

EL RECURSO DE AMPARO DURANTE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA

Por ROSA MARIA RUIZ LAPEÑA

A la hora de inquirir acerca del régimen de derechos y libertades individuales en un determinado país, no basta con la mera consulta de su texto constitucional, aunque su parte dogmática recoja la proclamación solemne de aquéllos, puesto que la realización efectiva de los mismos depende de otros factores que trascienden a la propia Constitución y que se sitúan en la relación Estado-sociedad, como ya evidenció la crítica marxista al Estado liberal contrastando libertades formales y libertades reales.

Aparte de estos condicionantes, y ya no en un Estado que responda a los principios del *laissez faire*, sino en un Estado social de Derecho, la efectiva realización de los derechos y libertades del individuo requiere, además de su expresión constitucional, que esta declaración de principios tenga un alcance que no se quede dentro del campo filosófico o programático, sino que estas declaraciones abstractas constituyan derechos subjetivos del individuo frente al Estado desarrollados por medio de leyes y gozando de protección jurisdiccional, dando la lesión de los mismos lugar a la posibilidad de ejercicio de la acción procesal pertinente para su restablecimiento. En el momento en que tales derechos gocen de la tutela judicial, habrán salido del terreno abstracto de los principios para entrar en el terreno jurídico concreto.

De tal modo, el régimen de los derechos y libertades individuales vendrá dado:

1. Por el alcance con que el Estado proteja los derechos sociales.
2. Por el reconocimiento de tales derechos y libertades individuales en la Constitución, y por las limitaciones en ella establecidas o previstas para las circunstancias de gravedad en que entra en juego la razón de Estado.
3. Por las leyes que las concretan, dándoles un contenido determinado.

4. Por la actuación de la autoridad judicial llamada a tutelar y proteger dichos derechos de las posibles arbitrariedades y violaciones por parte del poder público. Esta protección judicial de los derechos individuales ha prestigiado y elevado la figura del juez de nuestro tiempo, haciendo del poder judicial y del juez constitucional, en su caso, un elemento primordial en las democracias actuales, y ha revalorizado las garantías jurídicas dándoles una nueva perspectiva.

En España, los derechos individuales no han gozado de la garantía judicial hasta la II República. Anteriormente, por un lado, a los jueces ordinarios les estaba vetado intervenir en casos en que la Administración fuera parte, y por otro lado, las garantías administrativas no alcanzaban a tales derechos, cuya violación o menoscabo por parte del poder público se tenía como «actos políticos» y, por tanto, fuera de todo control.

La Constitución de 1931 reconoce en su título II los derechos y libertades básicos, tanto individuales como sociales, y el artículo 105 prevé la creación de tribunales de urgencia para el amparo de las garantías individuales. La intervención del Tribunal de Garantías en esta materia era en principio subsidiaria (art. 121, *b*), pero al no llegarse a organizar los tribunales de urgencia, tuvo que entender en ella con mucha más frecuencia de la esperada.

El amparo ante el Tribunal de Garantías estaba concebido en unos términos muy amplios de legitimación tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías (en adelante L. O. T. G.), pudiendo recurrir «toda persona individual o colectiva aunque no hubiera sido directamente agraviada» (arts. 123, 5.º, de la Constitución y 47 L. O. T. G.), estableciéndose caución en caso de que el recurrente no fuera el agraviado (art. 47 L. O. T. G.), salvo en el supuesto de las detenciones ilegales, en que «la acción... será pública, sin necesidad de prestar fianza ni caución de ningún género» (art. 29 de la Constitución).

En cuanto a los requisitos de interposición del recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías, establecidos en su Ley Orgánica (art. 45), se cifran en:

1. La existencia de un acto concreto de la autoridad gubernativa, judicial o de cualquier otro orden que infrinja alguna de las garantías que se protegen con este recurso, en el artículo 44 de la L. O. T. G.

2. Que no haya sido resuelta la reclamación por el tribunal de urgencia. Al no llegar a constituirse dichos tribunales, era de aplicación la disposición transitoria segunda de la L. O. T. G. que exigía para la interposición del recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías «el requisito previo de que haya resultado ineficaz la reclamación ante la autoridad competente».

siendo ésta «el superior jerárquico inmediato del agente o autoridad que haya causado el agravio».

3. En los casos de suspensión temporal de las garantías constitucionales sólo se podrá interponer el recurso de amparo respecto de aquellos derechos que se hayan de respetar pese a la suspensión (art. 53).

Como características fundamentales del procedimiento de amparo que cabe señalar, están la gratuidad del procedimiento, salvo lo establecido en materia de caución, la rapidez y sumariedad, y el carácter no obligatorio de la asistencia por letrado.

Respecto a las leyes que limitaban el contenido de los derechos individuales en consideración al logro de la paz general, fueron, en primer lugar, la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931 y posteriormente la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. La consideración de las limitaciones a los derechos individuales y de las facultades que en esta materia otorgan a las autoridades gubernativas estas leyes es importante puesto que establecen el punto límite entre libertad y seguridad. A los efectos del recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías hay que tener en cuenta ante todo la Ley de Orden Público (en adelante L. O. P.), dada la fecha de derogación de la Ley de Defensa (el 24 de agosto de 1933).

Los términos en que estaba concebida la L. O. P. propiciaban una aplicación realmente amplia que no exigía la previa declaración de estado de emergencia para dar entrada a las autoridades gubernativas en materia de derechos fundamentales, al incluir en su artículo 2.º, dentro de los «actos que afectan al orden público», los realizados con ocasión del ejercicio de los derechos garantizados en varios artículos de la Constitución, siendo el Ministerio de la Gobernación, y subordinadamente los gobernadores y alcaldes, los encargados de velar por el orden público (art. 6.º L. O. P.), mediante las facultades sancionadoras que dicha ley le confiere en su artículo 18 para las circunstancias de normalidad, cuando no están suspendidas las garantías constitucionales.

Siendo la L. O. P. de tales características, la instrumentación de los medios oportunos para la protección de los derechos individuales era muy importante, ya que esta ley se prestaba a que las autoridades practicasen un concepto muy amplio de orden público y a que desvirtuaran de ese modo el sentido de las limitaciones impuestas por la citada ley. En efecto, las sentencias del Tribunal de Garantías en materia de amparo son, en su mayoría, resolviendo recursos con motivo de la aplicación de la L. O. P., y resolviéndolos la mayor parte de las veces en favor del recurrente, lo cual implica que el Tribunal restringía la interpretación y aplicación de esta ley con respecto al uso que hacían de ella las autoridades gubernativas.

Hemos venido haciendo hasta aquí referencia a la necesidad de protección de los derechos individuales, en relación con la actuación de las autoridades, y sobre todo teniendo en cuenta el concepto de orden público, pero es cuestión distinta discernir si el Tribunal de Garantías es el medio más apropiado para aquella protección o si el entender en materia de amparo fue algo que distrajo al Tribunal de sus tareas primordiales, es decir, constitucionalidad de las leyes y conflictos Estado-regiones. El juzgar acerca de la idoneidad *a posteriori* tiene, a su vez, una ventaja y un inconveniente, la ventaja de contar con el dato de los resultados ofrecidos y el inconveniente de juzgar teniendo en cuenta únicamente los resultados, que aunque sean lo más importante, no deben impedir tener en cuenta otros factores, como el de considerar si esta actividad del Tribunal condicionó las otras. En este caso, teniendo únicamente en cuenta el resultado en materia de amparo, debe estimarse positiva la intervención del Tribunal, aunque ello no sea óbice para que, como afirma Tomás Villarroya, al Tribunal le perjudicara «la amplitud con que tuvo que conocer del recurso de amparo» (véase J. Tomás Villarroya: *El recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español*, en «Revista Instituto de Ciencias Sociales», núm. 11, Barcelona, 1968, pág. 18). Ahora bien, esta misma amplitud es la que nos permite destacar las líneas de su actuación y que al hacer referencia al régimen de ejercicio y protección de los derechos individuales en la II República, la jurisprudencia del Tribunal de Garantías sea un dato muy importante con el que contar.

Ciñéndonos al examen de la jurisprudencia, se desprenden de ella unos criterios de actuación y pautas en sus decisiones que vienen a fijar tanto el contenido real de los derechos como el alcance de las competencias de las autoridades.

CRITERIOS DE ACTUACION

1. Los recursos de amparo eran fallados por la Sección del mismo nombre de este Tribunal, salvo en algunos casos que la propia Sala decidía que se llevasen al Pleno, y que eran aquellos en los que se exigía resolver acerca de las competencias de un determinado organismo en materia de orden público, concretamente la Dirección General de Seguridad (véanse sentencias de 18 y 30 de enero y 19 de febrero de 1935), decidiendo en favor de la competencia de la misma en la provincia de Madrid (dichas sentencias cuentan con votos particulares que sostienen el criterio opuesto).

2. Respetar, en principio, la calificación de un acto como contrario al

orden público hecha por las autoridades; así, dice que la afirmación de que un acto concreto va contra el orden público, «hecha por quien tenía a su cargo la conservación o mantenimiento del orden público, no puede ser rectificada por este Tribunal» (sentencia de 13 de noviembre de 1934), o que «el Tribunal ha de prestar entera fe a la afirmación del poder público mientras la prueba en contrario o el resultado de la crítica racional no lo quebranten» (sentencia de 18 de enero de 1935). Ahora bien, exige que las sanciones cumplan los requisitos mínimos que permitan la defensa o prueba en contrario al inculpado, es decir, que se impute un acto concreto y que se razone por qué es contrario al orden público. Así, en sentencias de 30 de marzo de 1935, 14 de mayo de 1935, 25 de mayo de 1935 y 9 de diciembre de 1935, se dice que «es de incumbencia de la autoridad sancionadora la alegación e imputación de los actos concretos en que se haya manifestado la perturbación del orden público en los términos previstos por la ley, y faltando tal alegación concreta, carece de fundamento legal la sanción impuesta».

3. Aplica preferentemente los criterios más amplios y garantizadores de la Constitución que los restrictivos para los derechos de la L. O. P.; por ejemplo, al referirse a una sanción impuesta por la autoridad gubernativa al amparo de la misma, afirma que «el acto de compraventa en un establecimiento comercial, lejos de ser un acto jurídicamente irrelevante, es un hecho taxativamente reconocido y regulado por las leyes expresamente garantizado por la Constitución en su artículo 33» (sentencia de 3 de diciembre de 1934) y que «el artículo 28 de la L. O. P. exige que los actos se dirijan a perturbar el funcionamiento de las instituciones del Estado»; o interpretando el artículo 33 de la Constitución, que sólo admite las restricciones impuestas por las leyes, se afirma: «expresión ésta que no se refiere a cualquier orden de legalidad, sino al formalmente elaborado bajo tal nombre por el orden legislativo, porque en su intervención y acuerdos radica el sentido de esta garantía» (sentencia de 17 de marzo de 1936).

4. Respecto al artículo 2.º de la L. O. P., que se expresa diciendo que «son actos que afectan al orden público», el Tribunal puntualiza que «no son sancionables más que cuando de alguna manera perturben, menoscaben o pongan en serio peligro el orden mismo» (sentencia de 13 de diciembre de 1935), y en otra ocasión, al referirse a la multa impuesta por dos artículos de *El Socialista*, se dice que «no pueden estimarse en este momento, *a posteriori* de los sucesos revolucionario de octubre, como el anuncio de los mismos para justificar la procedencia de la multa» (sentencia de 19 de febrero de 1935), lo cual implica que la apreciación del peligro para el orden público ha de ser real o actual, y no basarse *a posteriori* en la coincidencia

temporal del hecho multado con un intento revolucionario, o con una alteración del orden público que no tuviera nada que ver con el hecho objeto de sanción.

DERECHOS AMPARADOS Y ALCANCE DE LOS MISMOS

El recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías cubría un espectro muy amplio de derechos individuales, aunque no fueran todos los reconocidos en la Constitución como tales —quedaba fuera del amparo el derecho de petición o la igualdad de ambos sexos en los derechos electorales—, y en este ámbito, resolvió recursos de la más variada índole, entre los que aquí vamos a destacar los relativos a libertad de expresión de pensamiento, a libertad de industria o a libertad de residencia; en unos casos por ser más numerosos y en otros por ser significativos.

1. *Libertad de expresión del pensamiento*

Estaba reconocida en la Constitución en el artículo 34, y comprendida en el artículo 2.º de la L. O. P., entre los actos «que afectan al orden público». La extensión que el Tribunal de Garantías dio a esta libertad, se comprende dentro de las siguientes limitaciones:

— Los límites de la libertad de expresión del pensamiento se sitúan, por un lado, en la recomendación de medios violentos como instrumento de lucha política, como se puede apreciar en la sentencia de 30 de marzo de 1935. Cuando se trata de la expresión de un ideario no declarado fuera de la ley y que no supone la utilización de medios violentos, se estima que está cubierto por las garantías de la Constitución (sentencia de 4 de marzo de 1936). Y en los casos en que la citada libertad de expresión del pensamiento se traduce en una crítica dura al Gobierno, se reconoce que «es el papel de la prensa política» en tanto no se recomiende la violencia (sentencia de 19 de febrero de 1935).

— Por otro lado, también tiene en cuenta el Tribunal las circunstancias que rodean la sanción para calibrar si el acto sancionado pudo suponer una alteración en el orden público. En sentencia de 18 de enero de 1935 se estima que «en un estado pasional de irritación de bandos contendientes, nada ha de ser tan eficaz para perturbar la paz social como la atribución a uno de ellos (valiéndose para mayor gravedad de las fuerzas del Estado) del pro-

pósito de cometer violencia tan calificada». (Se trataba de la publicación en el diario *La Voz*, de 6 de junio de 1934, de la noticia de intento de secuestro del jefe del Estado por fuerzas del Estado.)

2. *Libertad de industria*

Reconocida en el artículo 33 de la Constitución y garantizada por la reserva legal, sólo podía ser limitada por «motivos económicos y sociales de interés general», esta libertad también estaba dentro del ámbito del artículo 2.º de la L. O. P.

El Tribunal de Garantías Constitucionales entendió en repetidas ocasiones acerca de esta materia, defendiendo ante todo exhaustivamente la reserva legal, como antes mencionamos, y apelando a criterios de equidad para la resolución del caso en otra ocasión.

En sentencia de 17 de enero de 1935 se dice que «hay que encerrar la cuestión en el análisis de las circunstancias concretas que la determinan, a fin de poder enjuiciarla con criterio de equidad más atento a la consideración de las particularidades que al propósito de establecer criterios generales».

En otros casos, en cambio, se estima que «la libertad de industria sólo puede ser limitada por ley, y en este caso la incautación es una expropiación forzosa, sin mediar interés general en ella» (sentencias de 4 de julio de 1935 y 30 de julio de 1935). En el mismo sentido, véase sentencia de 17 de mayo de 1936.

3. *Libertad de residencia*

En dos ocasiones entiende el Tribunal de Garantías acerca de la libertad de residencia, reconocida en el artículo 31 de la Constitución y comprendida también dentro del artículo 2.º de la L. O. P., y en ambos casos estima los recursos.

Los dos recursos planteados eran contra expedientes de indeseabilidad y subsiguiente expulsión del territorio nacional de los sancionados, por considerarlos súbditos extranjeros. En ambas ocasiones el Tribunal de Garantías estima el derecho a la nacionalidad española por encima de las formalidades en un caso (sentencia de 3 de marzo de 1936), y en el otro, por encima de los medios, posiblemente fraudulentos, por los que esa nacionalidad fue adquirida, puesto que es cuestión que a él no le toca conocer, delimitando así su propia competencia (sentencia de 20 de septiembre de 1935).

Vemos, pues, a través de lo hasta aquí expuesto, cómo el Tribunal de Garantías protegía efectivamente las garantías de los derechos fundamentales, estimando la mayor parte de las veces las reclamaciones de los recurrentes, lo que ocurre es que esta estimación llegaba con tal retraso, dado el procedimiento que había de seguirse hasta llegar al Tribunal Constitucional, que determinadas lesiones habrían resultado de muy difícil reparación. Por ello, de haber funcionado los tribunales de urgencia, según se establecía en el proyecto de Ley de 10 de diciembre de 1931, el amparo de los derechos individuales probablemente hubiera funcionado de manera más rápida y eficaz.