completamente contrario a la ley fundamental del Estado, es inconstitucional.»

⁹⁰ Carlos Ruiz del Castillo, *ob. cit.*, pág. 502.

e) Compeler a mudar de residencia a las personas que considere peligrosas o contra las que existan racionales sospechas de participación en actos contra el orden público.

f) Entrar en el domicilio de cualquier español o extranjero residente en España sin su consentimiento, y examinar los papeles y efectos, siempre que ello se lleve a cabo por la misma Autoridad, o por un delegado suyo, provisto de orden formal y escrita.

g) Suspender el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, así como los de asociación y sindicación.

h) Sancionar los actos contra el orden público, siempre que no constituyan delito, con multas individuales de hasta 20.000 pesetas, pudiendo decretar el juez, si fuera requerido para ello por la Autoridad gubernativa, el arresto subsidiario del multado insolvente, por tiempo que no podrá exceder de tres meses.

Comparando las facultades concedidas a la Autoridad en el estado de alarma con las otorgadas a la misma en el de «prevención y alarma» de la LOP de 1870, vemos que, en gran parte, coinciden, por lo que de ello se desprende que el estado de alarma de la ley de 1933 viene a equivaler pura y simplemente al de «prevención y alarma» de la ley precedente.

C) *El estado de guerra*

La declaración del estado de guerra queda encomendada por el artículo 48 de la LOP a la Autoridad civil, por lo que en este punto coincide con el texto de 1870 y se diferencia del Anteproyecto de LOP de 1929, que consideraba competente para esta declaración a la Junta de autoridades. Según el texto que contemplamos, si la Autoridad civil, una vez empleados todos los medios de que en circunstancias ordinarias dispone, y, en su caso, los que para las extraordinarias le otorga la misma ley en los capítulos precedentes (facultades gubernativas ordinarias, estado de prevención y estado de alarma), no pudiera por sí sola, ni auxiliada por la judicial y por la militar, dominar en breve término la agitación, ni restablecer el orden, lo prevendrá en un bando que publicará con la mayor solemnidad posible, y al mismo tiempo se pondrá urgentemente en relación con la Autoridad judicial ordinaria, la militar y el auditor de la jurisdicción, y dispondrá la inmediata declaración del estado de guerra.

Seguidamente, la Autoridad militar debía proceder a la adopción de las medidas que reclamara la paz pública, dándose de todo cuenta inmediata al Gobierno y a las autoridades superiores jerárquicas.

De la previsión de la LOP de 1933 se puede destacar la existencia de una nueva autoridad que aparece junto a la civil, judicial y militar; nos referimos al auditor de la jurisdicción castrense, figura que ya había sido introducida por el Decreto del Ministerio de la Guerra, ya citado, de 29 de octubre de 1931.

Junto a esta forma o procedimiento ordinario —por así llamarlo— de entrar en el estado de guerra, la LOP preveía otras formas que pudiéramos denominar «anormales» de declararse el estado que contemplamos.

Una de estas formas acaecía cuando se manifestara la rebelión o sedición violentamente desde los primeros momentos y no diera tiempo o no hubiera modo de que la Autoridad gubernativa estableciera relación con las restantes autoridades. En tal supuesto, la Autoridad gubernativa «dispondrá que se entre, desde luego, provisionalmente, en el estado de guerra, dándose cuenta al Gobierno y autoridades superiores jerárquicas».

También como formas si no «anormales», sí al menos «especiales», de declaración del estado de guerra, nos encontramos con todos los supuestos en que es el mismo Gobierno, y sólo él, quien puede efectuar la declaración. Esos supuestos que requieren intervención exclusiva del Ejecutivo son:

- La declaración en todo el territorio de una región autónoma.
- La declaración en la capital de la República.
- La declaración cuando la rebelión o sedición se produzca en más de una provincia, o, aún producida en una sola, hubiese peligro de que la agitación se propagase a otras, o fuese auxiliada desde ellas. En este caso, corresponderá igualmente al Gobierno determinar el territorio que haya de quedar sujeto al estado de guerra.

Para declarar levantado el estado de guerra, una vez terminada la rebelión o sedición, se celebrará previamente un Consejo de autoridades (civil, militar, judicial y auditor de la jurisdicción castrense), declarándose levantado si hubiere unanimidad de votos entre los miembros de ese Consejo. Si el acuerdo de levantar esa situación excepcional se adoptare no por unanimidad, sino por mayoría, no se llevará a cabo mientras el Gobierno no resuelva lo que corresponda.

De otra parte, corresponde exclusivamente levantar el estado de guerra al supremo órgano ejecutivo de la nación:

- a) En todo el territorio de una región autónoma.
- b) En la capital de la República.
- c) En más de una provincia, cuando hubiere sido el mismo Gabinete quien lo hubiere declarado.

De igual manera, aunque ahora no con ese carácter exclusivo, podrá el Gabinete declarar el cese del estado de guerra en cualquier parte del territorio nacional, haciéndose cargo en él de cuanto concierne al orden público por medio de la Autoridad que designe, sin perjuicio para las Autoridades gubernativas ordinarias de seguir desempeñando las funciones para las que fueron requeridas.

Como efecto fundamental del estado de guerra, podemos considerar el traspaso del mando de la Autoridad civil a la militar, la cual, al hacerse cargo del mando, publicará los oportunos bandos y edictos, que contendrán las medidas y prevenciones necesarias, intimándose, asimismo, a los rebeldes y sediciosos, así como a los perturbadores del orden, a que depongan toda actitud hostil y presten obediencia a la legítima Autoridad.

Publicado el bando y terminado el plazo que en él se señale, serán disueltos los grupos que se hubieren formado, empleando la fuerza si fuere necesario, hasta reducirlos a la obediencia.

Durante esta situación excepcional, los funcionarios y Corporaciones deberán prestar, dentro de los límites de su competencia, el auxilio que la Autoridad civil o militar les soliciten para sofocar la rebelión o sedición y restablecer el orden; en el supuesto contrario, serán en el acto suspendidos de empleo, cargo o función y sueldo anejo, si lo tuvieren, y reemplazados interinamente hasta la resolución del Gobierno.

Durante el estado de guerra, la Autoridad militar podrá adoptar las mismas medidas que la civil en las dos situaciones precedentes, así como cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento del orden. Asimismo, dispondrá la Autoridad militar que, inmediatamente, se instruyan las causas que procedan y se formen los Consejos de guerra llamados a fallar las que a la jurisdicción militar correspondan. A este respecto, la LOP establece una limitación: la Autoridad castrense no podrá imponer otras penas que las prescritas con anterioridad por las leyes, debiendo además las Autoridades castrenses oír al auditor al dictar sus bandos en los que podrá acordarse que, veinticuatro horas después de ser publicados, se apliquen las penas del Código de Justicia Militar.

En cuanto a las Autoridades civiles, continuarán actuando en todos los asuntos de su respectiva competencia que no se refieran al orden público, limitándose en cuanto a éste a las facultades que la militar les pueda delegar y deje en su caso expeditas.

En definitiva, la normativa de la LOP de 1933 en relación con el estado de guerra es muy semejante a la del texto de 1870. Quizá sea de destacar como novedad más importante la existencia en la «Junta de autoridades» de un nuevo miembro: el auditor de la jurisdicción castrense.

D) *El procedimiento en los estados de excepción*

El Título III y último de la LOP está dedicado a cuestiones procedimentales. Cabe reseñar como novedad más sustancial el establecimiento tanto en el estado de prevención como en el de alarma de los llamados «Tribunales de urgencia», que serán los únicos competentes para conocer de los delitos contra el orden público realizados en tales momentos.

Y así, declarado el estado de prevención o decretada la suspensión de garantías, se constituirán en Tribunal de urgencia las Audiencias provinciales de Sala única y una o varias secciones de las Audiencias integradas por varias Salas.

Los Tribunales de urgencia así constituidos serán los únicos competentes para conocer de los delitos contra el orden público y de cuantos guarden conexión con ellos y, señaladamente, de los comprendidos en los capítulos 1.º, 2.º y 3.º del libro 2.º del Código Penal; en la Ley de 10 de julio de 1894 sobre represión de los delitos de atentado cometidos por medio de explosivos y en la de 9 de enero de 1932. Es de señalar que aunque cesare el estado de prevención o se restablecieren las garantías constitucionales antes suspendidas, seguirán estos Tribunales conociendo, con arreglo al procedimiento establecido en el Título III de la LOP de todas las causas que hubieren sido incoadas.

E) *Juicio crítico sobre la ley*

La LOP de 1933 fue enjuiciada en su momento de modo muy diferente según la línea ideológica subyacente al juicio ⁹¹.

Los historiadores, por lo general, han considerado que la LOP vino a sustituir a la LDR y, por tanto, tenía idéntica finalidad que ésta ⁹², lo cual, en buena medida, iba a ser cierto; en efecto, al mes de promulgarse la LOP, una ley de 29 de agosto derogaba en su artículo único la LDR.

Por nuestra parte, pensamos que la LOP era necesaria, pues, realmente, eran muy diferentes los conflictos del último tercio del siglo XIX a los de comienzos del segundo tercio del presente siglo. Y así, el criterio de la nueva LOP de establecer una situación previa a la irreversible de suspensión de garantías podía ser acertado y quizá incluso necesario. Sin embargo, el texto legal desorbitó esa situación que podríamos llamar de «normalidad anormal» al otorgar a las Autoridades gubernativas unas facultades a todas luces exageradas. Y otro tanto se puede predicar respecto al estado de prevención en el que, sin estar en suspenso las garantías, se podía llegar a una práctica y efectiva suspensión de las mismas en virtud de las decisiones variopintas que la Autoridad gubernativa podía adoptar.

Pero con ser todo verdaderamente criticable, el aspecto que entraña mayor gravedad en relación con la ley de 1933 es su desorbitada aplicación en los años que restaban hasta el final del régimen nacido el 14 de abril.

Sin temor a equivocarme, creo que bien se puede afirmar que no hay ley excepcional que se haya aplicado más intensa y frecuentemente que la LOP de 1933 durante su período de vigencia correspondiente a la II República. Es más, se podría llegar a afirmar que, tras la promulgación de esta ley, España vivió bajo un casi constante estado de anormalidad constitucional.

Así, y sin olvidar que ya recién entrado el año 1933, como consecuencia del intento de sedición anarcosindicalista del 8 de enero, el Gobierno, dos días más tarde, había acordado la adopción de medidas excepcionales, hay que recordar que muy poco tiempo habrá de transcurrir desde la promulgación de la

⁹¹ Ya transcribimos con anterioridad el juicio emitido por el diario ABC (véase nota 89). Pues bien, diametralmente opuesta era la opinión que el diario *El Sol* iba a sustentar (edición del 23 de julio): «Las alteraciones y subvenciones que amenazan la paz pública no son —según este diario— las de los tiempos en que regía la LOP de 1870. Han variado completamente, tanto de carácter como de extensión e intensidad. El Estado ha de salir a cortarlas con medios mucho más eficaces y potentes... Es, pues, conveniente que en el momento de construir un nuevo Estado se le otorguen por ley, y ya reglamentados, todos aquellos medios de gobernación que, a fin de cuentas, habrían de tomarse por necesidad y sin reglamentación ninguna, a su arbitrio, llegado el caso de defender su existencia. Contra las organizaciones subversivas, el Estado necesita armas apropiadas, mucho más fuertes. A esto obedece una nueva Ley de Orden Público...»

⁹² Richard A. H. Robinson, *ob. cit.*, pág. 201. Según este autor, la LOP confería una minuciosa validez constitucional a los poderes de la LDR. Robinson, además, encontró un claro paralelo entre la LOP y el artículo 48 de la Constitución de Weimar, opinión ciertamente discutible. Ricardo de la Cierva (en *ob. cit.*, pág. 317) es de la opinión de que el Gobierno iba a sustituir la LDR por una ley casi tan dura como la anterior, pero menos ortopédica, la LOP.

LOP hasta su primera aplicación, que tendría lugar apenas veinte días después de aquélla: el 18 de agosto de 1933, fecha en la que un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros declaraba el estado de prevención en la provincia de Sevilla. A partir de ese momento, y con algunas escasas salvedades, se sucederían sin solución de continuidad las declaraciones del estado de prevención, las suspensiones de garantías constitucionales e incluso la misma declaración del estado de guerra⁹³. Esta situación, evidentemente no achacable al texto legal de 1933, sino a los sucesivos Gabinetes que echarán mano del mismo unas veces justificadamente y otras sin posible justificación, es la que verdaderamente encuentro como más criticable y la que, en última instancia, me da pie para basar y sedimentar mis apreciaciones anteriores. Y quizá todo ello deba conectarse con un certero juicio de un no menos brillante y apasionado español⁹⁴: «La historia de la República —ha señalado Madariaga— es en su esencia la de una lucha interna del centro para existir y de los extremos para impedirle cobrar masa y momento. Ganaron los extremos y España se vio desgarrada por la guerra civil más desastrosa de su historia.»

⁹³ Para un mayor detalle, puede consultarse, Francisco Fernández Segado, *El estado de excepción...*, cit., págs. 137-141.

⁹⁴ Salvador de Madariaga, *España*, cit., pág. 314.