

# DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL \*

POR

FRANCISCO RUBIO LLORENTE  
Magistrado del Tribunal Constitucional

## SUMARIO

I. EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN Y LA GARANTÍA DE LA CONSTITUCIÓN: A) *La idea de Constitución*; B) *La Constitución como emanación de la voluntad general y la división de poderes como garantía*; C) *La Constitución como pacto y el control jurisdiccional de constitucionalidad*.—II. CONDICIONES ESTRUCTURALES Y FUNCIONALES QUE REQUIERE LA EFICACIA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.—III. ARTIFICIOSIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1931: LA REGULACIÓN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS.—IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—V. EL USO QUE SE HIZO DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS Y EL QUE DEBE HACERSE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

## I. EL CONCEPTO DE CONSTITUCION Y LA GARANTIA DE LA CONSTITUCION

### A) *La idea de Constitución*

Una Constitución no es, como durante mucho tiempo he repetido casi en solitario en España, cualquier conjunto de normas jurídicas promulgadas con este nombre. La Constitución es, precisamente, un instrumento jurídico que tiene como objetivo concreto el de garantizar el carácter representativo de todos los órganos del poder y, al mismo tiempo, establecer los límites eficaces de actuación de ese poder o, lo que es lo mismo, crear al ciudadano ámbitos de libertad dentro de los cuales pueda actuar sin temor a ninguna intromisión del poder. Para el cumplimiento de esta finalidad, la Constitución, cualquier Constitución, se descompone en un conjunto de preceptos que determinan

\* Lección inaugural del curso académico 1980-81, pronunciada el 25 de octubre de 1980, en el Centro Asociado Regional de Extremadura de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Mérida.

la composición de los distintos órganos del poder, especifican cuales son sus atribuciones y su ámbito propio de competencias y establecen los límites de su actuación o, lo que es lo mismo, consagran los derechos de los ciudadanos frente al poder, los llamados derechos públicos subjetivos. La Constitución puede también fijar orientaciones o imponer obligaciones a los titulares del poder, consagrar principios que legitiman al Estado y, eventualmente, hacer definiciones diversas. El contenido esencial de la Constitución es, sin embargo, el que hemos mencionado en primer lugar: la determinación de la composición, competencia y límites de los distintos órganos del poder. La jurisdicción constitucional está en conexión directa con este contenido esencial de cualquier Constitución porque no es sino una de las respuestas posibles al problema que ese contenido esencial plantea. Ese problema, dicho en palabras breves y muy toscas, es el de cómo conseguir que el poder, que los poderes así definidos, no actúen fuera de los límites de todo género que la Constitución les impone; cómo conseguir que las previsiones constitucionales no queden en papel mojado.

B) *La Constitución como emanación de la voluntad general y la división de poderes como garantía*

Una posible solución a este problema la proporciona la técnica de la división del poder. Como ya vio Montesquieu, el ciudadano no puede frenar al poder; sólo puede hacerlo el poder mismo, y para eso, como es obvio, es necesario dividirlo. Esta respuesta es la que, desde los comienzos del constitucionalismo hasta finales de la Primera Guerra Mundial, se intentó en Europa. En la práctica, sin embargo, la división del poder no significaba ni puede significar una colocación de todos los poderes en el mismo plano. De los tres poderes clásicos, legislativo, ejecutivo y judicial, hay uno, el legislativo, que por emanar directamente de la voluntad popular y tener atribuida la doble función de hacer las leyes y de controlar el Gobierno, está muy claramente situado por encima de los restantes. El intento de asegurar la vigencia real de la Constitución por el simple recurso de dividir el poder, se convirtió, por tanto, en la práctica, en hacer del legislador el guardián único de la Constitución. Es el legislador ordinario, el Parlamento o, en el caso español, las Cortes, quien ha de decir en cada caso qué es lo que la Constitución significa, hasta dónde puede llegar la acción del poder, cómo se limitan en la realidad los ámbitos de competencia de los distintos órganos y cuál es prácticamente, por último, el alcance de los derechos de los ciudadanos, el ámbito real de la libertad de estos. Todos los poderes quedan sometidos a la ley (la vigencia de la Constitución se transforma así en el principio de legalidad) y, en el mejor de los casos, el Juez, el Juez ordinario o el Juez de lo contencioso-administrativo podrá anular las decisiones legales, pero no más que eso. El Juez no puede poner nunca en cuestión la obra del legislador y la Constitución deja de ser una norma jurídica de validez inmediata para quedar mediada siempre por la ley.

Esta solución, en la forma en que se la practicó en la Europa decimonónica, se apoya teóricamente en la idea «rousseauiana» de la voluntad general. Los individuos que componen el pueblo (o sus representantes, aunque la idea

de representación sea, como se sabe, difícilmente conciliable con la de soberanía popular en el pensamiento de Rousseau) al actuar como ciudadanos, como legisladores, prescinden de sus intereses particulares y no quieren más que el bien general. La ley es la expresión de la voluntad general, que es, teóricamente, la voluntad de la mayoría, y la voluntad general acierta siempre; aunque como Dios, podría equivocarse si quisiera, no puede nunca querer el error. Repitiendo ideas ya expuestas que deseo dejar absolutamente claras, todo esto significa que es el legislador, por acción u omisión, quien decide en cada momento qué es lo que el constituyente efectivamente ha querido. La Constitución es lo que el legislador dice que es.

C) *La Constitución como pacto y el control jurisdiccional de constitucionalidad*

Esta solución quiebra desde que se abandona la concepción teórica que le sirve de base. Cuando no se parte ya de la idea de una escisión total entre el hombre inserto en la sociedad, con intereses concretos y particulares, y el ciudadano como ser abstracto que sólo quiere lo que en cada momento considera mejor para la comunidad, se viene abajo toda la construcción «rousseauiana» de la voluntad general. No cabe hablar ya de voluntad general, sino sólo de una voluntad particular que debe ser acatada porque es la voluntad de la mayoría, o de un compromiso entre voluntades particulares en torno a la cual se forma también una mayoría. La Constitución será entonces, simplemente, una transacción, un pacto entre distintas voluntades particulares y, en consecuencia, surge como posibilidad teórica y práctica la posibilidad de que el legislador ordinario, que puede ser expresión de una mayoría distinta o de un compromiso distinto de aquel que dio luz a la Constitución, la viole. Si se quiere asegurar, partiendo de estos supuestos, la vigencia real de la Constitución como norma jurídica hay que acudir a la segunda de las soluciones antes apuntadas y sin abandonar el principio de división del poder, antes bien, ahondándolo, someter también al legislador al control judicial. La Constitución será entonces lo que el Juez dice que es y el Juez mismo, situado en cierto sentido por encima de la Ley y del legislador, queda sometido sólo a la Constitución. De manera expresiva, aunque incorrecta, cabe decir que el principio de legalidad, en cuanto principio arquitectónico básico del ordenamiento, es sustituido por el principio de constitucionalidad.

II. CONDICIONES ESTRUCTURALES Y FUNCIONALES QUE REQUIERE LA EFICACIA DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Y esta segunda solución al problema de hacer realidad práctica los enunciados normativos contenidos en la Constitución, es la que da lugar a la existencia de la jurisdicción constitucional. La jurisdicción constitucional es el máximo intento de someter el poder al Derecho porque el Juez, a diferencia del legislador, no es libre de interpretar la Constitución como quiera, ni tiene libertad alguna para hacer o dejar de hacer lo que crea más conveniente. El Juez ha de

interpretar la Constitución con arreglo a criterios estrictamente jurídicos, no puede tomar ninguna iniciativa para declarar inconstitucional lo que tiene por tal, ni puede dejar nunca de responder a las cuestiones que se le plantean acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada acción o, eventualmente, de una determinada omisión. Por eso los órganos de la justicia constitucional, y en nuestro caso concreto, en nuestra situación presente, el Tribunal Constitucional, aunque formen parte de los órganos supremos del Estado, son órganos en cierto sentido menesterosos en cuanto que no pueden tener iniciativa alguna ni eludir las iniciativas que otros adopten; son, en definitiva, órganos que dependen total y absolutamente de lo que de ellos quieran hacer quienes pueden acudir a ellos. Dados unos presupuestos mínimos a los que después nos referiremos, la probabilidad de que el Tribunal Constitucional sea un órgano eficaz, y con ello el actual Estado español un verdadero Estado de Derecho en el sentido actual del término, depende de que: 1.º quienes pueden acudir a él lo hagan siempre que sea necesario y en la forma necesaria para que sus pretensiones prosperen; 2.º quienes pueden acudir a él no pretendan del Tribunal soluciones que el Tribunal no puede dar y, por último, 3.º la suerte del Tribunal depende del acatamiento que presten a sus decisiones aquellos ciudadanos o poderes públicos que deban cumplirlas. La autoridad de un Tribunal y, sobre todo, la autoridad del Tribunal Constitucional, cuya misión específica es la de juzgar al poder, es correlativa de la obediencia que se preste a sus soluciones.

Aunque esta conexión entre la autoridad del Tribunal y las iniciativas que frente a él se adopte es lo que más me interesa subrayar, es claro que, como antes decía, la eficacia práctica de un Tribunal depende también de ciertos presupuestos que creo se pueden sintetizar de la manera siguiente:

1.º Que el Tribunal en su estructura y en su actuación sea un auténtico órgano jurisdiccional, no un órgano político; 2.º que ante el Tribunal se puedan residenciar eficazmente todas las actuaciones eventualmente inconstitucionales del poder, y 3.º que en ningún caso sean residenciables ante el Tribunal cuestiones impropias de la jurisdicción constitucional.

Mi principal propósito al dirigirme hoy a ustedes era, en primer lugar, el de establecer una comparación entre el Tribunal de Garantías de la II República y el actual Tribunal Constitucional desde el punto de vista de estos presupuestos necesarios para que la institución tenga éxito y, en segundo lugar, hacer un pequeño análisis de cual fue, por así decir, el uso que se dio al Tribunal de Garantías Constitucionales para intentar extraer de él, de ese análisis, algunas advertencias acerca de lo que con el actual Tribunal Constitucional debe hacerse y debe evitarse.

Esta comparación entre ambos Tribunales se ve hoy facilitada por el hecho de que el estudio del Tribunal de Garantías, al que habían dedicado hace ya algún tiempo meritorios trabajos los profesores Trujillo y Tomás Villarroya, entre otros, se ha visto recientemente completado con el libro de García Ruiz sobre el recurso de amparo y la tesis, aún no publicada, de la doctora Ruiz Lapeña, leída hace pocos días en la Universidad de Zaragoza. Adelantando la conclusión, me parece evidente que nuestra situación desde este punto de vista es inconmensurablemente mejor que la de nuestros antepasados de la II República.

### III. ARTIFICIOSIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1931: LA REGULACION DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS

La escasa fortuna con la que la Constitución de 1931, primero, y después la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933 regulan esta institución, se debe muy probablemente a la confusión que en los constituyentes de la II República existía acerca de cuál es la auténtica naturaleza de una institución de este género. Para muchos tal institución no era otra cosa que un pobre sucedáneo de la Cámara Alta, del Senado, cuya creación, prevista en el Anteproyecto de Constitución que elaboró la Comisión Jurídica Asesora, había sido después abandonada en el Proyecto elaborado por la Comisión Constitucional del Congreso, por no ser congruente la existencia de una segunda Cámara con las ideas jurídico-políticas dominantes en el seno de la conjunción republicano-socialista. Las posturas que a favor o en contra del Tribunal de Garantías mantienen las distintas formaciones políticas están determinadas en gran medida por esta falsa identificación entre el Senado y Tribunal de Garantías y sobre todo a esta falsa identificación hay que achacar, en mi opinión, en gran medida, la composición casi disparatada que se da al Tribunal, en la que radica su mayor debilidad.

En virtud de esta identificación, en efecto, el criterio seguido tanto en la redacción como en la actuación de la norma para determinar la composición del Tribunal de Garantías es, casi exclusivamente, el criterio político. Salvo dos vocales natos (el presidente del Alto Cuerpo consultivo de la República, es decir, el Consejo de Estado, y el presidente del Tribunal de Cuentas), todos los demás miembros del Tribunal, a los que ni siquiera se exige la condición de ser licenciados en Derecho, son vocales electivos. El hecho de que algunos de ellos sean elegidos por corporaciones de juristas (dos por los Colegios de Abogados y cuatro por las Facultades de Derecho) asegura, en cierta medida, que al menos éstos tendrán una profesión jurídica, pero no en modo alguno que sea su calidad de jurista la que determina su elección. Buena prueba de ello está en el hecho de que en las primeras elecciones celebradas por los Colegios de Abogados con este fin, los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos fueron don José Calvo Sotelo y don César Silió, ambos políticos monárquicos, ambos ex ministros y no sólo más conocidos por su condición de políticos que por su calidad de juristas, sino elegidos claramente sólo por su calidad de políticos y, lo que es más, por su calidad de políticos hostiles a la República.

A esta lamentable identificación entre el Tribunal de Garantías y una Cámara política hay que atribuir también la incorporación al Tribunal de un vocal en representación de cada una de las regiones, autónomas o no, en que a estos efectos se dividía el país, vocales que eran elegidos por los concejales de los respectivos Ayuntamientos y que tenían, por tanto, la condición de representantes del pueblo, pero no la de técnicos en Derecho.

Este esquema político se llenó, como era inevitable, de un contenido político. Todos los vocales del Tribunal de Garantías llegaron a él por razones estrictamente políticas y no siempre plausibles. Todos los vocales y por supuesto también el presidente, que elegía el Congreso de los Diputados para un período de diez años. El primer presidente elegido, don Alvaro de Albornoz, mi-

nistro de Justicia cuando se discutió la Ley del Tribunal de Garantías y encargado de dirigir, como representante del Gobierno, dicha discusión, fue el responsable, según Alcalá Zamora, de las incongruencias y contradicciones existentes en el texto de esa Ley, que tuvo que ser modificada para eliminarlas apenas dos meses después de su promulgación; además de ello, don Alvaro de Albornoz se había manifestado, en el curso de la discusión, en términos muy poco entusiásticos para el Tribunal de Garantías al que había calificado, entre otras cosas, de «artilugio». Elegido para diez años en julio de 1933, don Alvaro de Albornoz dimitió en octubre de 1934 y fue sustituido, en el mes de diciembre de ese año, por don Fernando Gasset, miembro del Partido radical, quien a su vez dimitió en julio de 1936.

Para agravar aún más las cosas, la tendencia política que se impuso en las elecciones a vocales del Tribunal de Garantías, elecciones que tuvieron lugar entre julio y septiembre del año 1933, fue una tendencia de derechas, es decir, de oposición al Gobierno de Azaña, cuya caída se inicia precisamente con esas elecciones. Cuando tras las elecciones generales de diciembre de 1933 cambia el signo de la mayoría, las izquierdas, ahora ya en la oposición, y en una oposición muy activa y militante, ven el Tribunal como un órgano más de la mayoría y como decisiones de la mayoría, no como decisiones fundadas en Derecho, reciben las sentencias del Tribunal. Hasta tal punto esto es así, que en el programa del Frente Popular se prevé la modificación del Tribunal de Garantías, «a fin —dice— de impedir que la defensa de la Constitución quede encomendada a conciencias formadas en una convicción o en un interés contrarios a la salud del régimen».

En ejecución de este programa, el Gobierno salido de las elecciones de 1936, el Gobierno del Frente Popular, presenta al Congreso, poco tiempo después de su formación, el día 20 de abril de 1936, un Proyecto de Ley que modificaba la forma de las elecciones a vocales del Tribunal de Garantías e introducía en la Ley Orgánica de éste un Título nuevo relativo a las «Causas de destitución de los vocales», entre las que se encontraba, por ejemplo, la de que «actúen o se produzcan con manifiesta hostilidad a las instituciones republicanas que la Constitución consagra».

La politizada composición del Tribunal dio lugar a escenas escandalosas desde el mismo día de su constitución solemne, en el transcurso de la cual, uno de los vocales del Tribunal, don Víctor Pradera, fue detenido por orden del propio presidente y llevó también, inevitablemente, a una politización de las sentencias. Pero no paran en este los defectos estructurales de aquella institución. Al delimitar su ámbito de competencias se incluyeron en él materias (por ejemplo, el enjuiciamiento criminal de los titulares de altos organismos del Estado por delitos cometidos en el ejercicio del cargo) que nunca debieron entrar en él y que además, para mayor desgracia, no quedaron en pura teoría. Y lo que es peor aún, no se incluyeron entre las competencias del Tribunal algunas que son propias de la jurisdicción constitucional y casi indispensables para que un órgano de esta naturaleza lleve a cabo su función. No se creó ninguna forma de recurso directo de inconstitucionalidad, que la Constitución hacía posible, y se dio una regulación cicatera, insuficiente e inadecuada al recurso indirecto que, por lo demás, sólo se introdujo a partir de un voto particular de Gil Robles y Leizaola, pues el proyecto elaborado por la Comisión

Constitucional no lo incluía. Peor que todo ello, puesto que no sólo limitó de manera absurda la competencia del Tribunal de Garantías, sino que subrayó la visión exclusivamente política que del mismo se tenía, fue el hecho de que la disposición final de la Ley Orgánica del Tribunal excluyera del control de éste toda la obra legislativa de las Cortes Constituyentes anterior a su entrada en funciones. Esta exclusión evidencia, además, junto con otros signos, el enorme recelo con el que los constituyentes de 1931 miraron al Tribunal después de haber decidido su creación. Este recelo —del que hay expresiones manifiestas en diversos discursos de Azaña— es fácilmente explicable por la buena y simple razón de que la jurisdicción constitucional es una institución absolutamente discordante con los presupuestos teóricos que están en la base de toda la obra de las constituyentes. La idea de democracia dominante en éstas es, muy evidentemente, la de la democracia rousseauiana, la de la democracia jacobina radical que no entiende la posibilidad de establecer límite a la acción del legislador y que puede llevar, en último término, a lo que Talmon ha llamado democracia totalitaria. Lo que, a mi juicio, no ha sido todavía suficientemente explicado es el porqué de la creación del Tribunal de Garantías. Si la idea de democracia de la que los constituyentes arrancaban no llevaba a una institución de esta naturaleza y si desde el momento mismo en que se trató de hacerla realidad fue desnaturalizada y contemplada con todo género de recelos. ¿Por qué, sin embargo, se decidió crear un Tribunal de Garantías? Probablemente —pero se trata sólo de una hipótesis— la razón de esta aparente paradoja haya que buscarla, de una parte, en el mimetismo que ha caracterizado siempre la obra de nuestros legisladores. El prestigio de la Constitución austríaca de 1920, inspirada por Kelsen y el deseo de tomar como modelo lo más moderno, que es un deseo incontenible cuando se rompe con la tradición, son sin duda, en parte, una de las razones de la paradoja, pero seguramente hay otras. Probablemente la creación del Tribunal de Garantías estuvo también alentada por el deseo de contar con alguna institución que pudiese arbitrar, en términos no puramente políticos, los inevitables conflictos entre el Estado y las regiones. Esto explicaría porqué, como después veremos, se vio forzado el Tribunal a dedicar a este género de conflictos la mayor parte de su actividad. Sucedió, sin embargo, que la configuración predominantemente política dada al Tribunal anuló la posibilidad de éste como instancia arbitral y condenó su obra al fracaso.

#### IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA CONSTITUCION DE 1978: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde el punto de vista de los presupuestos necesarios para el éxito de la jurisdicción constitucional, nuestra situación es actualmente enormemente mejor que la de los hombres de la II República. Ni los constituyentes de 1978, ni la mayoría desde entonces gobernante, ni la minoría, sienten frente al Tribunal Constitucional los recelos que sintieron los políticos republicanos. La diferencia es claramente explicable. Aunque la concepción que de la democracia tienen las fuerzas políticas hoy dominantes dista mucho de ser clara y no está, en todo caso, suficientemente articulada, es evidente que esta concepción está

más cercana del pluralismo de tipo anglosajón que de la visión de una sociedad homogénea y en cierto sentido monolítica, que está en la base de la construcción de Rousseau e inspiró a los republicanos en 1931. La Constitución del consenso, tan llena seguramente de defectos, tiene, sin embargo, el mérito indudable y nada desdeñable de ser lo que sus autores han querido que sea, un pacto, una transacción y no la imposición de una mayoría ideológicamente coherente y definida. De este carácter transaccional derivan las inconcreciones que existen en el texto, pero lo importante es que para todos los actores de nuestra vida política se trata precisamente de un pacto. A partir de esta concepción, la existencia de la jurisdicción constitucional se impone casi como consecuencia necesaria. El debate del Título IX de la Constitución, el que regula el Tribunal Constitucional, no dio lugar ni en el Congreso ni en el Senado, ni en las sesiones de Comisión ni en las plenarias, a enfrentamientos enconados ni a posturas cerradas. Todas las enmiendas presentadas frente al Proyecto original tuvieron un carácter exclusivamente técnico y todos sus artículos fueron adoptados prácticamente por unanimidad, aunque como cabía esperar, el Partido Comunista, el más roussoniano de todos nuestros partidos, los votara sin entusiasmo o, para emplear las palabras de su portavoz «con un entusiasmo perfectamente descriptible».

Esta ausencia de recelo se evidencia también en el camino seguido desde la Constitución hasta la entrada en funciones del Tribunal Constitucional. A diferencia de lo que ocurrió durante la II República, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha sido promulgada con una asombrosa rapidez y sólo por azar no ha aparecido como Ley Orgánica número 1. Una simple anécdota expresa bien la diferencia entre ambas épocas. El anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Garantías, preparado por la Subcomisión Técnica integrada por los señores Pérez Serrano, Cuevas, Lladó, Alcalá Zamora y Luna fue entregado al Gobierno de la República en agosto de 1932, pero éste no lo presentó al Congreso hasta mayo de 1933 y esto sólo como consecuencia de las presiones ejercidas por la oposición y como medio para poner fin al obstruccionismo de ésta. Por el contrario, en nuestra época, el Anteproyecto de Ley Orgánica que por encargo del Ministerio de Justicia preparamos Jerónimo Arozamena, Eduardo García de Enterría y yo mismo, fue entregado al Gobierno en marzo de 1979; presentado por éste a las Cortes en el mes de mayo y tramitado con tanta rapidez que el 3 de octubre ya estaba la Ley en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*.

Esta diferencia de actitud se evidencia también en la configuración, mucho más adecuada a su naturaleza, que se ha dado al Tribunal, tanto en lo que toca a su composición, como en lo que se refiere a su competencia.

La exigencia de que el nombramiento de los magistrados (denominación que, dicho sea entre paréntesis, es mucho más adecuada que la de vocal para designar a los miembros de un órgano jurisdiccional) haya de recaer sobre juristas de experiencia (dejemos de lado la referencia del prestigio) y sobre todo la necesidad de que los magistrados propuestos por las Cortes, que son la mayoría, hayan de ser elegidos por las tres quintas partes de los miembros de las Cámaras, asegura que, en la medida de lo posible, en la designación de los miembros del Tribunal predominen las consideraciones de carácter técnico sobre las estrictamente políticas.



De otra parte, no se han arrojado sobre el Tribunal competencias que, en principio, éste no pueda asumir y en este sentido de reducción a lo puramente constitucional nuestro Tribunal es, seguramente, el más puro de todos los europeos. Y no sólo no se han sustraído al control del Tribunal las leyes dictadas por las Cortes constitucionales antes de su entrada en funciones, sino que, a juzgar por el contenido de alguno de los recursos que ya se han presentado, se entiende (no digo si con razón o sin ella) que la competencia del Tribunal se extiende hacia atrás ilimitadamente en el tiempo. La instrumentación del control de constitucionalidad a través de las distintas vías del recurso directo, del recurso indirecto, del recurso de amparo y de los conflictos de atribuciones y de competencia, dotan al Tribunal y, naturalmente, a todos los ciudadanos y a todos los poderes que pueden acudir a él, de todos los medios necesarios y útiles para asegurar el mantenimiento del poder dentro de los límites que la Constitución marca.

#### V. EL USO QUE SE HIZO DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS Y EL QUE DEBE HACERSE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional es un órgano más claramente jurisdiccional, menos político que el Tribunal de Garantías; su legitimación, desde el punto de vista de las ideologías dominantes, es muy superior y su ámbito de competencia más ajustado a su naturaleza. Pero todo esto es sólo el punto de partida, el presupuesto necesario para hacer del Tribunal lo que el Tribunal debe ser. Como antes señalaba, lo decisivo no es tanto el grado de perfección interna de una institución de este género, como el uso de que de ella se haga. Querría, para concluir, hacer algunas consideraciones sobre el uso que se hizo del Tribunal de Garantías para intentar extraer de él, como ya señalé, algunas lecciones sobre el uso que debe hacerse del Tribunal Constitucional si éste ha de servir realmente las finalidades para las que fue concebido. Indicaba antes que la utilización correcta de un órgano de esta naturaleza implicaba tres condiciones: 1.º que quienes pueden acudir a él lo hagan siempre que sea necesario y en la forma adecuada para que prospere su petición; 2.º que quienes acuden a él no pidan del Tribunal decisiones que éste no puede producir, y 3.º que tanto quienes acuden al Tribunal como aquellos frente a los que se acude, acepten siempre sus decisiones. Desde estos tres puntos de vista el Tribunal de Garantías fue muy mal utilizado hasta el punto de que, más que en sus defectos intrínsecos, las razones de su poco éxito hay que buscarlas en esta defectuosa utilización.

Usuarios posibles del Tribunal eran los ciudadanos (más precisamente, quizá, habría que decir los abogados como operadores libres del Derecho), los jueces, y los poderes públicos, es decir, fundamentalmente, el Gobierno de la República y los órganos superiores de las Regiones autónomas.

Los ciudadanos y sus abogados, utilizaron mal el Tribunal fundamentalmente porque lo utilizaron poco. Acudieron a él de manera razonable, es decir, con una razonable frecuencia, por la vía del amparo, buscando protección frente a los actos de los poderes públicos que lesionaban los derechos garantizados por

la Constitución y por esto la actividad más fecunda del Tribunal fue la que desarrolló precisamente en este ámbito de competencia, a pesar de la regulación defectuosa y restrictiva que su Ley Orgánica había hecho del amparo. Los ciudadanos acudieron muy poco al Tribunal, por el contrario, por la vía de recurso de inconstitucionalidad. Lo hicieron sólo en siete ocasiones; cuatro de ellas en impugnación de la misma ley, la famosa Ley de Cultivos del Parlamento Catalán y, en otra ocasión contra una norma puramente política y de naturaleza excepcional, la Ley de 2 de enero de 1935 por la que se suspendía el régimen autonómico de Cataluña.

Los jueces, a su vez, los órganos del poder judicial ordinario, ignoraron prácticamente al Tribunal. Sólo en una ocasión un órgano de esta naturaleza, concretamente la Audiencia Provincial de Lérida, acudió en consulta al Tribunal de Garantías y en esa ocasión, también para poner en cuestión una norma política, la del artículo 22 del Estatuto Interior de Cataluña que consagraba la inviolabilidad y la inmunidad de los miembros del Parlamento catalán.

El Gobierno de la República, por último, sólo acudió al Tribunal para utilizarlo, prescindiendo de otras vías que hubieran sido probablemente más útiles aunque de mayor costo político para el Gobierno, contra la Generalitat de Cataluña, planteando frente a ella un conflicto de competencia también con motivo de la Ley de Cultivos y acusando ante el Tribunal al presidente y a los miembros de la Generalitat por la participación de estos en la infausta rebelión de octubre de 1934. En conclusión, es claro que el Tribunal no fue tomado nunca en serio por quienes podían y debían hacerlo. No fue utilizado como un órgano útil para llevar a cabo la depuración del ordenamiento adecuándolo a la Constitución y en cambio fue utilizado sin ningún escrúpulo para buscar a través de él la solución de problemas políticos muy graves que, como evidencia la práctica, no podían ser resueltos a través del Tribunal. Las decisiones de éste declarando inconstitucional la Ley de Cultivos y considerando incompetente al Parlamento catalán para la promulgación de una norma de este género, tuvieron el peor de los resultados posibles: al día siguiente de ser declarada inconstitucional la Ley, el Parlamento de Cataluña desató claramente la sentencia del Tribunal aprobando otra Ley de idéntico contenido.

En razón de la mayor comprensión que hoy se tiene de la jurisdicción constitucional, del ambiente más favorable que ha rodeado al nacimiento del Tribunal Constitucional y de su más adecuada configuración, hay que esperar que no se repitan los errores pasados, pero esto exige algunas condiciones:

1.º De parte de la sociedad es necesario que los ciudadanos y muy especialmente los abogados tomen conciencia de que la existencia real de un Estado de Derecho sólo es posible si todos adoptan como valor fundamental y principio orientador de su conducta el respeto al Derecho. Hay que abandonar la actitud, tan generalizada entre nosotros, de que cuando se choca con una norma contraria a nuestros intereses y que se considera injusta se intenta eludir astutamente de un modo u otro su aplicación a nuestro caso concreto, en lugar de ir de frente a conseguir la invalidación de la norma misma. Y lo que se dice de la norma puede decirse de cualquier otro acto del poder. La instauración, en la práctica de un verdadero Estado de Derecho, es incompatible con la búsqueda de la excepción personal o el trato de favor. Quien se sienta lesionado en sus derechos fundamentales por un acto del poder debe buscar, no la reco-

mendación o el favor, sino un remedio jurídico que por la vía del recurso de amparo conduce hasta el Tribunal Constitucional.

2.º Es necesario también que los jueces consideren al Tribunal Constitucional como lo que efectivamente es, como una parte esencial de nuestro sistema jurídico-político y acudan ante él no sólo para que el Tribunal les resuelva los problemas políticos ante los que eventualmente puedan encontrarse, sino como medio de conseguir una adecuación eficaz del ordenamiento a la Constitución.

3.º Por último, es necesario que tanto los poderes públicos como los Grupos Parlamentarios que reúnen las condiciones necesarias para ejercer la acción de inconstitucionalidad, resistan la tentación de utilizar esa facultad —o la de plantear conflictos de atribuciones o competencia— para solucionar por esta vía conflictos políticos que sólo políticamente deben ser resueltos, y tengan presente que al llevar un asunto ante el Tribunal Constitucional no sólo debe tenerse en cuenta la posibilidad de que el asunto en sí sea soluble por vía jurídica, sino también la inconveniencia de obligar al Tribunal a tomar decisiones sobre problemas que, aun planteados en términos jurídicos y susceptibles quizá de ser resueltos jurídicamente, tienen una carga política de tal naturaleza que inevitablemente han de llevar a considerar como decisión política la decisión del Tribunal, erosionando con ello su autoridad.