

# EL RECURSO DE AMPARO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA (1931-1936) Y LA POSTERIOR GUERRA CIVIL (1936-1939)

Por JOAN OLIVER ARAUJO\*

## SUMARIO

I. SIGNIFICADO, RAZONES E IMPORTANCIA DE LA INTRODUCCIÓN DEL RECURSO DE AMPARO EN EL DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL. ESPECIAL REFERENCIA A LA INFLUENCIA EJERCIDA POR EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO: A) La influencia del juicio de amparo mexicano. B) La influencia del sistema austriaco de justicia constitucional. C) La reacción frente a las violaciones de derechos que se habían producido durante la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930). D) La insuficiencia, ambigüedad y lentitud de los mecanismos legales establecidos para tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos.—2. DERECHOS AMPARABLES: RESTRICCIÓN Y AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO TUTELADO: A) Reducción del ámbito tutelado. B) Ampliación del ámbito tutelado.—3. ACTOS IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL RECURSO DE AMPARO.—4. LA LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR EN AMPARO.—5. EL TEÓRICO CARÁCTER SUBSIDIARIO DEL RECURSO DE AMPARO: LOS TRIBUNALES DE URGENCIA.—6. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE AMPARO.—7. EL PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE AMPARO: A) La interposición del recurso de amparo. B) La tramitación del recurso de amparo. C) La resolución del recurso de amparo.—8. APLICACIÓN Y VALORACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO REPUBLICANO (EN TIEMPO DE PAZ Y EN TIEMPO DE GUERRA).—BIBLIOGRAFÍA CITADA

## RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar el significado, las razones y la importancia de la introducción del recurso de amparo en la Constitución de la Segunda República española. Con este procedimiento tutelar se venían a eliminar las zonas de irresponsabilidad política, existentes hasta entonces, mediante la creación de un recurso para la tutela de los derechos individuales ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Tras

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de las Islas Baleares (España).

analizar el ámbito de los derechos amparables (dedicando una especial atención al alcance que tuvo, en este punto, la Ley de Orden Público), los actos impugnables a través del recurso de amparo, la legitimación para interponerlo, el papel —teórico y práctico— de los Tribunales de urgencia (que, inicialmente, daban al recurso de amparo un carácter subsidiario), los requisitos para la procedencia de dicho recurso y el procedimiento para su tramitación, dedicamos un último epígrafe a la aplicación y valoración del recurso de amparo tanto durante la Segunda República (1931-1936) como durante la Guerra Civil posterior (1936-1939).

*Palabras clave:* El recurso de amparo en la Segunda República española, El Tribunal de Garantías Constitucionales.

#### ABSTRACT

This article analyses the meaning and the importance of the *recurso de amparo* appeal procedures in the Constitution of the Second Spanish Republic, and the grounds on which such appeals could be lodged. This procedure eliminated areas in which there was no political liability, by creating a channel for the enforcement of individual rights before the Court of Constitutional Guarantees. The author studies the scope of enforceable rights (paying special attention to the Public Order Act), the acts that may be contested under a *recurso de amparo* appeal, the legal requirements that must be met to lodge such appeals, and the role of the Fast-Track Courts (*tribunales de urgencia*) in both theory and practice (which initially gave the *recurso de amparo* appeal a subsidiary nature). He then goes on to analyse the requirements for a valid appeal and how the appeal process works, ending the article with a section on the application and the evaluation of the *recurso de amparo* appeal procedures during the Second Republic (1931-1936) and during the Civil War period following it (1936-1939).

*Key words:* *Recurso de amparo*, appeal procedures in the Second Republic, The Court of Constitutional Guarantees.

#### 1. SIGNIFICADO, RAZONES E IMPORTANCIA DE LA INTRODUCCIÓN DEL RECURSO DE AMPARO EN EL DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL. ESPECIAL REFERENCIA A LA INFLUENCIA EJERCIDA POR EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

En el Derecho histórico español no es posible hallar antecedentes directos del recurso de amparo consagrado en la Constitución republicana de 1931. Este carácter novedoso nos obliga a reflexionar, aunque sea muy brevemente, sobre el porqué hasta entonces no se había positivamente un proceso específicamente tutelar de los derechos y libertades fundamentales. A nuestro juicio, la causa explicativa de que en ninguna de las Constituciones que conoció el siglo XIX español se previera un mecanismo protector de los derechos y libertades en cada momento reconocidos hay que buscarla en la, romántica y extendida, creencia de que era suficiente la consagración formal de los derechos en los textos constitucionales para que

fueran automáticamente respetados<sup>1</sup>. Sin embargo, como es evidente, la historia se ha encargado de poner de relieve el carácter ingenuo de este planteamiento y, en consecuencia, la imperiosa necesidad de establecer un completo sistema de garantías formales y estructurales. De forma más concreta, podemos afirmar que las principales razones que llevaron a los constituyentes republicanos a introducir el recurso de amparo en nuestro Derecho positivo fueron las siguientes:

#### A) La influencia del juicio de amparo mexicano

A principios del siglo XX, el juicio de amparo mexicano, como instrumento adecuado para la protección de los derechos fundamentales, tenía ya un claro prestigio entre los juristas españoles que se dedicaban al estudio de estos temas. No cabe duda de que las enseñanzas del constitucionalista mexicano Rodolfo Reyes, quien residió bastantes años en España por motivos políticos, fueron pieza capital en la difusión de esta figura entre nosotros. Sin embargo, hay que precisar, para poder valorar en sus justos términos el alcance de este ascendiente foráneo sobre el Derecho español, que el profesor Reyes no divulgó el amparo positivado en el artículo 107 de la Constitución Federal mexicana de 5 de febrero de 1917, sino la concepción originaria del mismo, esto es, como instrumento protector de los derechos fundamentales frente a los agravios provocados por los poderes públicos.

El profesor José Luis García Ruiz<sup>2</sup>, siguiendo en buena medida una obra clásica de Rodolfo Reyes<sup>3</sup>, ha descrito, con gran riqueza de detalles, las diferentes vías científicas a través de las cuales se produjo la filtración en España de la institución tutelar mexicana. En concreto, el catedrático de la Universidad de Cádiz subraya que, «ya en 1916, Maura y Sánchez de Toca, interesados en la posible adaptación a España del amparo mexicano, habían gestionado la venida a nuestro país del constitucionalista mexicano Rodolfo Reyes, quien disertó sobre el tema en la Academia de Jurisprudencia con una conferencia titulada «El juicio de amparo de garantías en el Derecho Constitucional mexicano», que despertó singular interés y que luego repetiría en la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Bilbao. Posteriormente, el catedrático señor Altamira hizo del amparo objeto de un curso especial en el Doctorado de Derecho, mientras el doctor

<sup>1</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, «Protección procesal de los derechos humanos», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núm. 2-3 de 1972, p. 414.

<sup>2</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso de amparo en el Derecho español*, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 40.

<sup>3</sup> Cfr. Rodolfo REYES, *Ante el momento constituyente español. Ejemplos y experiencias americanos*, Reus, Madrid, 1931, pp. 46, 47 y 83.

Roig Ibáñez presentaba en la Academia de Jurisprudencia una memoria monográfica que suscitó en el seno de la misma elevada discusión. Y personalidades tan dispares en el ámbito político como don Fernando de los Ríos y don Víctor Pradera se ocuparon del tema. Aquél, investigando en sus viajes a México, de la mano de Reyes, sobre el amparo mexicano; y éste, proponiendo la implantación del amparo en España en su obra «*Al servicio de la patria*».

Además de sus numerosos artículos y conferencias, Rodolfo Reyes escribió dos obras de capital importancia en la difusión del juicio de amparo en España. En la primera —*Ante el momento constituyente español. Ejemplos y experiencias americanos* (Reus, Madrid, 1931)— realizó un minucioso comentario de la regulación y el funcionamiento del juicio de amparo mexicano, incluyendo asimismo un sugerente capítulo titulado «El amparo: su posible adaptación a España», que fue conocido y estudiado por alguno de los juristas que tomaron asiento en las Cortes Constituyentes de la Segunda República española. Deja constancia de ello la intervención parlamentaria del diputado del Partido Nacionalista Vasco José Horn Areilza, con motivo de los debates sobre la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>4</sup>, al leer —como argumento de autoridad de las tesis que defendía— algunos párrafos del referido capítulo<sup>5</sup>. En la segunda obra de Rodolfo Reyes —*La defensa constitucional. Recursos de inconstitucionalidad y amparo* (Espasa-Calpe, Madrid, 1934)—, publicada cuando ya se había aprobado la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales y éste estaba iniciando su dificultosa andadura, hizo un estudio comparativo de las instituciones españolas con las mexicanas.

Aunque menos relevantes a nuestros efectos, tampoco pueden desconocerse otros estudios sobre el juicio de amparo mexicano realizados por autores españoles pocos años antes de la proclamación de la Segunda República. Así, el profesor A. Jorge Alvarado, en una obra publicada en 1920, concluía afirmando que «en el juicio de amparo hay base para que un Poder Judicial establezca sólidos baluartes alrededor de los más sagrados derechos del ciudadano y de los principios en que descansa la Constitución política del país»<sup>6</sup>. Algunos años más tarde, desde una óptica eminentemente procesalista, Eduardo Gómez Vaquero escribió el artículo titulado: «El amparo, ¿jurisdicción o recurso?», que tampoco pasó desapercibido entre los autores preocupados por los derechos y su protección judicial<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 350, de 6 de junio de 1933.

<sup>5</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>6</sup> Cfr. A. Jorge ALVADARO, *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Reus, Madrid, 1920, pp. 72-73.

<sup>7</sup> Cfr. Eduardo GÓMEZ VAQUERO, «El amparo, ¿jurisdicción o recurso?», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo de 1928, pp. 114 y sig.

En base a todo lo anterior, a nuestro juicio, no puede negarse la clara influencia mexicana en la incorporación del recurso de amparo en la legislación de la Segunda República española. En efecto, aunque ésta no es una opinión unánime<sup>8</sup>, sí que es mayoritaria en la doctrina constitucionalista de ambos lados del Atlántico. Entre otros autores, y sólo a modo de ejemplo, podemos citar dentro de esta línea de opinión a los profesores Martín Bassols Coma, Héctor Fix Zamudio, José Luis García Ruiz, Adolfo Posada, Niceto Alcalá-Zamora y Torres y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo<sup>9</sup>. Tal vez, los que se pronuncian con más rotundidad en este sentido son los profesores Bassols Coma y Alcalá-Zamora y Torres, para quienes la influencia del juicio de amparo mexicano «es indudable y está fuera de duda».

## B) La influencia del sistema austriaco de justicia constitucional

La Constitución austriaca de 1 de octubre de 1920, inspirada en los más puros planteamientos kelsenianos, introdujo en el primer párrafo de su artículo 144 la *Beschwerde* (queja constitucional), que —como reconoce unánimemente la doctrina<sup>10</sup>— influyó de forma decisiva en la configuración del recurso de amparo consagrado en nuestra legislación republicana.

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, el profesor Pablo PÉREZ TREMPES [«El sistema español de protección de los derechos fundamentales y la práctica del Tribunal Constitucional. (El recurso de amparo)», en *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, 1982, p. 430] afirma que la influencia mexicana sobre nuestro último proceso constituyente, «al igual que ocurriera en 1931, es fundamentalmente nominal», concretándose «en el nombre de amparo» que recibe la vía procesal de defensa de los derechos y libertades fundamentales.

<sup>9</sup> La influencia del juicio de amparo mexicano sobre el recurso de amparo consagrado en la Segunda República española ha sido puesta de relieve, entre otros, por los siguientes autores: Martín BASSOLS COMA (*La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 75), Héctor FIX ZAMUDIO («El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, p. 228; «El juicio de amparo mexicano y la enseñanza del Derecho Procesal», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 2-3 de 1971, p. 403; *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 90-91), José Luis GARCÍA RUIZ (*El recurso...*, *op. cit.*, p. 40), Adolfo POSADA (*La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires*, Sirey, París, 1932), Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES (*Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, p. 55) y Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO («Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales», en *Ensayos de Derecho Procesal, Civil, Penal y Constitucional*, Editorial Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944, p. 525).

<sup>10</sup> Entre los autores que han puesto de relieve esta influencia, debemos señalar a José Luis GARCÍA RUIZ (*El recurso...*, *op. cit.*, pp. 37-38 y 47) a Joaquín TOMÁS VILLARROYA [«El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», en *Revista del Instituto de*

C) La reacción frente a las violaciones de derechos que se habían producido durante la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930)

No se puede desconocer que en la introducción del recurso de amparo en la Constitución española de 1931, como ha ocurrido también en nuestro último proceso constituyente, hubo una importante dosis de reacción —visceral y racional— contra el autoritario régimen político anterior<sup>11</sup>, durante el cual fueron desconocidos y negados importantes derechos y libertades.

D) La insuficiencia, ambigüedad y lentitud de los mecanismos legales establecidos para tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos

En efecto, si la vía punitiva se vio constantemente obstruida «por el juego de las cuestiones previas» y por «la necesidad de autorización previa para procesar a los funcionarios»<sup>12</sup>, las perspectivas tutelares que ofrecía la vía contencioso-administrativa no eran más halagüeñas. Baste recordar, en este sentido, que el artículo 4 la Ley de 22 de junio de 1894 había excluido de la competencia de los tribunales de lo contencioso las cuestiones que se referían a la potestad discrecional, entre las cuales el Reglamento dictado en ejecución de aquella Ley incluía las pertenecientes «al orden político o de gobierno». Esto significaba, lisa y llanamente, que los actos de la Administración violadores de derechos constitucionales, «al tratarse de materia perteneciente al orden político»<sup>13</sup>, no podían, como regla general, residenciarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en consecuencia, estaban exentos de cualquier tipo de control judicial.

La Constitución de 1931, intentando eliminar estas peligrosísimas zonas de irresponsabilidad política, introdujo un cambio radical en este planteamiento, pues, como ha afirmado el profesor Martín-Retortillo, el vacío

---

*Ciencias Sociales*, núm. 11, 1968, p. 15), a José Luis MEILÁN GIL («El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española», en *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, pp. 543-599), a José Luis CASCAJO CASTRO («Kelsen y la Constitución española de 1931», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, 1978, p. 245), a José ALMAGRO NOSETE (*Justicia Constitucional*, Dykinson, Madrid, 1980, p. 18), a Pablo PÉREZ TREMPES («El sistema español de protección...», *op. cit.*, p. 431), a Fernando CASTEDO ÁLVAREZ («El recurso de amparo constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, vol. I, pp. 186-187) y a Héctor FIX ZAMUDIO (*Los tribunales...*, *op. cit.*, pp. 87-88).

<sup>11</sup> Con análogo criterio, cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 38-40.

<sup>12</sup> Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>13</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, p. 42.

existente se vino «a suplir nada menos que con un recurso genérico en defensa de los derechos individuales a sustanciarse ante el propio Tribunal Constitucional»<sup>14</sup>.

## 2. DERECHOS AMPARABLES: RESTRICCIÓN Y AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO TUTELADO

La Constitución española de 1931 estableció, con carácter genérico, que los derechos susceptibles de ser protegidos a través del recurso de amparo eran aquellos que cabía incluir dentro de la expresión «garantías individuales» (artículo 121.b), no señalando ninguna limitación dentro de este marco. Sin embargo, el Proyecto de Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales presentado por el Gobierno ya restringía el ámbito del recurso de amparo a los derechos consagrados en el título III de la Constitución. Posteriormente, en los debates parlamentarios que se suscitaron en torno a este Proyecto, se alzaron cualificadas voces (Ossorio y Gallardo y Sánchez Román) pidiendo una concreta delimitación de los derechos amparables<sup>15</sup>. Finalmente, se optó por introducir un nuevo precepto en el que se especificaban los artículos de la Constitución que declaraban los derechos que serían tutelables por esta vía. Así, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucional de 14 de junio de 1933 (LTGC) indicaba que «los derechos individuales que ha de garantizar el recurso de amparo establecido en el artículo 121, letra b, de la Constitución, serán los consignados en los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38 y 39 de aquélla». Los derechos a que se refería el artículo 44 eran los siguientes: libertad de conciencia y cultos, principio de legalidad penal y garantías procesales, derecho a la libertad personal y seguridad frente a las detenciones ilegales, derecho a la no extradición por delitos político-sociales, libertad de residencia y circulación e inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, libertad de profesión, industria y comercio, libertad de expresión, derecho de reunión y manifestación, y libertad de asociación y sindicación.

Tres precisiones adicionales deben completar esta primera aproximación al marco garantizado: 1.<sup>a</sup>) Como vemos, se tutelaban por esta vía los derechos individuales clásicos. Extremo que, en sede parlamentaria<sup>16</sup>, ya había puesto de relieve el profesor Recaséns Siches, indicando que «los

<sup>14</sup> Cfr. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 48.

<sup>15</sup> Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 344, de 25 de mayo de 1933, y núm. 345, de 26 de mayo de 1933.

<sup>16</sup> Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 1931-1933, pp. 13.309-13.310.

derechos individuales que se garantizan mediante el recurso de amparo suponen una no intervención por parte del Estado, una abstención por parte del funcionario público». 2.<sup>a</sup>) También llama la atención, por lo abultado del error, la no inclusión del principio de igualdad (artículos 2 y 25 de la Constitución) entre los derechos invocables ante el Tribunal de Garantías a los efectos de tutela por medio del amparo<sup>17</sup>. 3.<sup>a</sup>) En tercer lugar, queremos añadir que si, por una parte, la LTGC estableció una lista cerrada de derechos amparables, por otra, el Tribunal mantuvo en este punto una postura sumamente rígida, negándose a admitir, de forma sistemática, los recursos interpuestos «sin base en una violación evidente de alguna de las garantías tasadas en el artículo 44 de la Ley»<sup>18</sup>.

En la determinación del ámbito tutelable a través del recurso de amparo, también hay que indicar que la Ley de Orden Público, fechada el 28 de julio de 1933, tuvo un significado ambivalente, ya que si, por una parte, supuso una reducción de dicho ámbito, por otra, permitió una generosa ampliación del mismo. Veamos el porqué.

#### A) Reducción del ámbito tutelado

La Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales concedió un cheque en blanco a la Ley de Orden Público, al afirmar —en su artículo 53— que: «Los recursos de amparo que se entablen como consecuencia de la aplicación de la Ley de Orden Público en un territorio determinado no podrán referirse más que a infracciones de aquellas garantías o derechos que la autoridad haya de respetar, a pesar de la aplicación de dicha Ley». Y añadía: «Se rechazarán de plano los que se funden en causa distinta o afecten a derechos de los que sufren merma o interrupción en dichos estados excepcionales». Pues bien, la Ley de Orden Público contemplaba tres supuestos de excepcionalidad: el estado de alarma, el de prevención y el de guerra. Dejando de lado el estado de guerra, digamos que el estado de prevención no implicaba suspensión de derecho alguno, únicamente impedía que prosperase el recurso de amparo cuando se interponía contra la adopción de medidas concretas que la autoridad gubernativa podía adoptar en virtud, precisamente, de la declaración del estado de prevención. Por su parte, la declaración del estado de alarma comportaba la suspensión total o parcial, en todo el territorio nacional o en parte de él, de los derechos y garantías consignados en los artículos 29 (libertad personal), 31 (libertad de residencia y circulación e inviolabilidad del domicilio), 34 (libertad de expresión), 38 (derecho de reunión y manifestación) y 39 (liber-

<sup>17</sup> En el mismo sentido, cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, op. cit., p. 80.

<sup>18</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, op. cit., p. 127.

tad de asociación y sindicación). De esta manera, cuando, durante un estado de alarma, se interponía un recurso de amparo en base a la presunta violación de uno de estos derechos, era rechazado de plano por el Tribunal. Por tanto, los únicos derechos que, en estas circunstancias, podían ser invocados en amparo eran los contenidos en los artículos 27, 28, 30, 32 y 33 de la Constitución.

Debido a las convulsiones políticas que precedieron a la Guerra Civil, fueron muchos los momentos del breve período republicano en que estuvieron suspendidos los referidos derechos<sup>19</sup>. En consecuencia, la Ley de Orden Público significó, en la práctica, una reducción muy notable del ámbito objetivo tutelable por medio del recurso de amparo.

## B) Ampliación del ámbito tutelado

Hemos señalado que la Ley de Orden Público tuvo un significado ambivalente, ya que si, por una parte, nos hemos referido a ella como causa de restricción del objeto amparado, también hemos de subrayar que incluía una ampliación extraordinaria de los límites originarios de aquel recurso. En efecto, dicha Ley establecía que la autoridad gubernativa podía sancionar con multas de diversa cuantía los actos contra el orden público referidos en la misma Ley. Contra estas sanciones pecuniarias configuraba unos recursos de amparo, no sólo en los estados de prevención (artículo 33) y alarma (artículo 47), sino, incluso, en las circunstancias de normalidad, cuando no estaban suspendidas las garantías constitucionales (artículo 18). En efecto, el último párrafo de este precepto no ofrecía duda cuando afirmaba que, «contra la imposición de las multas reguladas en este artículo, podrá el multado reclamar ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por la vía del recurso de amparo». Debemos precisar, a mayor abundamiento, que dicho Tribunal (Sentencias de 30 de enero de 1935<sup>20</sup> y de 19 de junio de 1935<sup>21</sup>) entendió que el recurso de amparo que regulaba la Ley de 14 de junio de 1933 y el que preveía la Ley de Orden Público eran distintos, y que, en consecuencia, este último no requería, para ser admisible, que se invocase la violación de un derecho fundamental<sup>22</sup>.

La mayoría de las sentencias del Tribunal de Garantías Constitucionales en materia de amparo se dictaron, precisamente, en revisión de sanciones de orden público, resolviendo la mayor parte de las veces en favor del

<sup>19</sup> Cfr. Rosa María RUIZ LAPEÑA, «El recurso de amparo durante la Segunda República española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, p. 293.

<sup>20</sup> *Gaceta de Madrid*, 19 de febrero de 1935.

<sup>21</sup> *Gaceta de Madrid*, 8 de julio de 1935.

<sup>22</sup> En el mismo sentido se manifiestan Martín BASSOLS COMA (*La jurisprudencia...*, *op. cit.*, pp. 79-80) y José Luis GARCÍA RUIZ (*El recurso...*, *op. cit.*, pp. 129-130).

recurrente<sup>23</sup>. Ello no obstante, la valoración que hace la doctrina de la atribución del conocimiento del recuso de amparo contra sanciones de orden público al Tribunal de Garantías no es coincidente. Así, en tanto que el profesor Martín Bassols<sup>24</sup> hace un juicio negativo, estimando que esta circunstancia lo convirtió en una «jurisdicción contencioso-administrativa especial» en menoscabo de sus funciones más importantes, el profesor García Ruiz<sup>25</sup> hace una valoración positiva, afirmando que en las sentencias dictadas en revisión de sanciones de orden público se plasmó una doctrina muy garantista para los derechos de los ciudadanos.

### 3. ACTOS IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL RECURSO DE AMPARO

La pregunta que ahora nos formulamos es la siguiente: ¿cuáles eran los actos que podían impugnarse ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por la vía extraordinaria del recurso de amparo? En este punto, lo primero que hay que señalar es que la LTGC mantuvo un criterio amplio, afirmando —en el primer apartado de su artículo 45— que procedía el recurso de amparo cuando existiese «acto concreto de autoridades gubernativa, judicial o de cualquier otro orden, que con respecto a un individuo determinado» hubiera infringido alguno de los derechos y libertades relacionadas en el artículo 44. Del tenor literal de este precepto se deduce que los órganos susceptibles de ser lesionadores, a los efectos del recurso de amparo, eran los integrados en los Poderes Judicial, Ejecutivo-Administrativo y Legislativo. A *sensu contrario*, pues, no cabía el recurso de amparo contra actos de los particulares, ni contra las violaciones provocadas por la Administración actuando sometida al Derecho Privado, ya que en este caso aparecía desprovista de su *imperium* característico.

Por lo que se refiere a las lesiones imputables al Poder Ejecutivo, debemos precisar que se excluían del recurso de amparo las que traían su origen en normas reglamentarias, tal como se deducía indubitadamente del artículo 45.1 al hablar de un «acto concreto» respecto a un «individuo determinado». Esta interpretación fue confirmada por la Sentencia de 4 de junio de 1935<sup>26</sup>. Por otra parte, la posibilidad de que las Cortes también fueran sujeto pasivo en un recurso de amparo, que de forma expresa no se afirmaba en el precepto indicado, quedó claramente confirmada en el asunto Nombela<sup>27</sup>. En efecto, en este caso, Moreno García, ex Subsecretario de

<sup>23</sup> Cfr. Rosa María RUIZ LAPEÑA, «El recurso...», *op. cit.*, p. 293.

<sup>24</sup> Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>25</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 107-108.

<sup>26</sup> *Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1935.

<sup>27</sup> Para el debate del caso Nombela, cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes*, núm. 273, apénd. 18, del día 17 de diciembre de 1935.

la Presidencia del Consejo de Ministros, interpuso recurso de amparo contra el acto del Parlamento por el que se declaraba su responsabilidad política, y el Tribunal de Garantías Constitucionales lo admitió a trámite<sup>28</sup>.

#### 4. LA LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR EN AMPARO

Al carecer el recurso de amparo de un tratamiento autónomo en la Constitución española de 1931, faltaba en ésta una delimitación precisa de quiénes estaban legitimados para interponerlo. En efecto, el artículo 123 de la Constitución se limitaba a enumerar, de forma genérica, quienes eran «competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales»<sup>29</sup>, lo que motivó —con toda razón— que el profesor Pérez Serrano<sup>30</sup> afirmara que este precepto adolecía de «desorden e imprecisión en su formulación». De hecho, la deficiente redacción de este precepto constitucional obligó a la Ley del Tribunal de Garantías a introducir un artículo —el 27— que distribuyera «el sistema de legitimación de los sujetos enumerados en el precepto constitucional en función de las distintas competencias atribuidas al Tribunal de Garantías Constitucionales»<sup>31</sup>.

El artículo 27 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales —introducido a instancias de Ossorio y Gallardo, Recaséns Siches y Sánchez Román— afirmaba, en su apartado «j», que podían acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales «las personas individuales o colectivas, en el recurso de amparo de garantías». Este precepto debía conectarse necesariamente con el artículo 47 de la misma Ley, según el cual podía promover un recurso de amparo la persona que se considerase agraviada, «o cualquier ciudadano o persona jurídica». Ahora bien, cuando el actor no era el sujeto presuntamente lesionado, debía prestar la caución que la Sala acordaba. La finalidad de esta exigencia era reducir el peligro, inherente a la acción popular, de una abusiva utilización del recurso de amparo y consiguiente paralización del normal funcionamiento del Alto Tribunal por una sobrecarga de trabajo. A pesar de ello, en el supuesto de detenciones ilegales<sup>32</sup>, la exigencia de caución del artículo 47 de la Ley del Tribunal

<sup>28</sup> Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>29</sup> Artículo 123 de la Constitución: «Son competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales: 1.º) El Ministerio Fiscal. 2.º) Los jueces y tribunales en el caso del artículo 100 (*esto es, la consulta sobre la posible inconstitucionalidad de una ley*). 3.º) El Gobierno de la República. 4.º) Las regiones españolas. 5.º) Toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada».

<sup>30</sup> Cfr. Nicolás PÉREZ SERRANO, *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto, comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 331.

<sup>31</sup> Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>32</sup> Cfr. Rosa María RUIZ LAPEÑA, «El recurso...», *op. cit.*, p. 292.

de Garantías Constitucionales se veía excepcionada por el artículo 29 de la propia Constitución, que —en su último párrafo— indicaba que la acción para perseguir estas infracciones era «pública, sin necesidad de prestar fianza ni caución de ningún género».

El extranjero gozaba de legitimación para recurrir en amparo, aunque limitada, en cuanto a su objeto, a los derechos que le correspondían de acuerdo con la Constitución, las leyes especiales y los tratados internacionales. Las personas jurídicas, por su parte, disfrutaban de la misma legitimación que cualquier ciudadano no agraviado (ya que las garantías amparables eran, según hemos visto, sólo las «individuales») y, en consecuencia, el Tribunal les podía exigir la prestación de fianza.

La legitimación para recurrir en amparo contra sanciones impuestas en virtud de la aplicación de la Ley de Orden Público era mucho más limitada y, desde luego, excluía el sistema de acción popular. En este sentido, el último párrafo del artículo 18 de dicha Ley era taxativo, al afirmar que, contra la imposición de las multas reguladas en este artículo, podía «el multado reclamar ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por la vía del recurso de amparo». Es evidente, pues, que, en estos casos, sólo el sancionado gozaba de legitimación para accionar en esta vía constitucional.

##### 5. EL TEÓRICO CARÁCTER SUBSIDIARIO DEL RECURSO DE AMPARO: LOS TRIBUNALES DE URGENCIA

El artículo 105 de la Constitución de 1931 afirmaba que la ley debía organizar «Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales». La clave de este artículo, introducido a raíz de una propuesta del profesor Fernando de los Ríos, residía en los términos «hacer efectivo el derecho de amparo», que apuntaba a la necesidad de que las violaciones de derechos tuvieran una reacción reparadora inmediata, en el tiempo y en el espacio. Sin embargo, el legislador ordinario nunca cumplió este mandato del legislador constituyente, pues los Tribunales de urgencia no llegaron a organizarse. Para salvar esta omisión, la disposición transitoria segunda de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales estableció que: «Mientras no estén constituidos los Tribunales de urgencia a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, no podrá interponerse el recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías sin el requisito previo de que haya resultado ineficaz la reclamación ante la autoridad competente. Se entenderá por autoridad competente, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el superior jerárquico inmediato del agente o autoridad que haya causado el agravio. La reclamación se formulará en plazo de cinco días, y el superior jerárquico deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, transcurridos los cuales sin resolución se considerará denegada».

Esta disposición transitoria acabó siendo definitiva. En efecto, la falta de organización de los denominados Tribunales de urgencia determinó que la tramitación de los recursos de amparo se hiciera siempre en única y suprema instancia ante el Tribunal de Garantías, con el único requisito de haber agotado previamente la reclamación ante la autoridad competente<sup>33</sup>. El artículo 97 del Reglamento Orgánico del Tribunal de Garantías Constitucionales (de 6 de abril de 1935) precisó lo que —a los efectos de la disposición transitoria segunda de la LTGC, en relación con el número 2 del artículo 45 de la misma Ley— debía entenderse por «superior jerárquico», indicando que se refería «al que, por motivos de poder y subordinación en la jerarquía administrativa, resulte con este carácter, o al que en organizaciones de otro orden corresponda el conocimiento de los recursos contra las decisiones de determinada autoridad».

Por lo que se refiere a la articulación o engarce existente entre el artículo 105 de la Constitución (regulador de los Tribunales de urgencia «para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales») y el artículo 121.b del mismo Texto Fundamental (que consagraba el recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales), parece lógico pensar que, teniendo ambos preceptos la misma finalidad (tutelar derechos), respondían a un esquema protector unitario y coherente. Recordemos, en este sentido, que el citado artículo 121.b de la Constitución condicionaba la interposición del recurso de amparo a que «hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades». Pues bien, nada se oponía a que el carácter de «autoridades» se predicase de los «Tribunales de urgencia», una vez que éstos fueran creados por el legislador.

En coherencia con lo anterior, podemos afirmar que el Texto Constitucional establecía, aunque con una redacción manifiestamente mejorable, la existencia de dos niveles sucesivos de tutela: la protección ordinaria y primera atribuida a los Tribunales de urgencia, y la protección extraordinaria y última encomendada al Tribunal de Garantías Constitucionales. La LTGC, en su artículo 45.2, también lo entendió así, al afirmar que sólo procedería el recurso constitucional de amparo cuando no hubiera sido admitida o no hubiera sido resuelta «la petición de amparo dentro del plazo legal por el Tribunal de urgencia», o cuando dicho Tribunal hubiese dictado resolución desestimatoria. En consecuencia, sólo cuando este órgano judicial no otorgara la protección demandada, era posible acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales en solicitud de amparo, cuya tutela era —en principio— subsidiaria<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 110-112.

<sup>34</sup> Cfr. Héctor FIX ZAMUDIO, «El derecho...», *op. cit.*, p. 249; Rosa María RUIZ LAPEÑA, «El recurso...», *op. cit.*, p. 294; José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 59-61; Ra-

## 6. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE AMPARO

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales, para que el recurso de amparo fuera procedente tenían que concurrir los siguientes requisitos:

1.º) Que existiera un acto concreto de una autoridad gubernativa, judicial o de cualquier otro orden (incluida, como hemos visto, la legislativa) que, con respecto a un individuo determinado, hubiera violado alguno de los derechos susceptibles de protección por esta vía (artículo 45.1 LTGC). Precisando lo anterior, el artículo 95 del Reglamento Orgánico del Tribunal de Garantías Constitucionales exigía que este «acto concreto» tuviera el carácter de firme, «por haberse desestimado las acciones y los recursos interpuestos contra el mismo ante las autoridades e instancias competentes, y ante el Tribunal de urgencia en su día». El análisis de este primer requisito nos permite hacer las siguientes puntualizaciones. Primera, que para que el recurso fuera procedente, era necesario que un derecho amparable fuera previamente lesionado; las amenazas, en consecuencia, quedaban excluidas de esta protección extraordinaria. Segunda, la violación debía afectar a un individuo determinado; lo cual estaba en coherencia con el artículo 121.b de la Constitución, que indicaba, como hemos dicho, que las garantías tutelables por el amparo eran únicamente las «individuales». Tercera, el agravio debía ser causado por un poder público, nunca por un particular. La Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 4 de junio de 1935 subrayaba la necesidad de que el acto combatido por el recurso de amparo se ajustase, taxativamente, a lo previsto en el primer párrafo del artículo 45 de su Ley reguladora<sup>35</sup>.

2.º) Que la petición de amparo no hubiere sido admitida o resuelta dentro del plazo legal por el Tribunal de urgencia previsto en el artículo 105

---

fael JIMÉNEZ ASENSIO, *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 148; IDEM, *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Impreso en Itxaropena, Zarautz, 1992, p. 143.

<sup>35</sup> El fundamento legal tercero de la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 4 de junio de 1935 (*Gaceta*, de 6 de junio de 1935) estaba redactado con el siguiente tenor: «En el presente caso, por otra parte, se ataca una determinación administrativa de carácter general. El artículo 45, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías exige para que proceda el recurso de amparo que exista acto concreto de autoridad gubernativa, judicial o de otro orden que, con respecto a un individuo determinado, infrinja alguna de las garantías constitucionales relacionadas en el artículo 44. Es obvio que la norma infringida no tiene este carácter y que la pretensión de su renovación o revisión es improcedente en un procedimiento como el de amparo, cuyo fin es hacer cesar y, en su caso, reparar un agravio individualizado».

de la Constitución, o que dicho Tribunal hubiese dictado resolución denegatoria (artículo 45.2 LTGC). Como ya hemos indicado, este requisito no llegó a tener vigencia efectiva, siendo sustituido en la práctica por la reclamación ante la autoridad (esto es, el superior jerárquico) competente.

## 7. EL PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE AMPARO

El órgano que tenía encomendado el conocimiento del recurso de amparo en última instancia (aunque, en realidad, fue en primera y única) era el Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>36</sup>, que racionalizaba su trabajo

<sup>36</sup> De acuerdo con el artículo 122 de la Constitución, el Tribunal de Garantías Constitucionales estaba compuesto por los siguientes miembros: a) un Presidente designado por el Parlamento, fuera o no diputado; b) el Presidente del alto Cuerpo Consultivo de la República a que se refería el artículo 93 de la propia Constitución (esto es, el Consejo de Estado); c) el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República; d) dos diputados libremente elegidos por las Cortes; e) un representante por cada una de las regiones españolas (finalmente elegido a través de los concejales de los Ayuntamientos); f) dos miembros nombrados electivamente por todos los colegios de abogados de la República; y g) cuatro profesores de las Facultades de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España. En la doctrina científica, esta composición del Tribunal de Garantías Constitucionales ha sido valorada en términos muy críticos. Así, en la época de la Segunda República, Nicolás PÉREZ SERRANO (*La Constitución...*, *op. cit.*, p. 325) indicaba que el Tribunal era «un Cuerpo heterogéneo de elementos que acaso ensamblen con dificultad»; y Luis RECASÉNS SICHES afirmaba, en sede parlamentaria (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, de 24 de mayo de 1933, p. 13.054), que la composición del Tribunal era «algo monstruoso». En nuestros días, los comentarios críticos también han sido muy frecuentes. Así, Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO («Encuesta sobre Justicia Constitucional», en *Estudios Procesales*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 581) considera la composición del Tribunal de Garantías como su auténtico «talón de Aquiles»; Rosa María RUIZ LAPEÑA (*El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Bosch, Barcelona, 1982, p. XXII) afirma que su composición era «errática y disparatada, tanto por el procedimiento de selección de vocales, como por la magnitud del Tribunal»; Luis SÁNCHEZ AGESTA (*Historia del constitucionalismo español, 1808-1936*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 495) insiste en que su composición era «su tacha más grave»; Francisco RUBIO LLORENTE («Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 16, invierno 1982-1983, p. 31) indica que el criterio seguido para determinar la composición del Tribunal de Garantías fue, «casí exclusivamente, el criterio político», añadiendo que todos los vocales fueron elegidos «por razones estrictamente políticas y no siempre plausibles»; José Luis CASCAJO CASTRO («Kelsen...», *op. cit.*, p. 250) habla de «su poco afortunada configuración»; y Joaquín TOMÁS VILLARROYA, con la ponderación que caracteriza toda su obra, afirma («El recurso...», *op. cit.*, pp. 18-20) que su juicio «no puede ser favorable». En síntesis, podemos concluir este punto afirmando que la composición del Tribunal de Garantías Constitucionales era inapropiada (posibilitaba que ciudadanos legos en derecho formasen parte del mismo) y excesivamente numerosa (veintiséis vocales). Lo cual, lejos de hacer de él un instrumento de integración social, propiciaba una alta politización en el ejercicio de sus funciones, lo que le impedía tener la serenidad, la imparcialidad y el desapego que deben caracterizar al órgano garante del orden constitucional (Joan OLIVER ARAUJO, *El recurso*

actuando en Tribunal Pleno y en Secciones (artículo 20 de la LTGC). Éstas funcionaban indistintamente como Salas de Justicia y Amparo, turnándose entre ellas los asuntos propios de tales competencias. Aunque las Secciones, actuando como Salas de Amparo, tenían encomendado el conocimiento ordinario de los recursos de este nombre, una vez agotada infructuosamente la instancia previa (artículo 26 de la LTGC), algunos de ellos, por su especial «gravedad o trascendencia», fueron resueltos por el Tribunal en Pleno (artículo 22.10 de la LTGC).

De forma sumaria, vamos a estudiar el procedimiento para la interposición, tramitación y resolución de los recursos de amparo (regulado tanto en la Ley como en el Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales). Como características fundamentales del mismo debemos señalar la gratuidad<sup>37</sup>, la rapidez, la sumariedad y el carácter no preceptivo de la asistencia de letrado. En esencia, tanto la Ley como el Reglamento se preocupaban por despojar al procedimiento constitucional de amparo de formalidades innecesarias<sup>38</sup>, en virtud principio *pro actione*.

#### A) La interposición del recurso de amparo

El recurso de amparo se iniciaba, de acuerdo con el artículo 48 de la LTGC con un escrito, dirigido al Tribunal de Garantías Constitucionales —concretamente a una de sus Secciones actuando como «Sala de Amparo»<sup>39</sup>—, en el que se consignaban los hechos que originaban la reclama-

*de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986, p. 99; José Luis CASCAJO CASTRO, «Kelsen...», *op. cit.*, p. 250).

Por lo que se refiere a las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales, las podemos agrupar en los siguientes nueve bloques: a) recurso de inconstitucionalidad de las leyes; b) recurso de amparo de derechos individuales; c) conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surgieran entre el Estado y las regiones autónomas, y los de éstas entre sí; d) examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que habían de intervenir en la elección del Presidente de la República, y también, en su caso, de los poderes de los compromisarios que habían de actuar en la destitución del propio Presidente de la República; e) responsabilidad criminal de altos cargos políticos; f) responsabilidad criminal del Presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal General de la República; g) responsabilidad criminal de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales; h) resolución de los conflictos entre el Tribunal de Cuentas de la República y los demás organismos del Estado o de las regiones autónomas; e i) apreciación de la necesidad de que el Estado dictase una ley de bases.

<sup>37</sup> El artículo 46 de la Ley del Tribunal decía así: «El procedimiento de amparo será gratuito, sin obligar a uso de papel timbrado ni a pago de las costas».

<sup>38</sup> Cfr. Rosa María RUIZ LAPEÑA, «El recurso...», *op. cit.*, p. 293; Héctor FIX ZAMUDIO, *Los tribunales...*, *op. cit.*, p. 93; José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la LTGC: «Cuando intervengan (las Secciones) como Salas de Amparo, entenderán: De los recursos de este nombre para la defensa de las garantías

ción con todas sus circunstancias y los fundamentos legales (y, sobre todo, constitucionales) de la misma. En el escrito de interposición —que, si no cumplía estos requisitos, debía rechazarse de plano— era preciso, asimismo, consignar un domicilio en Madrid para la práctica de notificaciones.

En cuanto a la documentación complementaria que se debía acompañar al escrito de interposición del recurso, la LTGC no exigía más que una copia autorizada del mismo. Sin embargo, este extremo vino a ser completado por el artículo 98 de su Reglamento, al exigir, con carácter preceptivo, que a la demanda se acompañara copia fehaciente de la resolución en la que se suponía cometido el agravio (artículo 98.1) y, además, todos aquellos documentos en los que el demandante fundase sus derechos y las copias correspondientes de los mismos (artículo 98.3). Conviene hacer dos precisiones. De hecho, de acuerdo con el mismo precepto, no serían admitidos posteriormente los documentos que en el momento de la interposición del recurso estuviesen a disposición de la parte. La necesidad de acompañar a la demanda copia fehaciente de la resolución en la que se suponía cometido el agravio representaba, para el recurrente no lesionado, una carga adicional, y su finalidad era la misma que la que se perseguía con la exigencia de caución al actor no lesionado personalmente (artículo 47 *in fine* de la LTGC), esto es, limitar los enormes peligros que entrañaba la acción popular para recurrir en amparo consagrada en el Texto Constitucional. Además, el peligro de que se interpusieran recursos absolutamente infundados con un mero afán dilatorio, en base a la referida acción popular, se veía mitigado por la posibilidad, otorgada a las Salas de Amparo, de imponer, «en los casos de notorio abuso de derecho», al recurrente culpable (artículo 50.1 y 2) o al letrado interviniente (artículo 50.3) las sanciones que preveía la propia Ley del Tribunal<sup>40</sup>.

## B) La tramitación del recurso de amparo

Esta fase del proceso constitucional de amparo estaba regulada en el artículo 49 de la LTGC y en los artículos 99 y 100 de su Reglamento. Se nombraba, para cada recurso, un vocal ponente. A continuación, se notifi-

---

individuales definidas por la Constitución, cuando éstas hubieren sido desconocidas después de agotar las instancias jerárquicas a virtud de legal reclamación ante las autoridades competentes y ante los Tribunales de urgencia».

<sup>40</sup> El artículo 50 de la Ley del Tribunal de Garantías rezaba así:

- «1. En los casos de notorio abuso de derecho la Sala de Amparo podrá imponer al recurrente culpable una multa hasta el máximo de 10.000 pesetas.
2. En caso de reincidencia podrá imponerse la pena de arresto mayor.
3. Cuando incurra en tales extralimitaciones o prácticas dolosas un letrado, la Sala tendrá facultades para decretar la suspensión del mismo en el ejercicio profesional ante el Tribunal de Garantías durante un período no inferior a dos años».

caba urgentemente a la autoridad inculpada la interposición del recurso, remitiéndole la copia del escrito y señalándole un plazo de diez días para que informara y enviara al Tribunal las actuaciones practicadas o testimonio de ellas. De esta contestación se daba vista, por plazo de cinco días, a la parte demandante. Posteriormente, a propuesta de los litigantes o libremente acordada por la Sala, tenía lugar la fase de prueba, la cual debía practicarse en el improrrogable plazo de diez días comunes a ambas partes. Además, la Sala de Amparo podía «acordar o denegar la celebración de vista»; en el primer caso, ésta se celebraba informando el defensor del recurrente y la autoridad demandada o un representante de ella<sup>41</sup>.

Dentro del epígrafe referido a la tramitación del recurso de amparo, debemos detenernos en un punto de extrema importancia: el de la posible suspensión cautelar de la medida impugnada. A tenor del artículo 52 de la Ley del Tribunal, en cualquier momento del procedimiento, podía solicitarse la suspensión del acto impugnado como lesivo a los derechos individuales. Este incidente, regulado con cierto detalle en el artículo 101 del Reglamento, se iniciaba a petición del interesado en escrito fundado. A continuación, la Sala reclamaba de la autoridad inculpada los antecedentes que consideraba necesarios y el informe de la misma sobre el extremo incidental, todo ello en el plazo de diez días. Finalmente, la Sala resolvía lo que estimaba procedente y, en su caso, adoptaba las medidas necesarias para que el presuntamente agraviado no se sustrajera a la acción de la justicia. El profesor García Ruiz<sup>42</sup> afirma que, «desgraciadamente, la documentación del Tribunal de Garantías Constitucionales resulta hoy inencontrable», y «por eso no nos es posible saber si el incidente de suspensión se prodigó y en qué medida el Tribunal de Garantías lo acogió». Por último, señalemos que algunos prestigiosos juristas han puesto de relieve la notoria influencia mexicana en la regulación del incidente de suspensión cautelar del acto presuntamente vulnerador de derechos<sup>43</sup>.

### C) La resolución del recurso de amparo

Concluidos los trámites anteriores, la Sala dictaba sentencia, estimando o desestimando el recurso de amparo interpuesto. Dicho fallo se notificaba al recurrente y a la autoridad inculpada el mismo día que se pronunciaba o, a lo más tardar, el siguiente. Las resoluciones dictadas en los

<sup>41</sup> Este representante de la autoridad podía ser «comisario designado al efecto por el Gobierno o funcionario del Ministerio Fiscal nombrado a tal fin» (artículo 49.4 LTGC).

<sup>42</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>43</sup> Así, entre otros, Héctor FIX ZAMUDIO («El derecho...», *op. cit.*, p. 250; *Los tribunales...*, *op. cit.*, p. 93) y Rodolfo REYES (*La defensa...*, *op. cit.*, pp. 387-396).

procesos de amparo adoptaron la forma de sentencia, con la diferenciación entre el relato de los hechos y los fundamentos legales. Aunque el artículo 49.1.d de la Ley del Tribunal solamente ordenaba publicar las resoluciones de amparo «cuando la índole del caso o el interés de acuerdo» lo aconsejasen, la mayoría de dichas sentencias fueron efectivamente publicadas en la *Gaceta de Madrid*.

#### 8. APLICACIÓN Y VALORACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO REPUBLICANO (EN TIEMPO DE PAZ Y EN TIEMPO DE GUERRA)

La breve y turbulenta vida de la Segunda República española (abril de 1931-julio de 1936) impidió que el Tribunal de Garantías Constitucionales —como tantas otras instituciones democráticas— pudiera funcionar con la calma y continuidad necesarias para poder consolidar una doctrina constitucional sólida, fundamentada y respetada. Sin embargo, aunque la práctica del Tribunal apenas duró dos años en tiempo de paz (su primera Sentencia está fechada el 8 de junio de 1934)<sup>44</sup>, en este período tuvo tiempo de conocer de recursos de inconstitucionalidad, de conflictos de competencia entre el Estado y la Región Autónoma catalana, de la responsabilidad criminal del Presidente y los Consejeros de la Generalidad de Cataluña, de recursos de amparo ordinarios y de recursos de amparo interpuestos en virtud de la Ley de Orden Público. A pesar de ello, en las cuestiones más importantes que llegaron al Tribunal de Garantías Constitucionales, éste no logró sentar una jurisprudencia respetada y acatada por todos los actores políticos, pues su prestigio y su actuación «se resintieron de manera decisiva por el hecho de que inmediatamente resultaron contaminados por la intoxicación política de los tiempos»<sup>45</sup>. Sin embargo, aunque es cierto que los recursos de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia y la exigencia de responsabilidad criminal a los miembros de la Generalidad de Cataluña llegaron tan politizados que impidieron la necesaria imparcialidad del Tribunal de Garantías Constitucionales, también lo es que en la resolución de los recursos de amparo —que sólo afectaban a particulares y que, por tanto, eran más ajenos a las tensiones políticas del momento— se produjo una jurisprudencia valiosa, decididamente encaminada a tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos que acudían a su puerta demandando protección. A nuestro juicio, la introducción del recurso de

<sup>44</sup> Sentencia de 8 de junio de 1934 (*Gaceta de Madrid* núm. 163, de 12 de junio de 1934) que resolvía la cuestión de competencia legislativa, promovida por el Gobierno de la República a la Generalidad de Cataluña, en relación con la Ley catalana de 11 de abril de 1934 para la regulación de los contratos de cultivo.

<sup>45</sup> Cfr. Joaquín TOMÁS VILLARROYA, «El recurso...», *op. cit.*, p. 20.

amparo ante el órgano especializado en la resolución de controversias constitucionales fue una experiencia absolutamente novedosa en el Derecho español y, de haber sido otra la historia de la Segunda República, habría podido consolidar un proceso tutelar de los derechos y libertades de alcance hasta entonces desconocido entre nosotros.

Debido a que, como hemos visto, no era preceptiva la publicación de las resoluciones de amparo y a que la documentación del Tribunal de Garantías Constitucionales resulta hoy inencontrable, no podemos saber con total exactitud el número de sentencias de amparo que llegaron a dictarse. El profesor García Ruiz, en su excelente monografía, recoge el texto de treinta y cinco, y cree que existen algunas más, aunque en número no superior a media docena. El número de recursos resueltos es ligeramente superior al de sentencias, ya que en algunas de ella se resolvieron varios recursos previamente acumulados. Analizando las treinta y cinco sentencias que García Ruiz recopila, se constata que veintitrés otorgaron el amparo solicitado y doce declararon no haber lugar al mismo. El número de sentencias dictadas en resolución de recursos contra sanciones impuestas por aplicación de la Ley de Orden Público, fue de veinticuatro (más de dos tercios), y el de sentencias resolviendo recursos de amparo ordinarios, de once. Si indagamos las causas que determinaron el predominio de aquel tipo de recursos de amparo, descubrimos las siguientes<sup>46</sup>: la existencia de derechos específicamente protegidos por otras vías, la dificultad de que la violación del derecho tutelado fuera «constante» (ya que una vez que cesaba la violación —aunque ésta efectivamente se hubiera producido— el recurso de amparo carecía de objeto), y los largos períodos de anormalidad en la etapa republicana (durante los cuales las garantías constitucionales estuvieron suspendidas).

Con la sublevación militar de julio de 1936, el Estado español quedó dividido en dos zonas: la denominada «zona nacional», en la cual la sublevación tuvo éxito y quedó bajo el mando de los militares rebeldes; y la «zona republicana», que consiguió rechazar el golpe de Estado y permaneció bajo el control del Gobierno legítimamente surgido de las urnas el mes de febrero del mismo año. Pues bien, en la zona nacional, el Tribunal de Garantías Constitucionales desapareció *de facto* desde el mismo momento del golpe de Estado, pues la voluntad de sus dirigentes, reiteradamente declarada, era terminar de raíz con toda la obra —jurídica y política— de la Segunda República. A pesar de ello, el Gobierno de Burgos —presidido por Francisco Franco— no realizó *ab initio* una declaración formal de extinción del Tribunal de Garantías Constitucionales. Fue, como afirma Bassols Coma<sup>47</sup>, en virtud del Decreto de 4 de mayo de 1937 (mo-

<sup>46</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 121-123.

<sup>47</sup> Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 63.

tivado por las reclamaciones de sueldos de algunos funcionarios del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Congreso de los Diputados) cuando, de forma indubitada, se firmó formalmente su acta de defunción. En concreto, en dicho Decreto se afirmaba que «se entenderá que a partir del día 18 de julio último, fecha en que quedaron extinguidos el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Congreso de los Diputados, están separados de sus cargos y caducados cuantos derechos y prerrogativas disfrutaban por razón de ellos, todas las personas que figuraban adscritas a las funciones de dichos organismos». Esta disposición se justificaba, en la Exposición de Motivos de la misma, con las siguientes palabras: «Al producirse el Glorioso Movimiento Salvador de España, la Junta de Defensa Nacional, en un principio, y los organismos que después vinieron a sustituirla en la Gobernación del Estado asumieron todos los poderes de éste, quedando, por tanto, desde entonces sin realidad alguna, aunque no se hiciera sobre ello declaración expresa, aquellas instituciones pseudodemocráticas que, como el Tribunal de Garantías y el Congreso de los Diputados, estaban en abierta oposición con las normas que informaban el nuevo orden del Estado».

Por el contrario, en la zona republicana, el Tribunal de Garantías Constitucionales funcionó hasta el final de la guerra, aunque fue preciso adoptar una serie de medidas extraordinarias (por ejemplo, posibilitar su actuación con menos vocales y simplificar su organización interna) para adaptarlo a la situación bélica que estaba viviendo el país. De la documentación que en la actualidad se posee, reproducida en buena medida en las obras de Bassols Coma<sup>48</sup> y García Ruiz<sup>49</sup>, se puede concluir que —durante este período— el Tribunal dictó únicamente sentencias en materia de amparo. En concreto, el profesor Bassols Coma, en su impresionante obra documental sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales, afirma que, durante el período bélico, el Tribunal «se ocupó exclusivamente de la resolución de recursos de amparo, relacionados fundamentalmente con las Comisiones de Revisión de Despidos, si bien la *Gaceta de la República* se limita a reseñar el fallo, sin transcripción del texto de las sentencias, a excepción de algún supuesto excepcional por el que se resuelven recursos de amparo iniciados en los años 1933 y 1934, y pendientes de fallo». El motivo de la falta de un conocimiento exacto de las resoluciones del Tribunal «se debe a las dificultades de la época y, seguramente, a las impuestas por el desplazamiento de la sede del Tribunal, primero a Valencia, a raíz del traslado, en noviembre de 1936, del Gobierno a esta ciudad (las sentencias del año 1937 están todas fechadas en Valencia) y, posteriormen-

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 62-63 y 280-284.

<sup>49</sup> Cfr. José Luis GARCÍA RUIZ, *El recurso...*, *op. cit.*, pp. 121-123, 156 y 265-272.

te, en octubre de 1937, a Barcelona<sup>50</sup>. En todo caso, debe reseñarse que, en los Presupuestos del Gobierno de la República de 1937 y 1938, figuraba la correspondiente partida presupuestaria dedicada al Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>51</sup>.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto: «Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales», en *Ensayos de Derecho Procesal, Civil, Penal y Constitucional*, Editorial Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944.
- : «Encuesta sobre Justicia Constitucional», en *Estudios Procesales*, Tecnos, Madrid, 1975.
- : *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
- ALMAGRO NOSETE, José: *Justicia Constitucional*, Dykinson, Madrid, 1980.
- ALVADARO, A. Jorge: *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Reus, Madrid, 1920.
- BASSOLS COMA, Martín: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- CASCAJO CASTRO, José Luis: «Kelsen y la Constitución española de 1931», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, 1978.
- CASTEDO ÁLVAREZ, Fernando: «El recurso de amparo constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, vol. I.
- FIX ZAMUDIO, Héctor: «El juicio de amparo mexicano y la enseñanza del Derecho Procesal», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 2-3 de 1971.
- : «Protección procesal de los derechos humanos», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núm. 2-3 de 1972.
- : «El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979.
- : *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- GARCÍA RUIZ, José Luis: *El recurso de amparo en el Derecho español*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

<sup>50</sup> Mediante Decreto de 3 de junio de 1938 —convalidado por las Cortes en su sesión de 30 de septiembre de 1938 (*Diario de Sesiones de las Cortes*, núm. 67, apénd. 21)— se concedieron las cantidades que se indican para adquirir muebles y para realizar las obras de adaptación de locales necesarias para la instalación del Tribunal de Garantías Constitucionales en la ciudad de Barcelona. Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>51</sup> En la *Gaceta de la República*, núm. 27, de 27 de enero de 1938, se publica el Presupuesto de la República, en donde se incluye una partida de 315.750 pesetas para la dotación del Tribunal de Garantías Constitucionales. Cfr. Martín BASSOLS COMA, *La jurisprudencia...*, *op. cit.*, p. 63.

- GÓMEZ VAQUERO, Eduardo: «El amparo, ¿jurisdicción o recurso?», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo de 1928.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Apuntes para una historia del constitucionalismo español*, Impreso en Itxaropena, Zarautz, 1992.
- : *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1973.
- MEILÁN GIL, José Luis: «El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española», en *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.
- OLIVER ARAUJO, Joan: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto, comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.
- PÉREZ TREMP, Pablo: «El sistema español de protección de los derechos fundamentales y la práctica del Tribunal Constitucional. (El recurso de amparo)», en *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, 1982.
- POSADA, Adolfo: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires*, Sirey, París, 1932.
- REYES, Rodolfo: *Ante el momento constituyente español. Ejemplos y experiencias americanos*, Reus, Madrid, 1931.
- : *La defensa constitucional. Recursos de inconstitucionalidad y amparo*, Espasa-Calpe, Madrid, 1934.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 16, invierno 1982-1983.
- RUIZ LAPEÑA, Rosa María: «El recurso de amparo durante la Segunda República española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979.
- : *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Bosch, Barcelona, 1982.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español, 1808-1936*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 11, 1968.

