

# EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES COMO TRIBUNAL DE GARANTIAS ELECTORALES

Por ARTEMI RALLO LOMBARTE

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS GARANTÍAS ELECTORALES DURANTE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA.—III. TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y VERIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931: GÉNESIS Y FUNDAMENTO.—IV. LAS FUNCIONES ELECTORALES DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN LA DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL.—V. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS FUNCIONES ELECTORALES DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES: A) *El Tribunal de Garantías Constitucionales como Administración electoral*. B) *El Tribunal de Garantías Constitucionales como jurisdicción electoral*.—VI. APÉNDICE: GARANTÍAS ELECTORALES Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

## I. INTRODUCCION

Toda la historia parlamentaria y electoral española se ve atravesada por prácticas de coacción y corrupción. Estas palabras del profesor Tomás Villarroya (1) demuestran que la historia electoral española no ha sido ajena a la turbulenta realidad constitucional vivida por nuestro país a lo largo de dos siglos hasta la consolidación de nuestro actual régimen constitucional democrático. La pugna entre el liberalismo y el conservadurismo, el sometimiento del Derecho a la fuerza, la escasa vigencia jurídica de los textos constitucionales decimonónicos o la dura y cicatera pugna hasta la implantación del sufragio universal caminan paralelos al infructuoso intento de regular un procedimiento electoral que garantizase la pulcritud y fiabilidad del resultado de los comicios, que sirviera para ajustar exactamente la voluntad del pueblo

---

(1) J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1985, pág. 20.

con la representación parlamentaria que de éste emana y, en definitiva, como diría Posada (2), que el sufragio, «además de ser efectivo, sea la expresión *sincera y con verdad* de las aspiraciones y sentimientos reales del cuerpo de ciudadanos que votan».

El análisis de las garantías electorales en la historia constitucional española debe atender a dos premisas básicas. En primer lugar, la historia de nuestra legislación electoral, desde un punto de vista formal, no sufre los vaivenes propios de la historia constitucional española sino que, salvo en contadas excepciones, las leyes electorales españolas responden a una progresiva y lineal voluntad de incorporación, consolidación y mejora de las garantías formales del sufragio (3). En segundo lugar, la progresiva incorporación de garantías del sufragio en las leyes electorales no comportó un ejercicio más libre de la elección sino, si mucho se me apura, un crecimiento de la corrupción y del fraude electoral (4). Esta realidad llevará a Posada (5) a afirmar que la proclamación como elegidos de quienes resulten de las votaciones constituye en España, quizá, «un ideal irrealizable».

En un primer momento histórico la ausencia total de garantías electorales caracteriza la emergencia del constitucionalismo español. Desde la Instrucción electoral de 1 de enero de 1810 hasta la aprobación del Real Decreto de 20 de mayo de 1834, la organización electoral se atribuye a los titulares de una incipiente, provisional y deficiente Administración general; ni existe censo electoral ni una Administración electoral que controle los comicios.

---

(2) A. POSADA: *El sufragio*, ed. Soler, Barcelona, s/f, pág. 158.

(3) Puede profundizarse sobre la materia en A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ: *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes (1810-70)*, Universidad de Málaga, Málaga, 1985, y *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX*, Civitas, Madrid, 1992.

(4) Resultan harto expresivas de esta realidad las siguientes afirmaciones de Giménez Fernández realizadas bien entrado el siglo XX (censuradas por los jueces en la primera edición de 1925): «Un derecho de sufragio que llaman universal, y que es tan solo un privilegio sin la excusa de serlo a favor de los mejores; un mapa político que más que distritos electorales, establece feudos de personajes absentistas o de tiranuelos de campanario; un procedimiento para la formación del Censo y para la constitución de las Mesas, apto para el empleo de toda clase de argumentos y cubileteos con que suplantar la autenticidad del sufragio; la publicidad del voto resultante de que la ley no ha querido, no ha sabido o no ha podido garantizar su secreto, arma de coacción electoral, auxiliada y favorecida por los procedimientos utilizados en defensa de la candidatura oficial, con todas sus secuelas de atropellos y vejámenes; la captación del voto para la que se emplean toda clase de medios, desde la amenaza hasta la compra, bien con dinero contante y sonante del candidato, bien con el del Estado en subvenciones para obras públicas caprichosas... las Cortes, fruto de tal sistema, sólo representan intereses particulares, concupiscencias caciquiles, ambiciones plutocráticas o cuando más, clientelas reunidas en torno de hombres más cuidadosos del logro de sus ambiciones que del buen gobierno del país» (M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Estudios de Derecho electoral contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977, págs. XXXI y XXXIV). En el mismo sentido se manifestará C. GARCÍA OVIEDO en el Prólogo a la primera edición de este libro (1925): «En 1922 el electorado había descendido en España a su máxima degradación. Incubáronse las antiguas Cortes, como tantas otras que las precedieran, en un ambiente de corrupción y de nepotismo; pero nunca como en esta ocasión padecieron con tanta intensidad esta deletérea influencia.»

(5) A. POSADA: *Op. cit.*, pág. 161.

Sin embargo, a partir del Real Decreto de 24 de mayo de 1836 y de la Ley de 20 de julio de 1837 y a lo largo de todo el siglo XIX y del siglo XX, emergerán y se consolidarán diversos tipos de garantías electorales. Las mencionadas normas de 1836 y 1837, por ejemplo, preveían la existencia de un censo electoral permanente y público cuya elaboración y control se encomendaba a órganos administrativos locales y provinciales. En el futuro, desde la Ley de 18 de marzo de 1845, la elaboración del censo electoral estará sometida a un garantista procedimiento de revisión judicial que, por desgracia, no evitará que el documento electoral por excelencia sea el instrumento preferido para alterar la correcta expresión de la voluntad popular.

La intervención judicial en el control y garantía del proceso electoral emergerá con la Ley de 18 de julio de 1865 y se consolidará con el Decreto de 9 de noviembre de 1868 sobre el ejercicio del sufragio universal que atribuirá a los jueces la presidencia de las Juntas de escrutinio general. Habrá que esperar a la creación de una verdadera Administración electoral permanente por la Ley de 26 de junio de 1890 (tras el precedente que significó la Comisión inspectora del Censo electoral prevista en la Ley de 28 de diciembre de 1878) para la configuración de un moderno modelo de control del proceso electoral basado en la existencia de Juntas permanentes del Censo electoral que, en sus diferentes niveles, ejercerán dicho control. La politizada composición de éstas dará paso, con la Ley Maura de 8 de agosto de 1907, a la creación de una Administración electoral judicializada, permanente e independiente de la autoridad gubernativa y a la directa intervención del Tribunal Supremo en la garantía de la pureza del sufragio.

La proclamación de la II República española marcará un punto de inflexión en la evolución de las garantías formales del sufragio y en la efectiva validez de los resultados electorales. Como señala Varela Díaz (6), la «plena significación democrática de las elecciones no se alcanzaría en España hasta la II República. Sólo a partir de 1931, los datos electorales comienzan a ser plenamente reveladores de cambios en los distintos sectores de la opinión pública (quizá, también, porque fue entonces cuando ésta empezó a existir y a manifestarse de un modo masivo). La representación política articulada sobre las elecciones adquirió profundidad, abandonando el carácter ficticio que, en buena medida, había tenido durante la Restauración. Las elecciones dejaron de ser un epifenómeno, un puro reflejo en las estructuras de poder, y adquirieron vida propia...».

Si bien es cierto que el advenimiento de la II República no implicará un cambio sustancial de los mecanismos de garantía del proceso electoral, como veremos a continuación, sí que introducirá una novedad de magna importancia en el sistema de verificación de ciertos resultados electorales: la atribución de facultades de garantía electoral a la flamante jurisdicción constitucional, esto es, en favor del Tribunal de Garantías Constitucionales. Ciertamente, ni el ámbito material al que se extienden

---

(6) S. VARELA DÍAZ: «La perspectiva histórica», *El proceso electoral*, ed. Labor, Barcelona, 1977, págs. 298-299.

estas facultades resulta muy significativo (el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, debían elegir al Presidente de la República), ni la virtualidad práctica de su ejercicio incrementa su interés (únicamente en una ocasión, el 26 de abril de 1936, se celebraron elecciones de compromisarios que, junto con los diputados a Cortes, designaron, el 10 de mayo, a Manuel Azaña como Presidente de la República). Pero, a nuestro entender, tratándose de la única ocasión en que una Constitución española atribuye expresamente a la jurisdicción constitucional funciones de garantía electoral, resulta más que justificado un análisis de las razones que llevaron al constituyente republicano a introducir dicha previsión, de las previsiones legales que la desarrollaron y del efectivo ejercicio de dicha competencia por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales.

## II. LAS GARANTIAS ELECTORALES DURANTE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA

La proclamación de la II República española en 1931 no vendrá acompañada de una derogación de la Ley Maura de 8 de agosto de 1907 sino que ésta permanecerá vigente durante toda la etapa republicana, aunque será reformada en algunos puntos esenciales.

La Ley Maura (7), de inspiración moderadamente judicialista (8), creó una Administración electoral permanente e independiente (9) de la autoridad gubernativa a la que se le confería la competencia de supervisar todo el procedimiento electoral. La composición de las Juntas, todavía denominadas del Censo electoral, se basaba en la confluencia de los principios judicial y corporativo. La composición de las Juntas del Censo electoral abandonó el principio parlamentario recogido en la Ley de 1890 y respondía, por tanto, al deseo expreso de depositar la garantía del sufragio en los jueces y magistrados y en representantes de corporaciones que acreditaran los necesarios conocimientos políticos, jurídicos, técnicos y sociales (10). Existía una

(7) *Colección legislativa de España*, tomo 29, 1907, págs. 391-432.

(8) C. SERENA VELLOSO: *Comentarios a la Ley orgánica del régimen electoral general*, dir. L. M. Cazorla Prieto, Civitas, Madrid, 1986, pág. 91.

(9) La supuesta independencia de esta Administración electoral es más que cuestionada por M. Giménez Fernández. Este denuncia que en la composición de las Juntas «se busca un criterio apolítico que garantice su independencia, aspiración no lograda muchas veces, pues se da el caso de inficcionar el politiquero, entidades apolíticas, con el fin de captar la representación de las mismas en las Juntas del Censo, como ocurre en España, donde frecuentemente presiden las Juntas politiquillos caracterizados, dispuestos a cometer las mayores tropelías para favorecer a sus correligionarios, merced a que la vicepresidencia de las Juntas provinciales y locales, corresponde casi siempre al representante de la Junta de Reformas Sociales, organismo apto para ser captado como las Sociedades Económicas, por las asociaciones políticas caciquiles» (*op. cit.*, págs. 164-165).

(10) Aunque la legislación española quizá sea la más perfecta en este punto, M. Giménez Fernández realiza una propuesta de modificación, a nuestro entender poco imaginativa y útil, de la constitución de las Juntas provinciales y municipales del Censo «dejando en ellas sólo a los representantes de organismos oficiales apolíticos en carreras de escalafón cerrado; y en las municipales sería lo mejor

clara voluntad de excluir la intervención gubernativa e, incluso, religiosa («En ningún caso podrán ser Presidentes de las Juntas municipales el Alcalde y el Cura párroco») del procedimiento electoral. Las Juntas del Censo electoral asumían, definitivamente, la competencia de instruir y dirigir la mayoría de los trámites del proceso electoral. El Tribunal Supremo intervenía, por primera vez en nuestra historia electoral, con notable incidencia en el control del proceso electoral. No se trataba de una actividad jurisdiccional puesto que el Tribunal Supremo se limitaba a la emisión de un dictamen preceptivo, pero no vinculante, a partir del cual ejercía la Cámara su competencia resolutoria (11). La intervención del Tribunal Supremo en el proceso electoral, a pesar de lo señalado, se demostrará de gran interés no sólo a los efectos de poder contar con datos electorales fiables sino, especialmente, para descubrir la magnitud del fraude electoral (12).

El Decreto de 8 de mayo de 1931 (13), que vendrá a modificar la Ley Maura de 1907 para la elección de diputados a Cortes Constituyentes, pondrá de manifiesto la preocupación del Gobierno provisional respecto a la lamentable experiencia histórica española en el buen ejercicio del derecho de sufragio y declarará su voluntad de introducir las reformas necesarias para atajar el fraude y corrupción en las elecciones (14). Sin embargo, como certeramente recuerda Fernández

---

formularlas con representantes de diversos gremios y personas independientes de los pueblos por los cargos que ejercen, que en las ciudades podrían también ser designados, por elecciones de sus colegiaciones respectivas» (*op. cit.*, pág. 165).

(11) A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: «Art. 70. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», *Comentarios a las leyes políticas*, tomo VI, dir. O. Alzaga, Edersa, Madrid, 1989, pág. 287. En el mismo sentido, J. L. GONZÁLEZ MONTES: «Acercas del recurso contencioso-electoral», *Documentación Administrativa*, núm. 175, 1977, pág. 9. En sentido contrario, la opinión de J. C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, que no compartimos, es que nos hallamos ante el único precedente que incorpora «una relativa tutela jurisdiccional» al proceso electoral («Consideraciones críticas en torno a la tutela jurisdiccional del proceso electoral», *El Poder Judicial*, vol. II, IEF, Madrid, pág. 1454).

(12) Los 383 informes remitidos por el Tribunal Supremo a las Cortes, en uso de la facultad concedida por el artículo 53 de la ley, ponen en evidencia las numerosas prácticas comunes en toda España que contribuían a falsear los resultados electorales: la duplicidad de actas causada por el cambio de presidentes y vocales de las mesas o de los locales de la votación; coacciones individuales o colectivas; sobornos o compra de votos; robo de actas y sustitución por otras falsas; voto de ausentes y fallecidos; mayor número de votantes que de electores censados; iniciar la votación con la urna llena de votos; falseamiento del censo; rotura de urnas ante una elección presuntamente adversa; alteración de los horarios de votación; prefabricación de pruebas para denunciar como falsa la elección presunta o efectivamente perdida, etc. [L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, CEC, Madrid, 1984, págs. 348-351].

(13) *Gaceta de Madrid*, 10 de mayo de 1931.

(14) El Preámbulo del Decreto declaraba: «... el Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente ley electoral, que, al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales, deja abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas electorales conocidas.

... Si a éstas se unen otras medidas encaminadas a perseguir la compra de votos por el procedimiento señalado en la Ley Procesal para los delitos flagrantes y la ampliación, ya corriente, de la función notarial a diversos elementos, se advertirá que el Gobierno ha adoptado cuantas garantías estaban a su alcance para asegurar la libre emisión del voto y conseguir que éste sea representación de la voluntad nacional.

Segado (15), aunque esta norma favorecía el libre pronunciamiento de los españoles en las urnas no podemos «ignorar que el simple cambio de legislación no produce necesariamente un cambio en el comportamiento, no ya de los electores, sino lo que ahora nos importa, del propio Gobierno respecto al proceso electoral».

El Decreto de 8 de mayo de 1931 (16) introducirá cuatro novedades principales en el control del procedimiento electoral: 1.º El artículo 12 del Decreto suprimía el informe del Tribunal Supremo acerca de la validez y legalidad de la elección y de la aptitud y capacidad de los candidatos proclamados en los términos que consignaba el artículo 53 de la ley electoral. Las actas de escrutinio que recogiesen protestas y reclamaciones, de cualquier índole que fueran, tan pronto como fuesen recibidas por la Junta Central del Censo, debían ser remitidas inmediatamente a la Asamblea Constituyente, la cual, «en uso de su soberanía», podía adoptar alguna de las siguientes resoluciones: a) Declarar la validez de la elección y de la proclamación de electo; b) Anular la elección y convocar nueva elección en la circunscripción; c) Anular la proclamación de electo pero validando la elección; d) Anular la elección y declarar la incapacidad del candidato para acudir a una segunda convocatoria «cuando del expediente e informaciones se desprendan hechos que revelen la compra de votos por aquél». 2.º A falta de protesta o reclamaciones formuladas en las actas, el candidato derrotado tenía derecho a dirigirse a la Cámara solicitando la revisión del expediente electoral y aportando pruebas y testimonios que acreditasen la ilegalidad o nulidad de la elección. 3.º El artículo 13 del Decreto facultaba al Ministerio Fiscal para formular la oportuna querrela en todos los casos de soborno que llegasen a su conocimiento. 4.º Y, por último, con la finalidad de garantizar la pureza de la elección, el artículo 14 del Decreto hacía extensiva la fe pública notarial a todos los funcionarios activos, excedentes, cesantes, jubilados y aspirantes que tuviesen la condición de letrados y a los individuos de las Juntas de gobierno de los Colegios de Abogados. Sin duda alguna, la modificación del régimen electoral anterior más importante reside en el apartamiento del Tribunal Supremo de los contenciosos electorales. Ni el Decreto ni la

---

Finalmente, se suprime la intervención del Tribunal Supremo en el examen de las actas protestadas, y ello, no sólo porque así lo aconseja la experiencia, sino por razones de mayor rapidez en la normal actuación de la Asamblea Constituyente.»

(15) F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 456.

(16) La vigencia de esta norma será reiterada, con posterioridad, por la Ley electoral de 27 de julio de 1933 para Diputados a Cortes y Concejales (*Gaceta de Madrid*, 28 de julio de 1933) con modificaciones parciales, aunque no respecto del sistema de garantías electorales. Únicamente la letra e) de su Artículo único, como elemento novedoso, atribuía a la jurisdicción ordinaria la facultad de verificar los resultados electorales en las elecciones municipales: «Las reclamaciones y protestas contra las elecciones municipales se substanciarán ante las Salas de lo Civil de las Audiencias territoriales cuando se trate de elecciones en capitales de provincia o poblaciones mayores de 50.000 habitantes, y ante las Audiencias provinciales, en los demás casos. Las Audiencias deberán resolver en el plazo de treinta días, contados desde la fecha del escrutinio general.»

experiencia histórica muestran razones convincentes que aconsejaron esta exclusión (17).

El artículo 57 de la Constitución republicana de 1931 seguirá la estela de las anteriores Constituciones españolas (18) al atribuir al Congreso de los Diputados la facultad para verificar los resultados de la elección: «*El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.*» Justo correlato, por otra parte, a la supresión de la intervención del Tribunal Supremo y a la proclamación del principio de soberanía parlamentaria en la resolución de los contenciosos electorales efectuada por el Decreto de 1931 para la elección de las Cortes Constituyentes.

¿En qué se sustancia, por tanto, la consideración del Tribunal de Garantías

---

(17) La ardiente defensa de la intervención judicial en el procedimiento electoral protagonizada por Maura, a la sazón Presidente del Consejo de Ministros, durante los debates parlamentarios de la Ley de 1907, al mismo tiempo que denunciaba los errores históricos acumulados en nuestra historia electoral y la disfuncional atribución a las Cámaras por el artículo 34 de la Constitución de la facultad de controlar la elección de los parlamentarios, resulta harto expresiva: «... no hemos logrado que el examen de actas en el Parlamento sea ingenuo y frío, ¡qué le vamos a hacer!, y todavía hemos logrado menos que no sea sospechoso, y lo peor es que acaso merezca ser sospechado; y delante de ésto ya hemos visto a los tribunales en los grados inferiores al Supremo ingeridos en las elecciones y capacidades en el orden provincial; y no es extraño que cuando se ha visto que la materia propiamente parlamentaria no se sustrae al flujo y reflujo de los afectos, de los intereses políticos..., se haya vuelto la mirada hacia una institución que, teniendo por profesión dignísima, indudable, juzgar friamente a todos y aplicar el criterio de las leyes a los actos que por las leyes han de ser regidos, entrega la autoridad, el sello de su imparcialidad y de su juicio, para que la Cámara, que no puede desprenderse de prerrogativas atropelladas por ello, defina ya en el solo atropello una culpa innegable. Se ha buscado la imparcialidad del Tribunal Supremo, se ha buscado la frialdad del Tribunal Supremo. Yo desco, yo debo esperar que al Tribunal Supremo le acontezca lo que al cristal, que aunque la luz que por él pase sea de color, no se mancha.... Yo creo que hasta sus alturas quizá no lleguen sino leves espumas del oleaje que sacude los cimientos de las actas y sus órganos en el Parlamento, porque, al fin y al cabo, allí desde el cimiento hasta la cumbre está todo penetrado de los mismos sentimientos de solidaridad política, con pasiones, defectos, agravios, esperanzas, represalias, ambiciones y las mil cosas que, por ser humanas, por ser palpitantes, son Parlamento...» (*Diario de las Sesiones de Cortes, Senado*, núm. 64, 18-7-1907, pág. 1227).

(18) Artículo 113 de la Constitución de 1812: «En esta primera junta presentarán todos los diputados sus poderes, y se nombrarán a pluralidad de votos dos comisiones, una de cinco individuos para que examine los poderes de todos los diputados, y otra de tres, para que examine de estos cinco individuos de la comisión»; artículo 20 del Estatuto Real de 1834: «El Reglamento de las Cortes determinará la forma y reglas que haya de observarse para la presentación y examen de los poderes»; artículo 29 de la Constitución de 1837: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior, y examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que le componen»; artículo 28 de la Constitución de 1845: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior, y examina las calidades de los individuos que le componen: el Congreso decide además sobre la legalidad de las elecciones de los Diputados»; artículo 45 de la Constitución de 1869: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores tendrá las facultades siguientes... 2.ª Examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los miembros que lo compongan»; artículo 34 de la Constitución de 1876: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores ... examina, así las cualidades de los miembros que lo componen, como la legalidad de su elección».

Constitucionales como Tribunal de Garantías Electorales? A la vista de lo expuesto, queda claro que la verificación de la elección de los diputados corresponde al Congreso de los Diputados y el control de las elecciones municipales a la jurisdicción ordinaria. El constituyente de 1931 parece que reservó la competencia electoral del Tribunal de Garantías Constitucionales para más alta dignidad: el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, debían elegir al Presidente de la República. Dos preceptos de la Constitución de 1931 alumbran esta afirmación:

Artículo 68: «El Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados.

Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley. Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios.»

Artículo 121: «Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de:

...

d) El examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República.

...».

Analizaremos, a continuación, la génesis de estos preceptos, el desarrollo legislativo que encuentran en la Ley de 1 de julio de 1932, reguladora de las elecciones del Presidente de la República y en la Ley del Tribunal de Garantías de 14 de junio de 1933 y su efectiva aplicación con motivo de las elecciones de compromisarios del 26 de abril de 1936 que condujeron a la elección de Manuel Azaña como Presidente de la República el 10 de mayo de 1936.

### III. TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES Y VERIFICACION DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN LA CONSTITUCION DE 1931: GENESIS Y FUNDAMENTO

Tras la proclamación de la II República el 14 de abril de 1931 y la constitución del Gobierno Provisional de la República, éste dictó el 6 de mayo un Decreto por el que se creaba la Comisión Jurídica Asesora, a la cual se le encargó la elaboración de un Anteproyecto de Constitución que el Gobierno pretendía remitir como propio, con posterioridad, a las Cortes Constituyentes.

El Anteproyecto de Constitución, en el tema que nos ocupa, introducía una ruptura radical en el tradicional sistema español de verificación de los resultados electorales. El artículo 100 f) del Anteproyecto de Constitución establecía: «Se crea, con función general y soberana sobre todo el territorio nacional, una alta jurisdicción constitucional, que tendrá competencia para estatuir, definitivamente, sobre ... la va-

lidez de las elecciones para Senadores y Diputados a Cortes» (19). Este precepto, como se observará, bebe, de forma muy directa, de las fuentes kelsenianas que tuvieron su fiel reflejo en la Constitución austríaca del 1 de octubre de 1920 (20). El intento de atribuir al Tribunal de Justicia Constitucional una «función jurisdiccional» (21) para el examen de las únicas elecciones directas previstas en el texto constitucional (el art. 52 del Anteproyecto preveía que el Presidente de la República fuera elegido por el Congreso y el Senado reunidos en Asamblea Nacional) suponía una absoluta quiebra del modelo español, vigente en todas las Constituciones desde 1812, de atribución a las Cámaras de la facultad de verificar las actas electorales (22).

En julio de 1931 la Comisión Jurídica Asesora elevó al Gobierno Provisional el Anteproyecto de Constitución pero, a causa de los disensos existentes en su seno, éste no pudo presentarlo como proyecto constitucional propio a las Cortes Constituyentes surgidas de las elecciones del 28 de junio. El 28 de julio las Cortes designaron una comisión parlamentaria que, bajo la presidencia de Jiménez de Asúa, debía elaborar un Proyecto de Constitución que fue presentado el 18 de agosto.

El Proyecto de Constitución (23), sin embargo, abandonará las previsiones iniciales del Anteproyecto de Constitución (a pesar de que éste, junto con sus votos particulares, fue remitido, aunque no como proyecto constitucional, a las Cortes) y no atribuirá competencia electoral alguna a la jurisdicción constitucional. El Proyecto de Constitución reservará al Congreso de los Diputados la facultad «para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos» (art. 56.1) pero, a pesar de que la elección del Presidente de la República debía realizarse por sufragio universal, igual, directo y secreto (art. 66), el artículo 117 del Proyecto no contemplaba, entre las competencias atribuidas al Tribunal de Garantías Constitucionales, ninguna referencia al control y verificación de los resultados electorales. Extraña exclusión ésta si tenemos en cuenta la influencia inmediata de la Constitución austríaca de 1920 (que en su art. 141, como ya vimos, atribuía relevantes funciones de garantía electoral en favor de la jurisdicción constitucional) y si,

(19) D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras Leyes y proyectos políticos de España*, vol. II, Editora Nacional, Madrid, 1969, pág. 161.

(20) El artículo 141 de la Constitución austríaca de 1920 establecía: «El Tribunal de Justicia Constitucional deberá resolver sobre la validez de las elecciones protestadas del Consejo nacional, del Consejo federal, de las Dietas y de todas las Asambleas representativas; también resolverá, a petición de una de dichas Asambleas, sobre la pérdida de su mandato de alguno de sus miembros.»

(21) D. SEVILLA ANDRÉS: *Op. cit.*, pág. 145.

(22) No resta trascendencia a esta previsión del Anteproyecto de Constitución la formulación de un voto particular por parte de don Javier Elola con la finalidad de delimitar esta competencia de la jurisdicción constitucional: «Se crea, con función general y soberana, sobre todo el territorio nacional, una alta jurisdicción constitucional, con competencia para estatuir, definitivamente, sobre ... la declaración de legitimidad de las operaciones electorales impugnadas y sobre la validez, controvertida, de las actas de representación parlamentaria...» (D. SEVILLA ANDRÉS: *Op. cit.*, pág. 197).

(23) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, 18 de agosto de 1931, núm. 22, Apéndice 4.º.

abundando, atendemos a la configuración constitucional de un Tribunal de Garantías Constitucionales, en palabras pronunciadas por Jiménez de Asúa con motivo del discurso de presentación del Proyecto de Constitución ante el pleno de las Cortes el 27 de agosto, «parecido, en parte, al de Austria, pero, sobre todo, es una síntesis del Tribunal Constitucional de Norteamérica, del de Juicio de Amparo de Méjico y del de Conflictos de Francia» (24).

¿Qué razones llevaron, por tanto, al constituyente republicano a otorgar definitivamente competencias electorales a la jurisdicción constitucional? El cotejo de los textos del Proyecto de Constitución y de su redacción definitiva pone de relieve que la competencia para resolver sobre la validez y capacidad de los diputados electos corresponde al Congreso de los Diputados. ¿En qué supuestos y por qué razón se atribuyeron al Tribunal de Garantías Constitucionales funciones de garantía electoral?

El origen del otorgamiento de funciones electorales al Tribunal de Garantías Constitucionales reside en la modificación sufrida por el Proyecto de Constitución durante el trámite parlamentario en relación al procedimiento de elección del Presidente de la República. El artículo 66 del Proyecto de Constitución, como se recordará, preveía la elección del Presidente de la República por sufragio universal, igual, directo y secreto pero, durante la sesión de las Cortes Constituyentes de 29 de octubre, este precepto fue enmendado atribuyéndose la elección del Presidente de la República a las Cortes, conjuntamente con un número de compromisarios igual al de Diputados, los cuales debían ser elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determinase la ley (25).

Durante el debate parlamentario del procedimiento de elección del Presidente de la República y una vez alcanzado el acuerdo para que la elección correspondiese conjuntamente a los diputados y a un número igual de compromisarios elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, se alzó la juiciosa voz de Alcalá-Zamora para apuntar lo siguiente:

«... ¿quién va a examinar los poderes de esos compromisarios elegidos por sufragio universal directo? Yo jamás he sido partidario de que la Cámara, cuyas prerrogativas defiendo en todos sus órdenes, apruebe sus elecciones. La merma inicial del prestigio de toda Cámara ha sido la injusticia patente, el apasionamiento de partido en la aprobación o en la anulación de las elecciones. De eso no se ha curado ningún Parlamento español; éste es el mejor que yo he conocido, creo que el más recto que España tuvo y, aún en eso, es en lo único en que se le podrían dirigir censuras. Pero si los poderes de esos compromisarios que van a elegir al Presidente se entregan a la decisión de la Cámara, entonces, en el desbordamiento de pasiones que supone una elec-

(24) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, 27 de agosto de 1931, núm. 28.

(25) Para un análisis detenido de los argumentos favorables y contrarios a esta previsión constitucional, que, obviamente, excede el marco de nuestro estudio, consúltese el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, 29 de octubre de 1931, núm. 66, págs. 2012 y sigs.

ción presidencial, se corre el peligro de que la Cámara quiera mantener en la representación de esos compromisarios un reflejo, una imagen de la suya y sea meramente duplicar la mayoría que exista formada en este Parlamento, y eso puede prostituir la elección presidencial. Por eso yo, que aun en los momentos en que me abstengo de colaborar, siento, por el dictado de mi deber, por mis tradiciones gubernamentales, el impulso de prestar auxilio y un consejo, sin empeño alguno sugiero a la Comisión que si prevaleciese esa fórmula, establezcáis *que los poderes de los compromisarios los examine y resuelva el Tribunal de Justicia Constitucional*. Entregados a la Cámara, pueden ser el desprestigio absoluto de ella y el de la elección del Presidente...» (26).

La paternidad de la propuesta de atribución de competencias electorales al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde, sin ningún género de dudas, a Alcalá-Zamora. Su reflexión, calificada como «admirable y justa» (27), encontró, sin embargo, una leve oposición formal pronto superada. La mayoría parlamentaria propugnaba la desconstitucionalización de esta facultad electoral del Tribunal de Garantías Constitucionales y su posterior regulación mediante ley lo que mereció las siguientes consideraciones de Alcalá-Zamora: «... no debiera repararse en llevarlo a la Constitución. Contiene ésta preceptos que, en gravedad y en importancia, no se parecen al problema que nos ocupa, mucho más impropios de la Constitución. Dejarlo para una ley, es dejarlo al arbitrio, a la ambición, a la codicia de una mayoría parlamentaria que, apartada de la corriente del país, no quiera ser rectificada por la nueva elección. Vale la pena de que no lo dejéis para la ley especial y la llevéis a la Constitución misma, si prevalece la fórmula» (28).

Aprobada, en la sesión del 29 de octubre, la facultad del Tribunal de Garantías Constitucionales para examinar y aprobar los poderes de los compromisarios que debían, junto con las Cortes, elegir al Presidente de la República, no se suscitó ninguna otra controversia sobre el tema durante el resto de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Constitución. Tampoco el debate de su Título X («Garantías y reforma de la Constitución») reabrió la polémica, anteriormente zanjada, sobre las funciones electorales del Tribunal de Garantías Constitucionales (29).

Los arts. 68 y 121 *d*) de la Constitución republicana de 1931 convierten, por tanto, al Tribunal de Garantías Constitucionales en lo que Posada (30) denominaría un «Tribunal de jurisdicción electoral» para el examen y aprobación de los poderes

(26) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 29 de octubre de 1931, núm. 66, págs. 2022-2023.

(27) Palabras del diputado GÓMEZ SAN JOSÉ en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 29 de octubre de 1931, núm. 66, pág. 2023.

(28) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 29 de octubre de 1931, núm. 66, pág. 2023.

(29) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 26 de noviembre de 1931, núm. 81, págs. 2645 y sigs., y de 27 de noviembre de 1931, núm. 82, págs. 2706 y sigs.

(30) A. POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole: Le régime constitutionnel en Espagne. Evolution, textes, commentaires*, Sirey, París, 1932, págs. 218-219.

de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, elegían al Presidente de la República. A la luz de los datos aportados por el proceso constituyente descrito, resulta conveniente formular algunas consideraciones adicionales.

En primer lugar, el control de las actas electorales de los diputados sigue reservado a la Cámara secundándose así la tradición constitucional española. No faltaron, sin embargo, voces de la época que plantearon la conveniencia de atribuir dicha competencia a la novísima jurisdicción constitucional. Amén de lo dispuesto en el artículo 100 *f*) del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, el propio Alcalá-Zamora afirmaba en la Conferencia que dio a la Agrupación Socialista de Santiago el 9 de marzo de 1933: «... sólo en 1907 en virtud de la Ley Electoral se decidió crear el Tribunal de Actas protestadas, mirado con recelo por el gubernamentalismo con que procedió en muchos casos. A pesar de este precedente poco recomendable, hubiera sido de desear que al Tribunal de Garantías, de mayor autoridad e independencia que el de Actas citado, se encomendase la tarea de juzgar las elecciones...» (31).

La pretensión de atribuir la competencia de verificación de las elecciones parlamentarias a la jurisdicción constitucional encubre, obviamente, un muy justificado recelo hacia la experiencia ofrecida por las Cortes españolas, durante toda su existencia, en la verificación de actas electorales: «... en los acuerdos de la Cámara —recordemos, sin ir más lejos, lo ocurrido en la actual con el examen de las actas de Lugo— suele predominar el móvil político sobre el jurisdiccional en estricto sentido, que es el único que interesa conseguir. Y díganos los Diputados, con sinceridad plena, si conocen ellos algún partido político dispuesto a sacrificar su dominio en el Congreso en aras de una justicia electoral limpia de toda mancha...» (32).

En segundo lugar, tampoco faltaron voces en su momento, como la de Pérez-Serrano que, considerando acertada la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales en el control de las actas electorales de los compromisarios, advertían de ciertas implicaciones derivadas de dicha intervención: «... entiéndase bien, que con ello se atribuye a dicho organismo una cierta función de Poder moderador, aun cuando en el caso presente se trate de acto verdaderamente jurisdiccional...» (33). Resultan lógicos ciertos temores si atendemos a la nula experiencia, en esos mo-

(31) N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Ed. Reus, Madrid, 1933, págs. 34-35.

(32) N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «El Tribunal de Garantías Constitucionales. Antecedentes, naturaleza y objeto de las diferentes funciones que le incumben», *Revista de los Tribunales y de Legislación Universal*, núm. 26, 1933, pág. 398.

Muchos años después, con motivo de una respuesta a una encuesta sobre Justicia Constitucional promovida en 1971, Alcalá-Zamora mantendría el mismo criterio: «La jurisdicción electoral debe también sustraerse al Parlamento, es decir, para excluir que el apasionamiento político prevalezca, en pro o en contra, sobre la más elemental justicia» (N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Estudios procesales*, Tecnos, Madrid, 1975, pág. 580).

(33) N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Edersa, Madrid, 1932, pág. 249.

mentos, de la jurisdicción constitucional en el constitucionalismo español, a la corta y escasísima vigencia en el constitucionalismo comparado y a las reminiscencias doctrinales procedentes del constitucionalismo decimonónico.

En tercer lugar, la Constitución republicana de 1931 y las normas electorales de la época configuraban un más que dudoso modelo de control electoral que se resumía, a modo de simplificación, en la atribución de estas facultades a la jurisdicción ordinaria en la elección de concejales, al Parlamento respecto de la elección de diputados y al Tribunal de Garantías Constitucionales cuando se hallase en juego la elección del Presidente de la República. Ciertamente, en palabras de Ruiz del Castillo, el control de las elecciones presidenciales es encomendado a «un Tribunal excepcionalísimo —como excepcional es la función de los compromisarios—» (34) pero ninguna razón lógica justificaba, a nuestro modo de ver, la diferenciación expuesta cuando el elemento definitorio de los mecanismos de control no puede depender de a quién se elige sino de quién y cómo elige.

En cuarto lugar, las funciones electorales atribuidas por la Constitución de 1931 al Tribunal de Garantías Constitucionales, por mucho que pretendamos magnificar su trascendencia histórica, que la tiene, «con no ser, ciertamente, cuestiones baladíes, implican una innovación menor que... podía haberse conferido a cualquier otro órgano» (35) y, en última instancia, a fuerza de ser expresivos, puede afirmarse que esta función del Tribunal de Garantías Constitucionales «supondría una semana de trabajo cada seis años, en circunstancias de renovación normal en la Jefatura del Estado» (36). Advertimos, no obstante, que la supuesta falta de relevancia de estas funciones electorales no quita para que un análisis correcto de las mismas deba realizarse, en general, a la luz de la realidad socio-política y jurídico-constitucional que rodeó a la II República (37) y, en particular, respecto del Tribunal de Garantías

(34) C. RUÍZ DEL CASTILLO: *Derecho Político*, Ed. Reus, Madrid, 1934, pág. 380.

(35) N. PÉREZ-SERRANO: «El proyecto de Tribunal de Garantías y el recurso de inconstitucionalidad», *Revista de Derecho Público*, núm. 13, 1933, pág. 8.

(36) N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 248.

(37) Resulta gustosamente inevitable remitir al lector a los numerosos estudios de don JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA sobre el régimen constitucional de la II República española: «La formación de gobierno durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 204, 1975; «El presidente Alcalá-Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1976; «La prerrogativa presidencial durante la II República: su mediatización», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980; «El voto de desconfianza en la Segunda República», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, 1981; «El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos», *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982; «Presidente de la República y Gobierno: sus relaciones», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 31-32, 1983; «El Gobierno Provisional de la Segunda República», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 7, 1984; «Las Constituyentes de 1931 en su cincuentenario», *Estudios en homenaje al profesor Diego Sevilla Andrés*, Universidad de Valencia, Valencia, 1984; *La destitución de Alcalá-Zamora*, Fundación Universitaria San Pablo Ceu, Valencia, 1988; «La suspensión de sesiones en diciembre de 1935», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, 1989; «La elección de Alcalá-Zamora», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, 1989.

Constitucionales, observando, como señala Rubio Llorente (38), «la confusión que en los constituyentes de la II República existía acerca de cuál es la auténtica naturaleza de una institución de este género» y acerca de su composición, atribución de funciones o relación con otros órganos constitucionales (39).

#### IV. LAS FUNCIONES ELECTORALES DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN LA DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL

El Tribunal de Garantías Constitucionales extiende sus competencias en materia electoral a un segundo supuesto. Ciertamente, los artículos 68 y 121 *d*) de la Constitución de 1931 únicamente contemplan la competencia del Tribunal de examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que debían elegir, junto con los diputados, al Presidente de la República. Ningún otro precepto del texto constitucional republicano hace mención de cualquier otra competencia electoral del Tri-

---

Para el estudio global de la realidad político-constitucional de la II República española resulta imprescindible recurrir al magnífico libro de J. OLIVER ARAUJO (*El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1991) y, para profundizar en aspectos concretos del mismo, al exhaustivo repertorio bibliográfico que en el mismo se incluye.

(38) F. RUBIO LLORENTE: «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-1983, pág. 31.

(39) Para el estudio de diferentes aspectos del Tribunal de Garantías Constitucionales, como bibliografía específica, pueden consultarse: N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «El Tribunal de Garantías Constitucionales. Antecedentes, naturaleza y objeto de las diferentes funciones que le incumben», y..., *Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales...*; J. ALMAGRO NOSETTE: «La acción popular ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica», *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982; M. BASSOLS COMA: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, CEC, Madrid, 1981; P. CRUZ VILLALÓN: «Dos modos de regulación del control de constitucionalidad; Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982; F. DÍAZ DE ARCAYA Y MIRAVETE: *El Tribunal de Garantías Constitucionales. Su legislación y doctrina constituyente y constitucional*, Ed. Reus, Madrid, 1934; R. FERNÁNDEZ DE VELASCO: «El Tribunal de Garantías Constitucionales. La Disposición final de la ley», *Revista de Derecho Público* núm. 19-20, 1933; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «El Tribunal de Garantías Constitucionales. La problemática de su composición y del estatuto jurídico de sus miembros», *Revista de Derecho Público*, núm. 111, 1988; J. L. GARCÍA RUIZ: *El recurso de amparo en el Derecho español*, Editora Nacional, Madrid, 1980; J. L. MELÁN GIL: «El Tribunal de Garantías Constitucionales», *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971; J. OLIVER ARAUJO: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986; N. PÉREZ-SERRANO: «El proyecto del Tribunal de Garantías y el recurso de inconstitucionalidad»; A. POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole. Le Régime constitutionnel en Espagne: Evolution, textes, commentaires...*; R. REYES: *La defensa constitucional. Recursos de inconstitucionalidad y amparo*, Espasa Calpe, Madrid, 1934; F. RUBIO LLORENTE: «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional...»; R. M. RUIZ LAPENA: «El recurso de amparo durante la II República española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979 y *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*, Bosch, Barcelona, 1982; J. TOMÁS VILLARROYA: «El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 11, 1968.

bunal de Garantías Constitucionales. Siendo esto cierto, no pueden perderse de vista las disposiciones constitucionales que regulan la destitución del Presidente de la República:

Artículo 82. «El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato.

La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.

En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección del Presidente. Los compromisarios, reunidos con las Cortes, decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas.

Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá el nuevo Presidente».

El artículo 82 de la Constitución regula el procedimiento previsto para la destitución del Presidente de la República. Este consta de una *fase de iniciativa* de la destitución, en la cual ésta debe ser adoptada por tres quintas partes de los miembros del Congreso, y de una *fase resolutoria*, en la que el acuerdo de destitución corresponde, por mayoría absoluta, a las Cortes junto con los compromisarios electos. Finalmente, si se acuerda la destitución, esta misma Asamblea elegirá al nuevo Presidente. Como se observará, los compromisarios, cuya elección en la forma prevista para la elección de Presidente es convocada en el plazo de ocho días desde que se acordó la propuesta de destitución, intervienen en la adopción de dos posibles acuerdos: la destitución del Presidente de la República y, posteriormente, si procede, la elección de nuevo Presidente.

¿Están sometidos los poderes de los compromisarios que deben concurrir a la destitución del Presidente de la República al examen y aprobación del Tribunal de Garantías Constitucionales? El artículo 82 de la Constitución no menciona expresamente esta posibilidad sino que se limita a establecer que la elección de estos compromisarios se realizará «en la forma prevenida para la elección de Presidente», lo que parece constituir una remisión clara a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución, es decir, también a la facultad del Tribunal de Garantías Constitucionales para examinar y aprobar los poderes de los compromisarios (aunque el art. 1 de la Ley de 1 de julio de 1932 reguladora de las elecciones del Presidente de la República restrinja el ámbito de aplicación de esta ley a la elección de compromisarios prevista en el art. 68 de la Constitución). De forma unánime, la doctrina (40) coincidió en su momento con Pérez-Serrano al entender que «el silencio guardado no puede suplirse más que de un modo: pensando que con ello no se ha querido suprimir la revisión de estas designaciones, y estatuyendo por analogía la competencia del Tribunal referido; cosa tanto más razonable cuanto estos mismos

(40) C. RUIZ DEL CASTILLO: *Op. cit.*, pág. 391; N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales...*, pág. 34.

compromisarios podrían verse llamados a elegir al nuevo Presidente» (41). Esfuerzo y propuesta doctrinal que tuvo su plasmación normativa en la Ley de 14 de junio de 1933 del Tribunal de Garantías cuyo artículo 74 extendió la aplicación del Título VII de la Ley («Sobre el examen de los poderes de los compromisarios presidenciales») «a los casos de elección de compromisarios convocada a los efectos del artículo 82 de la Constitución».

El procedimiento de destitución del Presidente de la República previsto en el artículo 82 de la Constitución nunca llegó a aplicarse puesto que la destitución de Alcalá-Zamora como Presidente de la República, el 7 de abril de 1936, se realizó por la vía del artículo 81 de la Constitución (destitución del Presidente de la República por el voto de la mayoría absoluta de las Cortes desfavorable a la necesidad de disolución de las anteriores Cortes —en el caso de segunda disolución—) (42).

#### V. TEORIA Y PRACTICA DE LAS FUNCIONES ELECTORALES DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

La regulación completa de las funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales relativas a la elección del Presidente de la República se encuentra en la Ley de 1 de julio de 1932, reguladora de la elección del Presidente de la República (43), y en la Ley de 14 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías (44). Aunque Fábregas del Pilar (45) califica como «mezquina y recelosa» a la Ley del Tribunal de Garantías, no podemos compartir esta afirmación en lo referente a la regulación de las funciones electorales efectuada por esta norma. Más bien al contrario, pudiera pensarse, como veremos posteriormente, que las funciones electorales atribuidas tanto por la Ley de 1 de julio de 1932 como por la de 14 de junio de 1933 al Tribunal de Garantías Constitucionales exceden, con mucho, el mandato constitucional del artículo 121 *d*): examinar y aprobar los poderes de los compromisarios. Difícilmente podremos encontrar las razones de estos excesos del legislador republicano por cuanto las mencionadas normas fueron objeto de una tramitación parlamentaria extraordinaria y extrañamente pacífica: el proyecto de ley (46) que debía regular la elección del Presidente de la República, una vez dictaminado por la Comisión de Goberna-

(41) N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios...*, pág. 270.

(42) El profesor TOMÁS VILLARROYA (*La destitución de Alcalá-Zamora...*, págs. 137-140) entiende, sin embargo, que dicha destitución debiera haberse realizado por la vía prevista en el mencionado artículo 82 de la Constitución.

(43) *Gaceta de Madrid*, 3 de julio de 1932.

(44) *Gaceta de Madrid*, 30 de junio de 1933.

(45) J. M. FÁBREGAS DEL PILAR: «El Tribunal de Garantías Constitucionales», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, octubre 1933, pág. 564.

(46) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, 9 de abril de 1932, núm. 153, Apéndice 2.º.

ción (47), fue aprobado, sin discusión (48), en la Sesión de las Cortes celebrada el día 17 de junio de 1932 y, en idéntica sintonía, el título VII («Sobre el examen de los poderes de los compromisarios presidenciales») del proyecto de ley (49) del Tribunal de Garantías, frente a las agrias discusiones (50) que suscitaron los restantes preceptos de esta ley, fue aprobado sin enmienda ni discusión alguna por, señaló durante los debates parlamentarios el diputado Ossorio y Gallardo, «no ser de tanta importancia» (51).

No es nuestro propósito, sin embargo, limitarnos a un análisis jurídico-formal de las normas que atribuían al Tribunal de Garantías Constitucionales competencias electorales. A tal fin, estudiaremos los acuerdos adoptados por este Tribunal con motivo de la única oportunidad histórica en que pudo ser puesto en funcionamiento el mecanismo de elección del Presidente de la República previsto en el artículo 68 de la Constitución de 1931, esto es, con motivo de las únicas elecciones de compromisarios realizadas durante la II República: las elecciones de 26 de abril de 1936.

Tras la destitución de Alcalá-Zamora como Presidente de la República el 7 de abril, fueron convocadas elecciones de compromisarios que, junto con las Cortes, debían elegir nuevo Presidente de la República. Estos comicios desembocaron en la elección, el 10 de mayo de 1936, de Manuel Azaña como Presidente de la República. Las mencionadas elecciones de compromisarios, celebradas el 26 de abril, se desarrollaron bajo el signo de la indiferencia y abstención de los electores y de la inhibición de las fuerzas políticas de oposición. La prensa de la época puso de relieve estas circunstancias (52) pero no parece deducirse de su lectura, ni de la actuación del Tribunal de Garantías Constitucionales, un juicio tan severo como el realizado por Alcalá-Zamora: «El ensayo, no general, ni apenas con trajes, del 26 de abril de 1936, con toda la vacuidad de una farsa, no dejó de ser lección, ya que no elección, hartó expresiva...» (53); «... Inhibidas las oposiciones; sin fiscalización efectiva las mesas electorales; desinteresados los electores respecto de la convocatoria; designados

(47) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, 20 de mayo de 1932, núm. 169, Apéndice 5.º.

(48) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, 17 de junio de 1932, núm. 185, pág. 6303.

(49) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, núm. 284, Apéndice, 1.º.

(50) *Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, 18 de mayo al 7 de junio de 1933, núms. 340-351.

(51) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española*, 31 de mayo de 1933, núm. 347, pág. 13197.

(52) Así, por ejemplo, el editorial del diario *AHORA*, de 28 de abril de 1936, afirmaba: «Se verificó la elección de compromisarios. El resultado estaba descontado: por ello hubo orden y faltó pasión. Es lamentable la abstención de algunas fuerzas políticas, pues se ha visto bien claro que en no pocas provincias ha ido el Frente Popular al copo por no presentarse candidatos de los partidos republicanos de oposición. Si hubiese existido lucha se habrían ponderado más los criterios de los elegidos...»

(53) N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional...*, págs. 148-149.

para candidatos a compromisarios personas desconocidas y sin más ambición que la de hacer un viaje a Madrid, percibir unas dietas y ver su nombre en los periódicos, las tales elecciones fueron el *pucherazo* más gigantesco que la historia del sufragio universal registra en España...» (54).

#### A) *El Tribunal de Garantías Constitucionales como Administración electoral*

Si anteriormente advertíamos que las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales previstas en los artículos 68 y 121 *d*) de la Constitución («examen y aprobación de los poderes de los compromisarios») habían sido objeto de una regulación legislativa expansiva y generosa, estábamos haciendo referencia a las funciones que, como Administración electoral, atribuía al Tribunal de Garantías la Ley de 1 de julio de 1932, reguladora de la elección del Presidente de la República.

Las funciones asignadas por la Ley de 17 de junio de 1932 al Tribunal de Garantías Constitucionales, en tanto Administración electoral, eran las siguientes: recepción de copia de las actas de aquellas sesiones celebradas por las Juntas Municipales del Censo en las que se recibiesen las propuestas de compromisarios que realizaran los concejales (art. 6); sustitución de las funciones que las normas reguladoras de la elección de diputados a Cortes atribuían a la Junta Central del Censo en relación al nombramiento, por los candidatos proclamados, de interventores para las Mesas electorales (art. 10); recepción de la documentación electoral relativa al escrutinio general que, de acuerdo con las disposiciones que rijan para el de las elecciones de diputados a Cortes, esté ordenado presentar y enviar al Congreso de los Diputados o a la Junta Central del Censo (art. 13); potestad sancionatoria, imponiendo multas de 500 a 5.000 pesetas, a los miembros de las Juntas Provinciales que no finalizaren el escrutinio general en cuarenta y ocho horas (art. 13); recepción de las certificaciones remitidas por los candidatos proclamados compromisarios que, expedidas por la Junta Provincial del Censo, los declaraba compromisarios electos (art. 14); expedición de credenciales a los compromisarios declarados electos tras el examen de poderes efectuado por el propio Tribunal de Garantías (art. 14) (55). El artículo 69 de la Ley del Tribunal de Garantías, por último, añadía que toda esta documentación electoral y la complementaria que por cualquier concepto se presentase debía pasarse a la Sala de Justicia del Tribunal de Garantías

(54) N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Ensayos de Derecho Procesal, Civil, Penal y Constitucional*, Ed. Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944, pág. 560.

(55) Buen ejemplo de esta función electoral se recoge en los acuerdos del Tribunal adoptados en su sesión de 16 de abril: «... El señor Secretario da lectura a un modelo de credencial para, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal, entregarla a los compromisarios proclamados. Se aprueba el modelo presentado, añadiéndole el visto bueno de la Presidencia...» (*Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 16 de abril de 1936, Biblioteca del Tribunal Constitucional, hoja núm. 143).

donde se irían formando tantos expedientes como circunscripciones electorales hubiesen existido.

Al amparo de todas estas facultades, el Tribunal de Garantías Constitucionales desempeñó su función como Administración electoral desde el primer momento no sin pocas dificultades. Los principales inconvenientes derivaron de la falta de medios materiales y personales (dolencia ésta, que parece inherente a todos los procesos electorales habidos en España tanto en el ayer como en el hoy). El Acta número 145 de la sesión de 16 de abril del Tribunal de Garantías refleja esta necesidad: «... El Sr. Secretario se refiere a las dificultades que existen para llevar a cabo el escrutinio que corresponde al Tribunal en la elección para compromisarios para elegir Presidente de la República, por la falta de personal e instrumentos de trabajo. Da cuenta de un escrito que propone a la aprobación del Pleno, dirigido al Sr. Ministro de Hacienda, en solicitud de que se conceda al Tribunal un crédito extraordinario importante 25.000 pesetas, para atender a los gastos extraordinarios que dicho escrutinio suponga. Sin discusión se aprueba el escrito y, por tanto, la petición contenida en el mismo. Asimismo da lectura a un oficio, que somete también a la aprobación del Pleno, dirigido al Sr. Presidente de las Cortes, solicitando el envío de funcionarios del Congreso, en comisión, para las operaciones auxiliares del escrutinio. Igualmente es aprobado...» (56). El crédito extraordinario le sería concedido pero no correría la misma suerte la petición formulada a las Cortes (57).

La «labor eficacísima —en palabras del Presidente del Tribunal— en los trabajos que se llevan a cabo con motivo de las elecciones de compromisarios» (58) del 26 de abril por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales se verá complementada con una clara delimitación del ámbito de su competencia electoral. La Ley de 1 de julio de 1932 nada señalaba en relación a una posible función consultiva del Tribunal de Garantías Constitucionales respecto de los restantes órganos de la Administración electoral. La función consultiva del máximo órgano de la Administración electoral debería constituir una consecuencia lógica de la ordenación jerárquica de ésta. Pero, la confusión sobre la naturaleza de las funciones electorales del Tribunal de Garantías Constitucionales y la incongruencia que suponía su consideración como máximo órgano de la Administración electoral en la elección de compromisarios presidenciales se puso de manifiesto en las deliberaciones y acuerdos del Tribunal. En su sesión del 16 de abril, el secretario del Tribunal informó al Pleno de la consulta remitida por la Junta Provincial del Censo de Valladolid sobre la facultad

---

(56) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 16 de abril de 1936..., hoja núm. 142.

(57) El Secretario del Tribunal, don José Serrano Pacheco, declararía el 28 de abril al diario *AHORA* que el Tribunal contaba «con personal de la Diputación, del Ayuntamiento y del Instituto Geográfico y Estadístico. Solicitamos ayuda del Congreso, pero se nos denegó por exceso de trabajo» (pág. 7).

(58) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 2 de mayo de 1936..., hoja núm. 143.

para proponer compromisarios. La Ley de 1 de julio de 1932 no atribuía al Tribunal una función consultiva pero éste se planteó esta posibilidad resolviendo negativamente: «... El Sr. Pedregal estima que el Tribunal debe pronunciarse en cuanto a la facultad para evacuar esta clase de consultas, manifestando el Sr. Pradera que no puede el Tribunal resolverlas. El Sr. Pedregal muestra su conformidad con este criterio como, asimismo, los demás Sres. Vocales, y se acuerda, por tanto, que el Tribunal tiene sólo carácter jurisdiccional y no puede evacuar las consultas que se le formulen por las Juntas del Censo...» (59).

### B) *El Tribunal de Garantías Constitucionales como jurisdicción electoral*

Como acabamos de ver, el Tribunal de Garantías Constitucionales reivindicaba, en su sesión plenaria de 16 de abril, la naturaleza jurisdiccional de sus funciones electorales. La Ley de 14 de junio de 1933 del Tribunal de Garantías, en desarrollo de los arts. 68 y 121 d) de la Constitución, confirmaba este carácter jurisdiccional al regular el procedimiento para el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios. Como comprobaremos, sin embargo, este procedimiento interno del Tribunal, no fue escrupulosamente seguido. Analicemos, detenidamente, el procedimiento de examen de los poderes de los compromisarios presidenciales.

En primer lugar, transcurridos los cinco días naturales en que tanto los candidatos proclamados compromisarios como los candidatos derrotados podían presentar al Tribunal los escritos y documentos justificativos del derecho a su proclamación, la Sala de Justicia (60) debía proceder, según el artículo 70, a clasificar los expedientes distinguiendo entre elecciones protestadas y no protestadas.

Las actas de las elecciones contra las cuales no se hubiesen formulado protestas debían darse por aprobadas inmediatamente y el Presidente del Tribunal expedir las credenciales oportunas a favor de los interesados, haciendo constar en ellas qué circunscripción designó al titular y cuántos votos obtuvo (art. 71). El Pleno del Tribunal de Garantías, y no la Sala de Justicia como venía establecido por la ley, debatió, en su sesión de 4 de mayo, sobre si las actas de compromisarios que hubiesen llegado al Tribunal sin protesta debían ser aprobadas por el Tribunal en el momento de su lectura y, tras breve discusión en la que intervinieron los Vocales

(59) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 16 de abril de 1936..., hoja núm. 142.

(60) La Sala de Justicia, según los arts. 24 y 25 de la Ley del Tribunal, estaba constituida por un Vicepresidente, que actuaba como Presidente, por un Diputado, por un Vocal de los elegidos por los Colegios de Abogados, por un Profesor y por un Vocal regional; y debía conocer de la verificación de los poderes de los compromisarios que hubiesen de intervenir en la elección del Presidente de la República, y también de los poderes de los compromisarios que hubiesen de actuar en la destitución del propio Presidente de la República, a los efectos de los artículos 68 y 82 de la Constitución.

Ruiz del Castillo, Barnés, Pradera y Bugeda, acordó aprobar y proclamar compromisarios para la elección del Presidente de la República a los previamente proclamados por las Juntas Provinciales del Censo, sin protesta, de las siguientes circunscripciones (61): Madrid capital, Madrid provincia, Alava, Albacete, Alicante, Almería, Avila, Badajoz, Baleares, Barcelona capital, Barcelona provincia, Cáceres, Ceuta, Córdoba, Gerona, Granada, Guadalajara, Guipúzcoa, Huelva, Huesca, Jaén, Las Palmas, León, Lérida, Logroño, Lugo, Málaga capital, Málaga provincia, Melilla, Murcia capital, Murcia provincia, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla provincia, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia capital, Valencia provincia, Valladolid, Vizcaya capital, Vizcaya provincia, Zamora, Zaragoza capital y Zaragoza provincia. Del mismo modo procedió el Pleno del Tribunal, en su sesión de 6 de mayo, respecto de las actas no protestadas de las circunscripciones de Burgos, La Coruña, Santa Cruz de Tenerife, Cuenca y Cádiz (62).

En cuanto a las elecciones reclamadas, cada expediente debía turnarse a un Vocal de la Sala de Justicia (63) y, dentro de los tres primeros días de los doce en que el Tribunal debía resolver la proclamación de compromisarios desde la recepción de la documentación electoral, la Sala de Justicia, a propuesta de los ponentes, debía clasificar los expedientes protestados en graves y leves (art. 72).

1.º Expedientes con *protestas leves* serían aquellos en que ni se ventilase la capacidad del elegido ni se alegasen coacciones generales, soborno calificado, falsedad u otras irregularidades de esencia. Debían tramitarse en forma escrita, fallando la Sala con el estudio de los antecedentes y los documentos aportados o requeridos de oficio por aquélla. Recuérdese que el artículo 27 de la Ley del Tribunal, a diferencia de los diversos sistemas de legitimación para acceder ante el Tribunal previstos en otros procesos constitucionales, establece que «el Tribunal entenderá de oficio en el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios para elección del Presidente de la República».

2.º Se consideraban *expedientes graves* aquellos en que se ventilase la capacidad del elegido o se alegasen coacciones generales, soborno calificado, falsedad u

---

(61) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 4 de mayo de 1936..., hojas núms. 144 a 148.

(62) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hojas núms. 149 y 150.

(63) Altamente previsor, el Tribunal aprobó ya en su sesión plenaria de 16 de abril el orden de distribución de ponencias, aunque con alguna previsión que, posiblemente, contradecía el tenor literal del artículo 72 de la Ley del Tribunal: «... El señor Presidente propone se acuerde el orden que ha de seguirse en la distribución de ponencias y, después de leídos por el señor Secretario los artículos de la ley en que se fija el procedimiento, se acuerda se turnen las actas protestadas por orden alfabético de apellido de los señores Vocales, saltándose dicho turno cuando la circunscripción protestada perteneciera a la misma región que represente el señor Vocal a quien hubiera correspondido su estudio. Asimismo se acuerda que dicho orden se seguirá a medida que vayan teniendo entrada en el Tribunal los documentos y que cuando sobre un Vocal recaigan dos circunscripciones de importancia, que no le permitan desenvolverse normalmente, puede excusarse por exceso de trabajo, que la Presidencia podrá estimar libremente...» (*Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 16 de abril de 1936..., hojas núms. 142-143).

otras irregularidades de esencia. La Sala de Justicia debía anunciar por edictos la calificación de actas graves, admitir en los tres días subsiguientes la aportación de prueba de los que, habiendo sido candidatos, hubieren reclamado contra la elección e, incluso, en casos excepcionales, podía autorizar vista pública en la que informasen, por sí o por persona designada, los impugnantes y los electos de la circunscripción protestada.

La resolución de las actas protestadas debía realizarse, según el artículo 73, mediante decisión motivada de la Sala de Justicia y ésta podía adoptar alguna de las siguientes modalidades: *a)* Ratificación de la designación cuando no se comprobaran vicios sustanciales que invalidasen la elección ni se acreditase la falta de capacidad de un compromisario electo; *b)* Anulación de la designación «en cuanto a todos los lugares o alguno de ellos» cuando se comprobaran vicios sustanciales que invalidasen la elección; *c)* Declaración de incapacidad del proclamado cuando se acreditase la falta de capacidad de un compromisario electo; *d)* En los dos supuestos anteriores, podía proclamar a otro candidato por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros.

El Presidente del Tribunal de Garantías debía dar cuenta al de las Cortes, mediante certificación literal, de los acuerdos que implicasen la anulación de proclamaciones efectuadas y no olvidemos que, según el artículo 15 de la Ley de 1 de julio de 1932, reguladora de la elección presidencial, la anulación de la elección de alguno o algunos de los compromisarios no impedía la constitución, sin éstos, de la Asamblea compuesta por los compromisarios y los Diputados a fin de elegir al Presidente de la República.

¿Cuál fue la actuación del Tribunal de Garantías Constitucionales en relación al examen y aprobación de actas de compromisarios protestadas? ¿Fueron formuladas protestas a las actas de elección de los compromisarios presidenciales? Respecto del último de los interrogantes, no son ciertas las afirmaciones de Alcalá-Zamora quien, tras considerar las elecciones presidenciales del 26 de abril de 1936 como «el *pucherazo* más gigantesco que la historia del sufragio universal registra en España» señala: «Nada pudo hacer el Tribunal de Garantías para anularlas, puesto que los poderes de los compromisarios elegidos en esa forma llegaron ante él sin protesta alguna» (64). Por contra, el Secretario del Tribunal de Garantías informaba a éste, en su sesión plenaria del 4 de mayo, «haberse recibido protesta contra la elección en las circunscripciones de Sevilla, Castellón, Navarra y Ciudad Real» (65).

La actuación del Tribunal de Garantías Constitucionales, en relación al examen y aprobación de actas de compromisarios protestadas, se aleja notoriamente, desde un punto de vista formal, del procedimiento previsto en la Ley del Tribunal. Como expondremos a continuación, del examen de las Actas de las sesiones plenarias del

---

(64) N. ALCALÁ-ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional...*, pág. 150.

(65) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 4 de mayo de 1936..., hoja núm. 148.

Tribunal se deduce que el Pleno del Tribunal asumió las competencias atribuidas legalmente a la Sala de Justicia, que el Tribunal no se ajustó al procedimiento previsto en la ley y que se excedió en la resolución de los expedientes, al adoptar decisiones distintas a las expresamente tasadas en el artículo 73 de la Ley del Tribunal.

En la sesión de 4 de mayo, tras ser informado de las protestas presentadas contra la elección de Sevilla, Castellón, Navarra y Ciudad Real, designó como ponentes de las actas protestadas, por este orden, a los señores Alba, Alcón, Andión y Basterrechea y acordó «que todos los señores ponentes sometan al Pleno, por escrito, el correspondiente dictamen que quedará sobre la Mesa todo el día 5, reuniéndose el Tribunal el día 6 a los efectos de discusión de los mismos» (66). Simplificación del procedimiento que, como se observará, se aleja de las numerosas posibilidades procedimentales ofrecidas por la Ley del Tribunal.

En la sesión del 6 de mayo, el Pleno del Tribunal analizó y resolvió las protestas presentadas. El Tribunal acordó proclamar compromisarios electos a los candidatos que lo habían sido por las Juntas Provinciales del Censo de Ciudad Real, Castellón y Navarra, como proponían los ponentes Sres. Basterrechea, Alcón y Andión, respectivamente, sin discusión ni disenso (67). Otro tanto ocurrió con la circunscripción de Sevilla capital donde, a propuesta del ponente Sr. Alba, se acordó no admitir la renuncia presentada por el candidato proclamado en último lugar por la Junta Provincial, Sr. Alfonseca, y proclamar como compromisarios electos a los que lo habían sido por la Junta Provincial (68).

Lo más interesante de la actuación del Tribunal de Garantías se suscitaría, por último, al analizar las protestas presentadas contra la elección en la circunscripción de Asturias (que no había sido remitida aún al Tribunal el 4 de mayo y cuyo ponente, señor Bugeda, fue designado directamente por el Presidente), dado que se debatiría la posibilidad de anular las actas de compromisarios de esta circunscripción. La ponencia del vocal señor Bugeda proponía aprobar la proclamación hecha por la Junta Provincial, «descontando a cada uno de los candidatos 810 votos de algunas circunscripciones en que el número de votos ha excedido a la capacidad de votantes» (69). El debate en el seno del Tribunal se centraría en la gravedad y trascendencia de las irregularidades (70) detectadas en las actas para concluir, en palabras del ponente

---

(66) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 4 de mayo de 1936..., hoja núm. 148.

(67) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 149.

(68) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 149.

(69) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hojas núms. 149 y 150.

(70) El debate discurriría en los siguientes términos: «... El señor Riaza pregunta si la serie de irregularidades que ha creído recoger el señor ponente no es, a su juicio, motivo bastante para declarar la nulidad de la elección y, en caso contrario, que se anulen aquellas secciones cuyas actas de votación aparecen escritas por una misma máquina o el orden de votación, según alega el candidato derrotado, aparece alfabéticamente.

señor Bugeda, que eran «levisimas las protestas formuladas» y que la anulación de todos los votos que excedían la capacidad de votantes» no alteraba el resultado de la elección (71). El Pleno del Tribunal decidió, por último, «aprobar la ponencia en aquella parte conforme con la Junta Provincial, descontando el número de votos anulados y quedando por tanto proclamados» (72) los candidatos declarados electos por la Junta Provincial del Censo de Asturias.

El Tribunal de Garantías Constitucionales se dejó llevar en su actuación por un claro y sano sentido de la prudencia en la resolución de los conflictos que se le plantearon. Ciertamente, la Ley del Tribunal no habilitaba a éste para anular los votos reflejados en las actas (el art. 73 limitaba su posible decisión a anular «la designación en cuanto a todos los lugares o a alguno de ellos») pero el Tribunal, alejándose del tenor literal de la ley, aplicó el principio de conservación de los actos electorales cuando de la hipotética anulación de varias actas impugnadas no se alterase el resultado de la elección en la circunscripción.

Por último, el Tribunal de Garantías Constitucionales, sin que la legislación electoral vigente estableciera cauce alguno de relación con la jurisdicción ordinaria, adoptó acuerdos dirigidos a colaborar con ésta en la salvaguarda del procedimiento electoral. Así, por ejemplo, en su sesión de 6 de mayo, acordó dar traslado, por si pudiera constituir delito (73), de los hechos acaecidos en una sección de la circunscrip-

---

El señor Bugeda explica las operaciones llevadas a cabo y dice que los votos en las actas en que la lista de votantes se ha hecho alfabéticamente no exceden de 460; añade que la práctica de muchos años le hace calificar de levisimas las protestas formuladas. En las secciones en que el número de votos ha excedido a la capacidad de votantes, aquellos son 830 y, como resumen, la anulación de todos esos votos no altera el resultado de la elección.

El señor Minguijón dice que, a su juicio, tiene el Tribunal la misión de hacer constar el número de votos obtenidos por cada candidato y, por tanto, será necesario descontar los anulados.

El señor Sbert se opone a que sean anuladas las actas que aparecen escritas a máquina y en apoyo de su tesis cita el precedente que se dio en los días anteriores a la constitución del Tribunal, con la elección de Castilla La Vieja, en que las actas estaban escritas por la misma letra en la parte formularia.

El señor Bugeda aclara que no está probado que las actas estén escritas por la misma máquina y que tampoco lo está que las listas de votantes vengán por orden alfabético, sino que él ha tomado como base las manifestaciones del candidato derrotado, para deducir que aún tomándolas en cuenta no alterarían el resultado de la votación.

El señor Martín Alvarez pide se examinen las actas que se dicen escritas por la misma máquina.

El señor Barnés estima que debe aceptarse la ponencia del señor Bugeda.

Examinadas las actas se comprueba que únicamente están escritos a máquina los documentos en la parte común a todos ellos...» (*Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 150).

(71) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 150.

(72) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 150.

(73) La Ley electoral para diputados a Cortes y concejales de 8 de agosto de 1907, de aplicación en este supuesto, establecía en su artículo 65: «Serán castigados con penas de arresto mayor y multas de 500 a 5.000 pesetas, cuando las disposiciones generales del Código Penal no señalen otra mayor, los funcio-

ción de Valencia donde, no habiéndose presentado ningún elector a votar, y no habiéndolo hecho tampoco la Mesa, los Adjuntos tacharon sus firmas de las actas de votación (74).

#### VI. APENDICE: GARANTIAS ELECTORALES Y JURISDICCION CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

A la luz de la experiencia histórica protagonizada por el Tribunal de Garantías Constitucionales como Tribunal de Garantías Electorales, nos parece de interés finalizar este trabajo con el estudio del tratamiento que la vigente Constitución de 1978 ha otorgado al Tribunal Constitucional en la garantía de la pureza y la verdad electoral.

La Constitución española de 1978, a pesar de los precedentes históricos españoles y de los modelos vigentes en el Derecho Constitucional comparado más próximo, no ha secundado el modelo de control electoral iniciado por la Constitución austríaca de 1920. Nuestra Carta Magna no atribuye, de forma expresa, a la jurisdicción constitucional competencia alguna dirigida a controlar, supervisar o resolver sobre la validez de las elecciones.

Resulta curioso observar cómo la Constitución de 1978 se ha alejado, en este punto, de las previsiones existentes en algunos textos constitucionales europeos, tan a mano para tantas otras cuestiones, que tras la II Guerra Mundial han atribuido a sus respectivas jurisdicciones constitucionales el control de la legalidad electoral. Así, por ejemplo, el artículo 41 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 atribuye al *Bundestag* la verificación de las elecciones y la decisión sobre la pérdida de la condición de miembro de dicha Cámara pero, acto seguido, admite «el recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal contra la decisión del *Bundestag*». Por su parte, la Constitución francesa de 1958 atribuye al Consejo Constitucional la función de velar por la regularidad en la elección del Presidente de la República (art. 58), de examinar las reclamaciones y proclamar los resultados del escrutinio (art. 58), de fallar, en caso de impugnación, sobre la validez de la elección de diputados y senadores (art. 59) y de velar por la regularidad de las operaciones del referéndum y proclamar sus resultados (art. 60).

La Constitución española de 1978, siguiendo la tónica general y el buen criterio

---

narios públicos que, por dejar de cumplir íntegra y estrictamente los deberes impuestos por esta ley o por las disposiciones que se dicten para su ejecución contribuyan a ... que no se extiendan con la exactitud o expresión debidas, o que no se firmen oportunamente y por todos los que deban hacerlo, o a que no tengan el curso debido, las actas o documentos electorales.» No se olvide que, según el art. 77 del mismo texto, «para los efectos de esta ley se reputarán funcionarios públicos ... los Presidentes, Adjuntos e Interventores de las Mesas electorales».

(74) *Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, sesión de 6 de mayo de 1936..., hoja núm. 150.

de las restantes Constituciones históricas españolas, a excepción de la de 1812, se limita a regular determinados aspectos fundamentales del régimen electoral (arts. 67 a 70) y remite a una futura Ley Orgánica (art. 81.1) el desarrollo de los restantes aspectos relativos a la organización y el procedimiento electoral. Únicamente un precepto de nuestra Carta Magna, el artículo 70.2, hace referencia al control electoral: «La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral». Mientras que las restantes Constituciones históricas reservaban a las Cortes el examen de la legalidad de las elecciones, por primera vez en la historia española, un texto constitucional atribuye al Poder judicial el control del proceso electoral.

¿Por qué, sin embargo, el constituyente no atribuyó expresamente el control del proceso electoral a la jurisdicción constitucional? Curiosamente, el texto íntegro del actual artículo 70.2 de la Constitución ya se encontraba recogido en el Anteproyecto de Constitución (75) y no sufrió alteración alguna durante todo el *iter* parlamentario. Fue objeto, no obstante, de numerosas enmiendas y votos particulares que, aunque no prosperasen, encerraban una clara trascendencia jurídica. Así, los Grupos parlamentarios de Minoría Catalana, Socialistas del Congreso, Comunista, Vasco y Mixto propusieron sustituir el artículo 62 del Anteproyecto de Constitución por el siguiente texto: «Cada Cámara recibirá y apreciará la validez de las actas y credenciales de cada uno de sus miembros. Contra su decisión el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Constitucional» (76). Los argumentos esgrimidos en la defensa de esta enmienda (77) no impedirán su rechazo por la Ponencia (78) y, posteriormente, por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados (79).

(75) *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 5 de enero de 1978, pág. 679.

(76) *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 5 de enero de 1978, págs. 710-717.

(77) El Grupo de Minoría Catalana denunció la desconfianza que emanaba del Anteproyecto hacia el conocimiento por las Cámaras de la validez de las actas y credenciales de sus miembros, afirmó la exclusiva competencia de las Cámaras soberanas para tal función y reivindicó la facultad de recurso ante el Tribunal Constitucional de los afectados (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 210). Raúl Morodo, en representación del Grupo Mixto, fundamentó su enmienda en el respeto al principio de autointegración de las Cámaras y de competencia del Tribunal Constitucional (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 333). Los Grupos Vasco (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 374) y Comunista pretenderán defender con su enmienda la facultad de las Cámaras para apreciar la validez de las actas y credenciales de sus miembros como «un principio básico de la independencia del poder legislativo» (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 420).

(78) *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1560.

(79) El texto de la Ponencia permaneció, en lo que restaba de trámite parlamentario, sin otro intento de corrección que la enmienda anecdótica, testimonial y posteriormente retirada presentada por Xirriacs y Damians, del Grupo Mixto del Senado: «Cada Cámara recibirá y apreciará la validez de las actas y credenciales de cada uno de sus miembros. Contra su decisión, el afectado podrá recurrir ante la Sala de lo Penal del Tribunal Confederal» (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo III, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 2874).

La voluntad del constituyente fue tajante en favor de la atribución a la jurisdicción ordinaria del control del proceso electoral. Las posiciones contrarias, manifestadas por numerosos grupos parlamentarios, abogaban por la atribución exclusiva a las Cámaras de esta facultad pero queda absolutamente claro que no existía en ellos una voluntad firme de que la futura jurisdicción constitucional asumiera competencias en la verificación de las elecciones. Pensamos, en consecuencia, que atentaría claramente contra la voluntad del constituyente la hipótesis, planteada por Biglino Campos (80), de que una interpretación conjunta de los artículos 70.2 y 161.1.d) de la Constitución permitiría al futuro legislador atribuir en exclusiva al Tribunal Constitucional el control judicial de las elecciones.

El propio constituyente, no obstante lo anteriormente señalado, dejó una puerta abierta al Tribunal Constitucional para ejercer el control de las elecciones. La presunta vulneración del derecho de participación política, reconocido en el artículo 23 de la Constitución, y del derecho de toda persona a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos, declarado en el artículo 24 de nuestra Carta Magna, habilitan para la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2). La STC 27/1990, de 22 de febrero, confirma lo expuesto:

«... si bien el artículo 70.2 de la Constitución establece que *la validez de los actos y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral*, ni este precepto constitucional, ni ningún otro, excluye la revisión que puede realizar este Tribunal en el recurso de amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución para ofrecer a los derechos fundamentales susceptibles del mismo la protección exigible para su plena efectividad. Y es que, como declaró este Tribunal en una de sus primeras Sentencias, *nada que concierne al ejercicio de los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal* (STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 14.º)».

No nos hallamos, sin embargo, como muy bien puntualiza Biglino Campos (81), ante una atribución genérica en favor del Alto Tribunal que le permita velar por la pureza del procedimiento electoral sino que, como ha señalado el mismo Tribunal Constitucional en su Sentencia 78/1987, de 26 de mayo, el recurso de amparo electoral no existe para supervisar el cumplimiento debido, por parte de la Administración electoral, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sino para garantizar los derechos fundamentales que hayan podido ser lesionados por los poderes públicos.

Aunque la Constitución no atribuya expresamente competencias al Tribunal

---

(80) P. BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pág. 296.

(81) P. BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *op. cit.*, págs. 297-298.

Constitucional para garantizar el proceso electoral, la LOREG contempla la intervención del Alto Tribunal en materia electoral en dos supuestos.

1. El artículo 49.3 LOREG afirma que la resolución judicial recaída sobre un recurso contencioso-administrativo contra la proclamación de candidaturas y candidatos tiene carácter firme e inapelable, «sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, a cuyo efecto, con el recurso regulado en el presente artículo se entenderá cumplido el requisito establecido en el artículo 44.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional». Y el artículo 49.4 LOREG determina algunos aspectos procesales: «El amparo debe solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes.» El otorgamiento de esta competencia en favor del Tribunal Constitucional no ha quedado exento de críticas juiciosas que, tras aplaudir la pretensión del legislador, afirman que su realización es una quimera (frente a los consabidos problemas de exceso de trabajo y lentitud del Tribunal se anteponen miles de potenciales recurrentes que deberán ver resueltas sus pretensiones en un brevisimo plazo) y que el recurso de amparo electoral constituye «una espúrea segunda instancia ante el Tribunal Constitucional que, además de no ser ésta la función de este Tribunal, nacerá irremediabilmente ahogada y sin posibilidad de que surja los efectos ansiados» (82).

2. El artículo 114.2 LOREG establece que contra las sentencias recaídas sobre el recurso contencioso electoral previsto en los arts. 109 y sigs. LOREG no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, «y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. El amparo debe solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los quince días siguientes». Este recurso de amparo fue incorporado en la reforma de la LOREG de 1991 a consecuencia de las impugnaciones presentadas en las elecciones generales de 1989 y de acuerdo con las conclusiones adoptadas por la Comisión de investigación sobre el proceso electoral del 29 de octubre de 1989 creada por el Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1990. Los contenciosos electorales interpuestos a raíz de las elecciones generales de 1989 llevaron a distintos Tribunales Superiores de Justicia (Murcia, Galicia, Castilla y León y Andalucía) a dictar sentencias que, en determinados supuestos, se contradecían. La inexistencia de una instancia en la jurisdicción ordinaria que unificase doctrina obligó al Tribunal Constitucional a asumir «una función que no es, ni puede, ni debe ser la del Tribunal Constitucional» (83), extralimitándose «en el ejercicio de sus competencias al haberse configurado como una segunda instancia, corrigiendo la interpretación de la legalidad realizada por la jurisdicción ordinaria» (84).

---

(82) F. J. BASTIDA PRELUEDO: «Ley electoral y garantías judiciales», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, págs. 48-49.

(83) L. MARTÍN REBOLLO: «Notas sobre el recurso contencioso-electoral y otros temas de derecho electoral», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, pág. 120.

(84) J. F. CHOFRE SIRVENT: «Ley electoral y Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pág. 287.

El recurso de amparo electoral contiene, por tanto, dos manifestaciones en nuestro ordenamiento electoral (85): El *recurso de amparo electoral propiamente dicho* del artículo 49 LOREG y el *recurso de amparo* previsto en el artículo 114 LOREG. El recurso de amparo electoral, como ha sido reiteradamente expuesto por el Tribunal Constitucional (STC 68/1987, de 20 de mayo; STC 71/1987, de 23 de mayo), no ha alterado la naturaleza del recurso de amparo constitucionalmente previsto: constituye un recurso de amparo en el que sólo podrán hacerse valer las presuntas violaciones de los derechos fundamentales supuestamente violados (86).

El Tribunal Constitucional, a pesar de las críticas que ha recibido por una supuesta extralimitación en el conocimiento de la materia electoral, ha contribuido y contribuirá decisivamente a garantizar la verdad del sufragio. El Tribunal Constitucional, como afirma Solozábal (87), ha contribuido a «la normalización del proceso político de una democracia que no puede funcionar con un sistema electoral cuestionado y cuya credibilidad ha de ser restablecida de inmediato». El Tribunal Constitucional es una jurisdicción de la libertad. No es de extrañar, por tanto, que la legislación electoral española le atribuya determinadas competencias sobre el ejercicio del derecho de sufragio, como una de las libertades por excelencia, y que, como señala Pulido, lo configure como «el juez último en materia electoral» (88).

Las garantías judiciales previstas en materia electoral descansan, en conclusión, tanto sobre la jurisdicción ordinaria como sobre la jurisdicción constitucional. «Il nostro ordinamento elettorale —dirá Satrústegui (89)— presenta un'accumulazione di garanzie giurisdizionali che non ha paragone, perché combina il contenzioso elettorale giudiziario —originario del sistema britannico— con la competenza della giurisdizione costituzionale in questa materia, riconosciuta in diversi ordinamenti continentali, come quello tedesco, francese o austriaco. Questa è la premessa dalla quale occorre partire. Non c'è dubbio, inoltre, che uno zelo garantista così accentuato non può comprendersi se non come espressione della volontà politica di assicurare definitivamente la credibilità del meccanismo elettorale, pregiudicata da una prolungata esperienza storica di manipolazione e falsificazione».

(85) J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral», *op. cit.*, pág. 135.

(86) Sobre el tema véanse, A. FIGUERUELO BURRIEZA: «Notas acerca del recurso de amparo electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, y «Los recursos constitucionales del procedimiento electoral», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991; P. BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» *op. cit.*; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990; M. PULIDO QUECEDO: «Tribunal Constitucional y contencioso electoral», *La Ley*, 1991-1992; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral», *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987.

(87) J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral», *op. cit.*, pág. 138.

(88) M. PULIDO QUECEDO: «Tribunal Constitucional y contencioso electoral», *op. cit.*, pág. 1056.

(89) M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «Problemi del sistema elettorale spagnolo», *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, ed. Giuffrè, Milán, 1991, págs. 234-235.