

# UN TRIBUNAL PARA LA CONSTITUCIÓN<sup>1</sup>

## A Court for the Constitution

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

I

Miguel Beltrán y Daniel Sarmiento han tenido la feliz idea de recoger el testimonio de quienes hace ahora cerca de cuarenta años protagonizaron la creación del Tribunal Constitucional y la historia de sus primeros pasos, que son los del Tribunal presidido por Manuel García-Pelayo (1980-1986). El resultado ha sido un documento de valor histórico incalculable, tanto más cuanto en el momento de publicarse han fallecido ya los tres Magistrados que han querido compartir sus recuerdos de aquellos años y que eran los últimos supervivientes —con Gloria Begué y Rafael Gómez-Ferrer, cuyos testimonios no han podido recabarse— de la primera formación del Tribunal. Se ha preservado, pues, casi en el último momento, la memoria viva de uno de los episodios más señeros, y menos conocidos por la opinión pública, de la instauración del orden constitucional de 1978. Al mérito de los profesores Beltrán y Sarmiento por esta iniciativa se suma el del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, que con su patrocinio ha venido a dar una nueva prueba del particular empeño del colectivo de los Registradores en la promoción de los estudios en el ámbito del Derecho Público, como viene acreditando desde hace años a través de la Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Grabadas en 2012, las entrevistas a estos tres Magistrados se han engarzado en un documental en el que, hilvanadas con los testimonios de personas que vivieron el nacimiento y los primeros años del Tribunal Constitucional desde las Cortes Constituyentes, el Gobierno, la prensa o el propio Tribunal, se narra una historia no solo desconocida para el gran público, sino también,

---

<sup>1</sup> Sobre el libro homónimo debido a Miguel Beltrán de Felipe y Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2017, 296 pp.

en muchos de sus detalles, para la comunidad académica, y cuyo significado y relevancia para nuestro Estado constitucional se subrayan con las intervenciones de cinco profesores de Derecho Público que explican el papel de la institución en el contexto del modelo europeo de jurisdicción constitucional.

El documental propiamente dicho tiene, ante todo, el valor de la divulgación, siendo de esperar que algún día llegue a difundirse en RTVE, enriquecido entonces con las imágenes de muchos de los acontecimientos que ahí se narran y que el ente público no ha querido facilitar a los autores. Pero el libro en el que se han recogido los textos de todas las entrevistas tiene, además, un particular valor académico, pues abunda en una información de la que se ha prescindido en el documental, justamente por su carácter especializado y, en consecuencia, por su menor interés para el común de los espectadores.

## II

Con una estructura muy diferente de la del documental<sup>2</sup>, el libro reproduce en su integridad cada una de las quince entrevistas que lo componen, ordenándolas en cuatro apartados. En el primero («Magistrados») se reúnen las de tres de los Magistrados que integraron el primer Tribunal (Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Aurelio Menéndez), además de la de Xiol Ríos, que fue uno de los primeros Letrados y Secretario General de la institución y ejerce hoy como Magistrado. Un segundo apartado («Juristas») da cuenta de los testimonios de Álvaro Gil-Robles y Jaime Nicolás, también letrados de la primera hora, así como de los de Jesús García Torres (Abogado del Estado ante el Tribunal en 1980-1983 y 1986-2013), Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona (Secretario General Técnico y Subsecretario del Ministerio de Justicia entre 1979 y 1980) y Miquel Roca (miembro de la ponencia constitucional). Bajo la rúbrica «Catedráticos» se agrupan las entrevistas de cinco profesores de Derecho Público (Armin von Bogdandy, Carmen Chinchilla, Luciano Vandelli, Pierre Bon y Víctor Ferreres), cerrándose el libro con los recuerdos de Bonifacio de la Cuadra («Periodistas»). Una serie de prólogos

<sup>2</sup> En el que las distintas intervenciones se van intercalando al hilo de una secuencia que comienza con «I. La ponencia constitucional» y continúa con las diferentes etapas de la constitución del Tribunal («II. Dando forma al Tribunal»; «III. El Colegio de Magistrados»; «IV. El funcionamiento del Tribunal» —completado con un apéndice—), para terminar centrándose en sus pronunciamientos más relevantes («V. La materia constitucional»; «VI. Un Tribunal para la Constitución»). El documental se incluye en un archivo electrónico anejo al libro.

debidos a Francisco Pérez de los Cobos (Presidente del Tribunal al tiempo de realizarse las entrevistas), a Eduardo Torres-Dulce (destinado en la Fiscalía ante el Tribunal en 1985) y a Gonzalo Aguilera (Decano Presidente del Colegio de Registradores), una breve presentación de la obra a cargo de sus autores y un epílogo del actual Presidente del Tribunal Constitucional, Juan José González Rivas, completan una obra cuya esmerada edición no puede dejar de ponderarse.

Los propios autores reconocen que se trata de una obra incompleta, pues faltan, en particular, algunas personas cuya participación habría sido del mayor interés y que se ha visto impedida por la fatalidad. Ha sido el caso de Eduardo García de Enterría, uno de los artífices de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y de Gregorio Peces-Barba, miembro de la ponencia constitucional y protagonista, con Ortega y Díaz-Ambrona, del proceso de selección de los primeros Magistrados constitucionales. Con todo, los profesores Beltrán y Sarmiento han sabido reunir un elenco de personalidades capitales para la reconstrucción de aquel momento histórico, trayendo a colación testimonios de la más variada procedencia, con lo que se brinda una visión verdaderamente panorámica del primer Tribunal y de su contexto histórico, social y político. Si acaso, y sin que esto sea en realidad una crítica, podría echarse en falta la presencia de un abogado que diera cuenta de su experiencia en los primeros tiempos del recurso de amparo, o la de un juez y sus recuerdos de la irrupción del Tribunal en el terreno de una jurisdicción reservada hasta entonces al Poder Judicial, aunque en cierto modo cumple con ese cometido la intervención de Xiol Ríos. Sin embargo, no se ha contado con ningún académico español que haya vivido desde la cátedra la puesta en planta del Tribunal, lo que priva al lector de un testimonio que sólo en cierta medida suplen las entrevistas de Pierre Bon y Luciano Vandelli, quienes, por otro lado, en compañía de Armin von Bogdandy, proporcionan la debida perspectiva internacional a un episodio del proceso de constitucionalización de España que tampoco fue ajeno en su día al interés de los países que le sirvieron de modelo.

### III

Cada uno de los entrevistados ha respondido a un cuestionario sustancialmente idéntico, aunque acomodado a su perfil. Así, en el caso de Rubio Llorente se le ha dado ocasión de rememorar su concurso en el proceso constituyente y, en particular, en la elaboración de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Díaz-Picazo ha tenido la oportunidad de referirse al Derecho Civil en el ámbito del Tribunal, mientras que Aurelio Menéndez se ha

extendido sobre la Ley de Reforma Política e, inevitablemente, sobre su frustrado nombramiento como Presidente del Tribunal. Juan Antonio Xiol, en fin, ha recordado a los primeros Letrados, abundando en las complejidades de la labor de la Secretaría General.

Las preguntas planteadas por los autores han sido siempre inteligentes y oportunas. Sin constreñirse con rigidez a las exigencias de un guión bien diseñado, han sabido improvisar cuando la ocasión lo requería ante una respuesta inesperada o prometedora de alguna digresión interesante, aunque sin alejarse del centro de la cuestión más allá de lo razonable. El resultado ha sido un texto que no decae en su interés y que puede leerse con perfecta comodidad.

En lo que hace al contenido de la obra, en ella puede encontrarse todo lo que cabe razonablemente esperar. Desde la germinación del Tribunal en la ponencia constitucional y su configuración definitiva en la Ley Orgánica hasta los avatares del nombramiento de su primer Presidente, pasando por la designación de los Magistrados, los trabajos del llamado Colegio de Magistrados, la selección de los Letrados, la organización interna del trabajo o la decisión sobre el abandono del lenguaje judicial atenazado en la tradición de los «considerandos» y «resultandos». Los grandes asuntos de aquellos años no podían dejar de aparecer, y así el lector tiene la oportunidad de vislumbrar cómo se vivieron en el Tribunal episodios tales como las sentencias sobre la LOAPA, la despenalización del aborto, RUMASA o reformas legislativas como la que suprimió el recurso previo de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a las cuestiones generales sobre el ejercicio de la jurisdicción constitucional, se deja ver la absoluta convicción del Tribunal acerca de la necesidad de asegurar desde el primer momento el carácter normativo de *toda* la Constitución. Familiarizados como estamos hoy con los problemas estructurales del Tribunal, es interesante comprobar cómo muchos de ellos comenzaron a ponerse de manifiesto ya desde la primera hora. Por ejemplo, la extraordinaria latitud del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y la consiguiente consagración del Tribunal Constitucional como juez de la sentencia judicial, en detrimento de su cometido como juez de la ley, arranca ya de su primera sentencia, forzada por las singulares circunstancias del caso que debía resolverse y con unas consecuencias cuyo alcance no pudieron advertirse entonces. Lo mismo cabe decir en cuanto a las relaciones con el Poder Judicial, que si en un principio fueron menos conflictivas de lo que permitía suponer el solo hecho de que la aparición del Tribunal Constitucional supusiera que el Tribunal Supremo dejara de ser el supremo Tribunal del Estado, se acreditaron pronto como el *punctum dolens* en el entramado de las relaciones institucionales del Tribunal. En fin, se advirtió pronto toda la envergadura de la tarea que el constituyente había terminado por confiar implícitamente al

Tribunal en el ámbito de la organización territorial del Estado, asumiéndose resueltamente que si en su desempeño sólo valía servirse de la jurisdicción y su método, era también inexcusable un sentido de Estado que desde luego aquel Tribunal supo demostrar con creces.

#### IV

En su diversidad, todas las intervenciones recogidas en *Un Tribunal para la Constitución* coinciden, sin excepción, en el recuerdo y la valoración de una serie de datos y de circunstancias. Es el caso, por ejemplo, de la facilidad con la que se decidió la creación del Tribunal Constitucional en el curso del proceso constituyente, cuestión sobre la que no hubo el menor debate. Pacífico fue también su diseño a imagen y semejanza del Tribunal Constitucional alemán, con algunas dudas en cuanto a la configuración del recurso de amparo. La normatividad de la Constitución y la condición jurisdiccional, no política, del Tribunal fueron otras tantas certidumbres ajenas a cualquier polémica en el círculo de los primeros Magistrados, aunque no fuera ése siempre el caso ni en la academia ni en la jurisdicción ordinaria.

Capítulo aparte merece la cuestión de la independencia del Tribunal. La preocupación por cultivarla y demostrarla se hizo patente desde el momento mismo de la constitución del Colegio de Magistrados, siendo el episodio de la elección de Manuel García-Pelayo como Presidente una prueba notable de la autoestima de aquel Tribunal. Como en cualquier órgano jurisdiccional colegiado, la divisoria entre conservadores u «originalistas» y activistas o progresistas no podía dejar de hacerse notar, pero los testimonios de los primeros Magistrados hacen ver que se trataba entonces de alineamientos que obedecían antes al carácter de cada cual que a posicionamientos ideológicos notorios, mucho menos a adscripciones partidistas más o menos vergonzantes. En general, la obra del Tribunal fue para sus protagonistas razonablemente activista en determinados sectores, como el de los derechos fundamentales, pero sin que la mayoría que hizo posible esa deriva pudiera identificarse por su filiación ideológica o, de manera más grosera, por el partido político que hubiera propuesto su nombramiento.

Aquí radica, en mi opinión, la gran diferencia con los tiempos que después han venido y que tanto contrastan con los que se evocan en este libro. Aquél fue un Tribunal integrado por los mejores. Y estuvieron porque quienes tenían la responsabilidad de designar a los primeros Magistrados se conjuraron para que no fuera de otro modo. Así lo acredita el relato que hace Ortega y Díaz-Ambrona de la negociación que él mismo llevó a cabo en nombre de la

UCD con el representante del PSOE, Gregorio Peces-Barba, empeñados ambos en que el mérito y la independencia fueran los únicos criterios de selección relevantes, llegándose al punto de que muchos Magistrados lo fueron en virtud de una propuesta consensuada entre el Gobierno y el principal partido de la oposición. Un episodio admirable que no volvería a repetirse, iniciándose pronto una deriva partidista que acabaría llevando a la pura atribución por cuotas, con resultados tan sonrojantes como algunos que no será fácil olvidar.

Este es precisamente el punto en el que *Un Tribunal para la Constitución* aboca al lector a la melancolía. En él se demuestra que las cosas pueden hacerse de otra manera y que un Tribunal Constitucional competente y respetable no es un imposible. Basta con procurar que, como se hizo en un principio, el mérito y la *auctoritas* de los candidatos a la magistratura se impongan al interés de los partidos. Cabe temer, con todo, que, siendo ello posible, no sea, sin embargo, probable. La impresión que deja este libro es que los protagonistas políticos del proceso constituyente no tuvieron plena conciencia de lo que un Tribunal Constitucional significa. Significa, ante todo, limitación (jurídica) del poder político, y éste, como es sabido, se resiste siempre, y por principio, a cualquier control y a cualquier límite. Tengo para mí que fue suficiente con que el Tribunal dejara ver desde sus primeras resoluciones que estaba dispuesto a cumplir con su cometido para que los partidos políticos cayeran en la cuenta de que tenían un problema. El intento de veto por parte del PSOE a la renovación de Francisco Rubio Llorente en 1983 puso ya de manifiesto que la independencia de criterio empezaba a percibirse como un peligro, al que no podía hacerse frente sino prestando mayor cuidado a méritos de otro signo. De ahí a la pura y simple asignación de cuotas mediaba un camino que no ha tardado mucho en recorrerse y que ha llevado al punto de que los medios de comunicación, con perfecta desenvoltura, no tengan hoy inconveniente en identificar crudamente a los Magistrados con el partido al que deben su designación. Algo impensable en los tiempos rememorados en este libro y que tanto dice de las razones para el desencanto, que parecen haber vencido a las que hace cuarenta años alimentaban la ilusión de tener a la mano, por fin, el futuro de un país civilizado.