

EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA (Una lección que no debemos olvidar) (*)

*"A HÉCTOR FIX-ZAMUDIO,
prestigioso maestro y
amparista iberoamericano"*

José F. Palomino Manchego

El presente ensayo formó parte de la tesis para optar el Grado de Bachiller en Derecho, intitulada **Tribunal de Garantías Constitucionales**, U.N.M.S.M., Lima, 1983, y cuyo contenido al compás del tiempo, lo considero como un "pecadillo de juventud". El insistente pedido de mi maestro y amigo DOMINGO GARCIA BELAUNDE para publicarla, si fuera posible por partes, se ve ahora cristalizado. Debo manifestar abiertamente que el jurado calificador integrado por los profesores ALFREDO QUISPE CORREA, quien lo presidió, LUIS GAZZOLO MIANI, VICTOR VILLAVICENCIO CUNEO, HERADIO ZAMORA VIDAL y FRANCISCO MIRO QUESADA RADA, recomendó por unanimidad su publicación. Dicho pedido comenzó a tramitarse a través de la Revista de Derecho y Ciencias Políticas que estaba al cuidado de FRANCISCO AGUILAR CONDEMARIN. Empero, los cambios de autoridades universitarias en el llamado Programa Académico de Derecho, ahora Facultad, empezando por el nuevo Director, hoy Decano, influyeron para que hasta la fecha, permanezca inédita. Obviamente, he agregado algunas referencias bibliográficas; sin embargo, en lo sustancial conserva su contenido. Muchos datos bibliográficos, diría complementarios, fueron tomados de la Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid, de las bien documentadas Bibliotecas de la Universidad de Zaragoza, de la Facultad de Derecho de dicha Universidad y de la del Seminario de Derecho Político que dirigía en aquella época -verano de 1987- el catedrático MANUEL RAMIREZ, a quien le expreso mi cordial agradecimiento por permitirme bucear en los tres fondos bibliográficos mencionados. (Lima, diciembre de 1992)

Cuando el 9 de abril de 1992, el Presidente del llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI amparado en el Decreto Ley N° 25418, entre otras "irascendentes medidas" (¿?) cesó de manera *ex-abrupta* a los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales (1) consagrado en el Título V, artículos 295 al 305 de la Constitución de 1979, y regulado en su Ley Orgánica N° 23385, nunca imaginamos que dicho órgano constitucional iba a tener un final desconsolador. En ese momento se nos vino a la memoria la forma como también terminó su actividad el Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española. ¿Acaso fueron los mismos motivos para que ambos órganos acabaran su existencia y funcionamiento con pena y sin gloria? ¿Las realidades eran las mismas o distintas? ¿Por qué no sucede eso con los Tribunales Constitucionales europeos, tales como en Austria e Italia? Podemos seguir enumerando otras interrogantes y no terminamos de explicarnos ¿por qué ese destino tan irónico?

- 1 Aclaremos. El 5 de abril se quebrantó el Estado de Derecho. El día 7 de abril se publicó en "El Peruano" el D.L. N° 25418 denominado "Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional". Recién el día 9 de abril apareció publicado en "El Peruano" el cuestionado y arbitrario D.L. N° 25422 que hizo cesar a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales. Se comentaba ante la opinión pública y ciudadanía que no salía de su asombro, que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura -también cesados- como los integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales fueron destituidos "por haber ellos demostrado una manifiesta parcialidad en la confección de ternas para cubrir las vacantes del Poder Judicial y por haber amparado primero y fallado después acciones que no tenían sustento legal ni constitucional, en un afán de entorpecer las acciones del Gobierno". *Vid.* "El Comercio" del jueves 9 de abril de 1992.

En fin, queda por reseñar que el *nomen juris* de Tribunal de Garantías Constitucionales tiene su origen en la Constitución española de 1931. Luego esa denominación pasó a la Constitución de Cuba de 1940. Después fue recogido por las Constituciones del Ecuador de 1945, 1967 y 1978, respectivamente. Su inclusión en la Constitución peruana de 1979 se hizo con un total desconocimiento de su significado, alcance y contenido. Hoy en día, al hilo de toda la evolución que ha desarrollado, tal nomenclatura resulta estrecha, a sabiendas de que no sólo se encarga de velar por los derechos fundamentales a través de los mecanismos procesales que se conocen con el nombre técnico de garantías constitucionales. El crecimiento de las atribuciones que desarrolla en una sociedad invita a que se cambie la denominación, sin que por ello se pretenda estar a la moda con el nombre, fenómeno que no cabe dentro del Derecho Constitucional. De acuerdo con lo anterior, se utilizan los siguientes nombres: Tribunal o Alta Corte Constitucional, en Austria; Corte Constitucional, en Italia; Tribunal Federal Constitucional, en Alemania, y Consejo Constitucional en Francia.

Soplan nuevos vientos, capitaneados con insistencia y buena información desde hace tiempo atrás, y los hechos no engañan, por parte de Domingo GARCÍA BELAUNDE, (*vid.* su artículo "El llamado Tribunal de Garantías", en "La Prensa" del 2 de abril de 1979) para que se le rotule, en su expresión contemporánea Tribunal Constitucional, y, de esta forma, sepultar la *large discussion populaire*.

Al presentarse la posibilidad, en el voceado Congreso Constituyente Democrático, de discutir la inclusión del Tribunal de Garantías Constitucionales (empezando su replanteamiento por el nombre) en una nueva Constitución, o quizás en la de 1979 reformada tan sólo parcialmente, no está demás saber la forma de funcionamiento, crisis y atribuciones del recordado y efímero Tribunal de Garantías Constitucionales español de 1931.

INTRODUCCION

Con el derrocamiento del General y gobernante MIGUEL PRIMO DE RIVERA Y ORBANEJA (1870-1930) que se había mantenido en el poder durante el período dictatorial de 1923 a 1930, se inició un nuevo cambio de régimen conocido con el nombre de II República española, proclamada oficialmente el 14 de abril de 1931. Para ello se contó con el propulsor apoyo de las fuerzas republicanas, el partido socialista y los movimientos autónomos. Ante tales vicisitudes se dio nacimiento a la nueva Carta Republicana aprobada el 9 de diciembre de 1931, luego de varios debates encendidos y que, inspirada en la Constitución de Austria de 1920 (1^{bis}), creó el Tribunal de Garantías Constitucio-

1 bis Para mayor detalle, *Vid.* CASCAJO CASTRO (José Luis) "KELSEN y la Constitución española de 1931", REP, N° 1, Madrid, 1978, pp. 243 ss. CASCAJO CASTRO cita algunas palabras del magistrado del TGC, Carlos RUIZ DEL CASTILLO, (+ 1984) en el Coloquio sobre la materia llevado a cabo el año de 1977 en Roma. PEREZ SERRANO encuentra en el TGC el influjo del Tribunal de Conflictos francés, del Tribunal del Estado alemán, y del Tribunal Constitucional austriaco.

La notoria influencia de Hans KELSEN (1881-1973) en la Constitución española de 1931 está por descontada, gracias a las ideas que embebieron, en especial Luis RECASENS SICHES (1903-1977), y Luis LEGAZ Y LACAMBRA (1906-1980), cuando acudieron en la década de los años veinte a los seminarios privados que dictaba el jefe de la Escuela de Viena, en el callejón Wickenburg. *Vid.* METALL (Rudolf Aladár) "Hans KELSEN, vida y obra". Traducción del alemán por Javier ESQUIVEL, UNAM, México, D.F., 1976, pp. 36. No vendrá a menos actualmente, lo señalado por Pablo LUCAS VERDU: "... hay jóvenes profesores que se resisten en consultar, para redactar sus trabajos, las fuentes clásicas del pensamiento jurídico, en este caso a KELSEN, o cuando más sólo manejan sus escritos traducidos sobre la justicia constitucional y problemas conexos". *Cfr.* "El orden normativista puro (Supuestos culturales y políticos en la obra de Hans KELSEN)" REP, N° 68, Madrid, 1990, pp. 8.

nales (en adelante TGC) en el Título IX, artículos 121 a 124 ⁽²⁾, habiéndose instalado mediante sesión del 20 de octubre de 1933. Como antecedente previo, en mayo de 1931, el Gobierno Provisional creó una Comisión Jurídica Asesora

- 2 Como precedente a la Constitución de 1931 se puede consultar la siguiente bibliografía: MALAGARRIGA (Carlos) "El Proyecto de Constitución española", ACJSP, La Plata, 1929, pp. 70 ss.; MIÑANA (Emilio) "Ante la reforma constitucional", RGLJ, T. CLIII, Madrid, 1928, pp. 478 ss. El Anteproyecto de Constitución se publicó en la RGLJ, T. 159, Madrid, 1931, pp. 363 y 483 respectivamente. La Constitución de 1931 se puede consultar en la misma revista, pp. 723 ss.; también en ArDP, T. VI-VII, Granada, 1953, pp. 309 ss. Por la forma como analiza los estudios constitucionales relativo al Derecho Constitucional español, *Vid.* MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) "Sur la nouvelle Constitution espagnole", BSL, T. LXII, Ns. 1-3, Paris, 1933, pp. 84 ss. También, POSADA (Adolfo) "La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931", ReDP, XLIX, Paris, 1932, pp. 359-381; ROYO VILLANOVA (Antonio) "La Constitución española de 9 de diciembre de 1931", Imprenta Castellana, Valladolid, 1934.

Desde el punto de vista del debate constitucional, VIDARTE (Juan-Simeón) "Las Cortes Constituyentes de 1931-1933", Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona, 1976, incluye como apéndice la Constitución de 1931. Para nuestro tema véase en especial, pp. 582-584 y 610 ss. Esta obra resulta valiosa por cuanto es el testimonio del Primer Secretario del Congreso de Diputados.

Los estudios relativos al memoriado TGC, son muy escasos, aunque existen algunos trabajos siguiendo la mira de la Constitución de 1931. Además de los que se mencionarán más adelante, pueden consultarse: FABREGAS DEL PILAR (José María) "El Tribunal de Garantías Constitucionales", RGLJ, T. 163, Madrid, 1933, pp. 563 ss.; FERNANDEZ DE VELASCO (Recaredo) "El Tribunal de Garantías Constitucionales. La disposición final de la ley", RDPu, julio-agosto, Madrid, 1933, pp. 235 ss.; JIMENEZ DE ASUA (Luis) "La Constitución Política de la democracia española", Ediciones Ercilla, Santiago de Chile, 1942, especialmente pp. 55-57. El mismo libro se publicó con otro título "La Constitución de la democracia española y el problema regional", Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1946. Del mismo autor, "Proceso histórico de la Constitución de la República española", Editorial Reus, S.A., Madrid, 1932, pp. 471-481; incluye el Proyecto Parlamentario y el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora; PEREZ SERRANO (Nicolás) "La Constitución española. Antecedentes, texto, comentario", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 324-332. JIMENEZ DE ASUA (1889-1970) y PEREZ SERRANO (1890-1961) jugaron un papel decisivo e importante para la creación del TGC, sin olvidarnos, en menor grado, la participación del maestro Adolfo POSADA (1860-1944). Recuérdese que PEREZ SERRANO redactó la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del TGC. Consúltense, además, ARCAYA Y MIRAVETE (Francisco) "El Tribunal de Garantías Constitucionales. Su legislación y doctrina constituyente y constitucional", Editorial Reus, S.A., Madrid, 1934. De suma importancia es el libro de ALCALA-ZAMORA Y TORRES (Nieto) "Los defectos de la Constitución de 1931 y 3 años de experiencia constitucional", Civitas, S.A., Madrid, 1981. Sobre el TGC, pp. 247-254. La 1.ª edición es de 1936. Más reciente, FERNANDEZ SEGADO (Francisco) "El Tribunal de Garantías Constitucionales: La problemática de su composición y del Estatuto Jurídico de sus miembros", RDPu, 2da. época, Año XIV, Vol. II, N° 111, Abril-Junio, Madrid, 1988, pp. 273-349.

presidida por ANGEL OSSORIO Y GALLARDO (1873-1946)^{2 bis}, encargada de redactar un Anteproyecto de Constitución que inexplicablemente no lo presentó a las Cortes Constituyentes; lo cual no fue óbice para que en su seno fuera visto con simpatía. Ahí se denominaba Tribunal de Justicia Constitucional al órgano de control. Será a partir del Proyecto de la Comisión Constitucional de las Cortes Constituyentes presentado en agosto de 1931, que empieza a denominarse Tribunal de Garantías Constitucionales.

Anteriormente, la historia constitucional de España se había desarrollado a través de las Constituciones de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869 y 1876³). Por lo que respecta al control constitucional, el antecedente lo encontramos en el artículo 70 y siguientes del Proyecto de Constitución Federal de la República de 1873.

COMPOSICION (3 bis)

Conforme lo establecía el artículo 122 de la Constitución, el TGC estaba compuesto por: a) el Presidente designado por el Parlamento, sea o no Diputado;

2 bis Años más tarde, OSSORIO Y GALLARDO evocaba lo siguiente: "Todo nuestro esfuerzo no sirvió para nada. El Gobierno no tomó en cuenta nuestro pensamiento, sino que confió nueva redacción a la Comisión parlamentaria. Sin duda, ésta fue, más pindosa con nuestras intenciones, como lo prueba la interesante obra **Proceso Histórico de la Constitución de la República Española** del Presidente de dicha Comisión, el sabio profesor don LUIS JIMENEZ DE ASUA". Cfr. "Mis memorias", Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1946, pp. 200.

3 Para una visión panorámica, *Vid.* TOMAS VILLARROYA (Joaquín) "Breve historia del constitucionalismo español", 6ta. edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987; SANCHEZ AGESTA (Luis) "Historia del constitucionalismo español", 3ra. edición revisada, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974. El catedrático granadino sostiene que entre otras causas que dieron nacimiento, en 1923, a la dictadura de PRIMO DE RIVERA, fueron "la política del Rey o de los partidos, la anulación, la abstención o la muerte de hombres que hubieran dado mejores frutos de gobierno, el distanciamiento de los intereses del país de la oligarquía que se beneficiaba del falseamiento del sufragio, la atonía misma del hombre de la calle, la indisciplina social de los grupos "particularistas" y hasta el ajuste y reajuste de una economía dislocada un día por los beneficios y negocios de guerra, y sujeta al día siguiente a la desilusionada austeridad de sus propios y pobres recursos". pp. 481.

3 bis Según el artículo 159 de la Constitución de España de 1978, el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey. De ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de sus miembros (tres quintos); cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Añade la Constitución que deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de

b) el Presidente del Alto Cuerpo consultivo de la República a que se refiere el artículo 93; c) el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República; d) dos diputados libremente elegidos por las Cortes; e) un representante por cada una de las Regiones españolas; f) dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República; y g) cuatro profesores de la Facultad de Derecho. En total, encajaban en su estructura ¡26 miembros!, muchos de ellos ajenos a la magistratura, y, por ende, extraños a la realidad jurídica, que es justamente de lo que más se preocupó HANS KELSEN cuando diseñó la Alta Corte Constitucional de Austria. KELSEN trató de apartar a los magistrados constitucionales de la política *strictu sensu*, que inevitablemente la hacen, pero como enfatiza FIX-ZAMUDIO, mediante una "política técnica".

Se desprende de lo expuesto que la misma composición que tenía el TGC no garantizaba un funcionamiento eficaz e independiente ya que, conforme se aprecia, existían miembros que podían actuar como juez y parte como, por ejemplo, los diputados. (*)

reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Así también, serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres. De igual forma, serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato. El artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cataloga a éste como intérprete supremo de la Constitución, e independiente de los demás órganos constitucionales, y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. Véase el interesante artículo del magistrado constitucional Francisco RUBIO LLORENTE "Del Tribunal de Garantías Constitucionales al Tribunal Constitucional", RDP, Nº 16, Madrid, 1982-1983, pp. 27-39.

- 4 El TGC, a tenor de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, fue reglamentado por Ley Orgánica expedida por las Cortes Constituyentes el 30 de junio de 1933, reformada el 10 de julio y 9 de setiembre del mismo año. Como también por el Reglamento Orgánico dado mediante Decreto de 6 de abril de 1935, que sustituyó al antiguo Reglamento de 8 de diciembre de 1933. Ambos pueden consultarse en BASSOLS COMA (Martín) "La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 413-435, 439-455. Hay edición oficial, "Decreto del Tribunal de Garantías Constitucionales", 1ra. edición, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1935.

AMBITO DE COMPETENCIA (4 bis)

Siguiendo a NICETO ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO (1906-1985), se atribuyó al TGC las siguientes funciones (5):

A) Recurso de Inconstitucionalidad de las leyes (Const., art. 121, a)

Con este instrumento procesal se trataba de proteger los derechos fundamentales en los términos de interponer impugnación sobre aquellas normas que iban contra la Constitución, mecanismo que recién se aplicaba en España. Se interponía ante el pleno del TGC (Ley Orgánica, art. 22,1) y "comprendía tanto la consulta de los tribunales para establecer si una ley aplicable a un caso determinado era contraria a la Constitución, o bien las instancias propiamente dichas, tanto por vía incidental-mal calificada como excepción- y la acción, las que podían ser interpuestas por el Ministerio Público, los tribunales y los particulares interesados, de acuerdo con el artículo 27, inciso a) del mismo ordenamiento". (6)

4 bis Las atribuciones del Tribunal Constitucional están consagradas en la Constitución de 1978, artículo 161, así como en su Ley Orgánica, artículo 2, a saber: a) Del Recurso (el Recurso previo ha sido derogado) y de la Cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley; b) Del Recurso de Amparo por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo 53,2 de la Constitución; c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; d) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; e) De la declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales; f) De las impugnaciones previstas en el número 2 del artículo 161 de la Constitución; g) De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la Ley Orgánica; y h) De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las leyes orgánicas.

Comparándolo con la competencia que tenía su antecesor, el TGC, el Tribunal Constitucional ha recogido gran parte de sus atribuciones, pero con un trámite, y desde luego realidad, distinto.

5 Nos referimos al clásico estudio "Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales", aparecido en sus "Ensayos de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional", Edición de la Revista Jurídica argentina, Buenos Aires, 1944, pp. 512 ss.

6 Cfr. FIX-ZAMUDIO (Héctor) "Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1980, pp. 96. Ampliando el tema, consúltese TOMAS VILLARROYA (Joaquín) "El Recurso de Inconstitucionalidad en el Derecho español (1931-1936)", RICS, N° 11, Barcelona, 1968, pp. 11-52.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del TGC hacía un distinguo de lo que doctrinariamente se conoce como inconstitucionalidad formal y material y que, como pone de relieve CRUZ VILLALON, alcanzaría bastante importancia. En efecto, por lo que respecta a la primera, decía el artículo 42, 1: "Las sentencias que declaren que una ley no fue votada o promulgada en la forma prescrita por la Constitución o por el Estatuto Regional respectivo, producirán la total anulación de aquélla, pero no afectarán a las situaciones jurídicas creadas durante su vigencia" (7). O sea que surtía efectos *erga omnes*, característica típica del modelo austriaco o kelseniano. En cuanto se refiere a la segunda, el artículo 42,2 apuntaba: "Las que resuelvan sobre inconstitucionalidad material producirán efecto en el caso concreto del recurso o consulta" (8). Es decir, se refería exclusivamente al caso concreto, particular, *inter partes*, característica saltante del modelo americano o de revisión judicial (*judicial review*).

Haciendo un balance, en total el TGC conoció siete asuntos de recursos de inconstitucionalidad, para lo cual "hubo de soportar la onerosa carga de la discrepancia de opiniones sobre su verdadera función y de la presión de los políticos que se resistían a poner la protección de la Constitución en manos de un tribunal" (8 bis)

Es más, "tuvo la mala fortuna de verse inmerso, desde la primera de sus sentencias, en la vorágine de las confrontaciones políticas de la época". (8 ter)

B) Los conflictos o cuestiones de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las Regiones Autónomas y los de éstas entre sí (Const., art. 121, c)

7 Vgr., cuando se cumpla lo estipulado por el artículo 83 de la Constitución, así como también por los artículos 12, 66, 76 c, 80, 97 a, 119, 125, entre otros.

8 Vgr., en caso que contravenga lo establecido por los artículos 25 y 40 de la Constitución.

8 bis Cfr. DE LOJENDIO E IRURE (Ignacio Ma.) "Antecedentes y normativa de la cuestión de inconstitucionalidad en el ordenamiento español", en "Estudios en Homenaje al Doctor Héctor FIX-ZAMUDIO", T.I., UNAM, México, D.F., 1988, pp. 426.

8 ter Cfr. CRUZ VILLALON (Pedro) "La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 338.

Inspirado el TGC en cierto grado al Tribunal de Conflictos francés de la Segunda República de 1849, le incumbía conocer la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones Autónomas, así como entre dos Regiones. La práctica demostró que era difícil que se presente el segundo caso, por cuanto se trataba de dos órganos de igual jerarquía, lo cual no sucede entre el Estado y las Regiones, conflicto que se va a dar con mayor frecuencia por la personalidad misma y las actividades que desempeña el primero sobre el segundo. El TGC dictó dos sentencias sobre esta materia. Asimismo, otro conflicto que podía darse, dentro de los alcances que comentamos, era el de atribución que afectaba el ejercicio de las actividades administrativas, "y además, que pueden ser lo mismo positivos (cuando las autoridades del Estado y de las Regiones Autónomas se crean con derecho a actuar en un asunto) que negativos (cuando se consideran incompetentes para intervenir en la materia de que se trate)" (9). Si la ley inconstitucional es una ley Estatal quedará sin efecto para la Región reclamante desde el día de su promulgación. Si la ley es Regional, a tenor del artículo 50 de la Ley Orgánica del TGC, surtirá efectos de nulidad al igual que todos los actos de ejecución. (9 bis)

También podía surgir otro conflicto entre el Estado, las Regiones Autónomas y que debía ser resuelto por el TGC, era con el órgano llamado Tribunal de Cuentas, de acorde al artículo 120, *in fine* de la Constitución de 1931.

Fue precisamente que el TGC inició su actividad resolviendo, mediante sentencia de 8 de junio de 1934, una cuestión de competencia legislativa sobre la regulación de los contratos de cultivo, promovida por el Gobierno de la República a la Ley del Parlamento de Cataluña, del 11 de abril de 1934. (*Vid.* Apéndice)

C) El Recurso de Amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades (Const., art. 121, b)

Sin desconocer la influencia del Juicio de Amparo mexicano, la II República española introduce en la Constitución de 1931 la antaño institución en los artículos 105 y 121, b, regulado por el Título IV, artículos 44 a 53 de la Ley Orgánica del TGC, así como por el Título VII, artículos 76 a 82 de su Reglamento.

9 Cfr. ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO (Niceto), artículo citado, nota 5, pp. 523.

9 bis Cfr. CRUZ VILLALON (Pedro), *Ob. cit.*, nota 8 *ter*, pp. 404.

Hubo un antecedente el año 1928, durante la dictadura de PRIMO DE RIVERA, donde se presentó un Proyecto referido a la instalación de los tribunales de Amparo ciudadano, también inspirados en la legislación mexicana.⁽¹⁰⁾

El artículo 105 de la Constitución de 1931 expresaba: "La ley organizará Tribunales de Urgencia para hacer efectivo el Derecho de Amparo de las garantías individuales". Se colige de lo dicho que, tanto el TGC (Const., art. 121, b) como los Tribunales de Urgencia tenían competencia para conocer el Recurso de Amparo.

Refiriéndose a esta divergencia, el procesalista ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO observa: "Nada más añade la Constitución, y es lástima que no se haya preocupado lo más mínimo de deslindar bien la órbita de acción de los Tribunales de Urgencia y del de Garantías en materia de Amparo, porque una de dos: o los Tribunales de Urgencia, desde el momento en que se les asigna competencia sobre lo mismo al de Garantías, no sirven para nada, y en este caso no se debió redactar el artículo 105, o por el contrario, sirven para algo, y entonces se debió acotar con precisión el área en que hayan de moverse, para que al Tribunal de Garantías no vayan sino determinados Recursos de Amparo o bien las apelaciones fuertemente condicionadas, procedentes de los Tribunales de Urgencia".⁽¹¹⁾

10 Cfr. GOMEZ DE BAQUERO (Eduardo) "El Amparo de Derecho: ¿jurisdicción o recurso?", RGLJ, T. 153, Madrid, 1928, pp. 114 ss. El citado autor meritaba la influencia del tratadista mexicano Rodolfo REYES, quien residió muchos años en España. En aquella época, así se expresaba REYES: "Porque, nadie lo dude, la Jurisdicción Constitucional tiene la función más alta y definitiva que puede concederse a órgano alguno en un régimen de Constitución escrita. A ella le toca restablecer el equilibrio roto entre los sujetos y la garantía política de su derecho, entre la base normativa institucional y su desarrollo legal; es así esencialmente política su misión en el fondo; pero se la reviste de caracteres jurisdiccionales, y en los sistemas americanos se la cife al caso no por perfección teórica, sino por práctica eficiencia y posibilidad educacional dentro de nuestra idiosincracia política". Cfr. "La defensa constitucional. Recursos de Inconstitucionalidad y Amparo", Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1934, pp. 319; antecede un Prólogo de Angel OSSORIO Y GALLARDO y Victor PRADERA. Puede revisarse, además: FIX-ZAMUDIO (Héctor) "El derecho de Amparo en México y en España. Su influencia recíproca", REP, N° 7, Madrid, 1979, pp. 245-250; RUIZ LAPEÑA (Rosa María) "El Recurso de Amparo durante la II República española", publicado en la misma revista, pp. 291 ss. Véase además, su libro "El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española", Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1982. Antecede un Prólogo de Emilio GOMEZ ORBANEJA, a la sazón ex-Secretario de Sección del TGC de 1931. Como dato previo, revítese: GOMEZ DEL CAMPILLO (Francisco) "El Justicia de Aragón, antecedente histórico y doctrinal de los Tribunales de Amparo y Garantías", AE, T. IX, N° 53, 1934, pp. 447-463.

11 Cfr. "Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales", *cit.* nota 5, pp. 524.

A la postre, los Tribunales de Urgencia no llegaron a funcionar ni se expidió Ley Orgánica alguna que los reglamentase; antes bien, la tramitación del Recurso de Amparo se hizo conforme lo establecía la Ley Orgánica del TGC en su segunda disposición transitoria: "Mientras no estén constituidos los Tribunales de Urgencia a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, no podrá interponerse el Recurso de Amparo ante el Tribunal de Garantías sin el requisito previo de que haya resultado ineficaz la reclamación ante la autoridad competente. Se entenderá por autoridad competente, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el superior jerárquico inmediato del agente o autoridad que haya causado el agravio. La reclamación se formulará en el plazo de cinco días, y el superior jerárquico deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, transcurridos los cuales sin resolución, se considerará denegada". (12)

El artículo 44 de la Ley Orgánica del TGC destaca que procede entablar el Recurso de Amparo cuando se viola los derechos individuales consagrados en los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 38 y 39 de la Constitución. Y para que proceda el Recurso de Amparo el artículo 45 de la Ley Orgánica pedía que se cumplan los siguientes requisitos: "a) Que existiera acto concreto de autoridades gubernativa, judicial o de cualquier otro orden que, con respecto a un individuo determinado hubiese infringido alguno de los derechos fundamentales protegidos por este medio de impugnación. b) Que no hubiese sido admitida o no hubiese sido resuelta la petición de Amparo dentro del plazo legal por el Tribunal de Urgencia previsto por el artículo 105 de la Constitución o que dicho Tribunal hubiese dictado resolución denegatoria". (13)

En consecuencia, el TGC actuaba en última instancia para resolver los Recursos de Amparo aunque, recalcamos, los Tribunales de Urgencia no llegaron a funcionar, y como tal, el único que conocía el Recurso de Amparo, en la práctica era el TGC.

12 *Cfr. FIX-ZAMUDIO (Héctor) "Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos", cit. nota 6, pp. 92-93.*

13 *Idem.*

El artículo 123, 5 de la Constitución y 47 de la Ley Orgánica del TGC, facultaban para interponer el Recurso de Amparo a la persona que se consideraba agraviada, así como a cualquier ciudadano o persona jurídica. (14)

D) Examen y aprobación de los Poderes de los compromisarios que justamente con las Cortes eligen al Presidente de la República (Jurisdicción Electoral) (Const., art. 121, d)

El TGC dirimía este conflicto teniendo en cuenta los antecedentes que predominaban, es decir, lo político sobre lo jurisdiccional. Con ello se trataba de quitar la presión política que tenían las Cámaras, creándose así un órgano independiente que resolviera tal competencia, si cabría la expresión, un tanto "política". Ampliando su campo de acción, debe señalarse que el TGC estaba facultado para conocer la validez de la elección, cuando se tratara de las actas de los compromisarios convocados por el Parlamento para destituir al Jefe de Estado, a tenor del artículo 82 de la Constitución, aun cuando no lo diga de manera implícita.

E) Responsabilidad criminal del Jefe de Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros (Const., art. 121, e)

Actuando como Jurisdicción Política, el TGC tenía competencia para conocer el juzgamiento de los funcionarios públicos en mención. Se nota, al igual que las

14 Según el artículo 123 de la Constitución de 1931, eran competentes para acudir al TGC: a) El Ministerio Fiscal; b) Los jueces y tribunales en el caso del artículo 100 que se refiere cuando se trata de aplicar una ley contradictoria a la Constitución, en cuyo caso deberá dirigirse en consulta al TGC; c) El Gobierno de la República; d) Las Regiones españolas; y e) Toda persona individual o colectiva aunque no hubiera sido directamente agraviada. Según el artículo 162 de la Constitución española de 1978, están legitimados para acudir al Tribunal Constitucional: a) Para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas; b) Para interponer el Recurso de Amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal; y en los demás casos, la Ley Orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

otras atribuciones que el TGC estaba inspirado, en cierta medida, en la Constitución austriaca de 1920. (14 bis)

Los actos individuales, como decía KELSEN, por razones de prestigio deben ser encuadrados dentro de la Jurisdicción Constitucional, en la inteligencia que se deba someterlos a un control jurídico. (14 ter)

Así lo estimaron conveniente las Cortes Constituyentes de 1931-1933 al atribuir tal competencia al TGC. Y con ello se acabó el mito de que el Presidente ya no es un monarca, según la tradición que se conocía, sino que a partir de la Constitución de 1931, "era criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales", y sometido al fuero penal del TGC. (15)

Era el Congreso, por acuerdo de sus tres quintas partes de la totalidad de sus miembros quien decidía si procedía acusar al Presidente ante el TGC. Se entiende que procedía el juzgamiento por parte del TGC cuando el delito que se cometió por parte de los funcionarios, por ejemplo, los ministros, era "en el ejercicio de sus cargos", caso contrario, estaban expeditos los tribunales ordinarios.

Por lo que respecta al Presidente del Consejo y los ministros, "son, también individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes. En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el TGC en la forma que la ley determine", tal como lo estipulaba el artículo 92 de la Constitución.

14 bis El artículo 142, 1 de la Constitución austriaca de 1920 indica que le corresponde al Tribunal Constitucional conocer las acusaciones por las que se exija a los órganos supremos de la Federación o de los Estados "responsabilidad constitucional" por las infracciones de ley cometidas, mediante culpa en el ejercicio de su cargo, del Presidente Federal por violar la Constitución, de los miembros del Gobierno Federal y órganos de igual jerarquía cuando infringen la ley, de los miembros del Gobierno Regional, del Gobernador Regional, de los Organos de la capital federal Viena, y del Presidente o Presidente en funciones del Consejo Académico Regional.

14 ter *Vid.* su opúsculo "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional)", publicado en AJ, N° I, México D.F., 1974, pp. 471-515. La traducción del original francés aparecido en 1928 estuvo a cargo de Rolando TAMAYO Y SALMORAN. Más reciente se ha publicado en KELSEN (Hans) "Escritos sobre la Democracia y el Socialismo", Editorial Debate, Madrid, 1988, pp. 109-155. La traducción del francés, en esta oportunidad la realizó Juan RUIZ MANERO. Hay traducción italiana en KELSEN (Hans) "La Giustizia Costituzionale", Giuffrè Editore, Milano, 1981, pp. 145-206. Incluye otros trabajos que guardan relación estrecha con el tema.

15 Artículo 85 de la Constitución.

F) Responsabilidad criminal del Presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República (Const., art. 99 *in fine*, y 121, f)

Con anterioridad, fueron las leyes de organización judicial y de enjuiciamiento criminal las que se encargaban de juzgarlos. En cuanto se refiere a la responsabilidad civil y criminal de los jueces y fiscales de menor jerarquía, el Tribunal Supremo asumía competencia con intervención de un jurado especial, conforme lo preceptuaba el artículo 99 de la Constitución.

EPILOGO

La época que le tocó vivir al TGC fue, sin disputa, convulsionada, por cuanto recién se instauraba la II República. Por ello que su funcionamiento fue discontinuo, desde octubre de 1933 que se constituyó hasta julio de 1936 que se extinguió al igual que los otros órganos constitucionales plasmados en la Constitución de 1931. En definitiva, fue una rica experiencia que dejó como saldo años más tarde la creación del Tribunal Constitucional consagrado en la Constitución española de 1978. ⁽¹⁶⁾

Le asistía razón a JIMENEZ DE ASUA cuando, desde México en 1945, describía que la Constitución de la II República española "es la investidura jurídica de una Nación que quiso emprender nueva ruta por el mundo".

- 16 Refiriéndose al TGC, PEREZ SERRANO afirmaba: "La índole del nuevo organismo, ya que no tiene tradición entre nosotros, hay que buscarla en su cometido y en su composición. Con vista de unos y otros datos, se llega a la conclusión de que se trata de un cuerpo heterogéneo de elementos que acaso ensamben con dificultad; y cuya misión reviste facetas muy divergentes entre sí". Por su parte, Indalecio PRIETO enfatizaba, con expresiones drásticas, que el TGC "era una especie de apéndice que le habíamos puesto al texto constitucional y que no serviría para otra cosa que para que algún día muriesen las Cortes de apendicitis".

Abreviaturas de Revistas utilizadas

ACJSP	-	Anales de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata
AE	-	Acción Española
AJ	-	Anuario Jurídico
ArDP	-	Archivo de Derecho Público
BSL	-	Bulletin de la Societe de Legislation
ReDP	-	Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger
RDP	-	Revista de Derecho Político
RDPu	-	Revista de Derecho Público
REP	-	Revista de Estudios Políticos
RGLJ	-	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RICS	-	Revista del Instituto de Ciencias Sociales

SENTENCIA SOBRE CUESTION DE
COMPETENCIA LEGISLATIVA DE

8 DE JUNIO DE 1934

(«Gaceta de Madrid», n.º 163,

de 12 de junio de 1934, pp. 1654-1661)

APENDICE

**SENTENCIA SOBRE CUESTION DE
COMPETENCIA LEGISLATIVA DE**

8 DE JUNIO DE 1934

(«Gaceta de Madrid», n.º 163,

de 12 de junio de 1934, pp. 1654-1661)

ANTECEDENTES

El Sr. D. Juan de los Rios, Diputado a Cortes, en virtud de su cargo, presentó en el Congreso de los Diputados, el día 1.º de mayo de 1934, la siguiente cuestión de competencia legislativa:

«¿Corresponde al Sr. Ministro de Fomento, en virtud de su cargo, el dictamen de la Ley de 1.º de mayo de 1934, que establece el impuesto de sucesiones y donaciones, y la Ley de 1.º de mayo de 1934, que establece el impuesto de sucesiones y donaciones, y la Ley de 1.º de mayo de 1934, que establece el impuesto de sucesiones y donaciones?»

El Sr. Ministro de Fomento, Sr. D. Juan de los Rios, contestó a la cuestión de competencia legislativa, el día 1.º de mayo de 1934, en los siguientes términos:

**SENTENCIA SOBRE CUESTION DE
COMPETENCIA LEGISLATIVA DE
8 DE JUNIO DE 1934 (1)**
(«Gaceta de Madrid», nº163,
de 12 de junio de 1934, pp. 1654-1661)

Señores: D. Alvaro de Albornoz Liminiana, D. Fernando Gasset Lacasaña, D. Manuel de Miguel Traviesa, D. Gerardo Abad Conde, D. Manuel Alba Bausano, D. Francisco Alcón Robles, D. Basilio Alvarez Rodriguez, D. Francisco Basterrechea, D. Francisco Beceña González, D. Pedro J. García de los Ríos, D. Gil Gil y Gil, D. Gabriel González Taltabull, D. Luis Maffiote de la Roche, D. Carlos Martín Alvarez, D. Eduardo Martínez Sabater, D. Gonzalo Merás Navia, D. Juan Salvador Minguijón, D. José Manuel Pedregal, D. Víctor Pradera Larrumbe, D. Carlos Ruiz del Castillo, D. José Sampol Ripoll, D. Antonio María Sbert Massanet y D. César Salió Cortés.

SENTENCIA

Madrid, 8 de junio de 1934.

Vista la cuestión de competencia legislativa promovida por el Gobierno de la República, y en su nombre el excelentísimo

Sr. Presidente del Consejo de Ministros, a la Generalidad de Cataluña sobre publicación de la Ley de 11 de abril de 1934 para la regulación de los contratos de cultivo, en cuyos autos y en el acto de la vista pública han informado en nombre del Gobierno recurrente al Excmo. Sr. Fiscal General de la República, y en representación del Gobierno regional, el Letrado D. Amadeo Hurtado Miró. Siendo Ponentes los señores Vocales D. Francisco Beceña, D. Víctor Pradera y D. Carlos Ruiz del Castillo.

ANTECEDENTES

Primero. El Parlamento autónomo de Cataluña aprobó una Ley, publicada en el número del *Boletín Oficial de la Generalidad* correspondiente al 12 de abril próximo pasado, y en cuyo artículo 1º consta que constituye su objeto los contratos de cultivo, denominación bajo la que comprende los de «Rabassa morta», aparcería,

1 Tomado de BASSOLS COMA (Martín) "La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 152-164.

«masovería», arrendamiento de tierras y, en general, todos los actos y contratos por medio de los cuales se cede onerosamente el aprovechamiento de una finca rústica a personas diferentes del propietario, siempre que sea la explotación de naturaleza agrícola, regulándose en la Ley los expresados contratos en cuanto a su cumplimiento, eficacia, nulidad, defectos y formas; determinándose en ella igualmente las formas de revisarlos, la de adquisición del dominio de la tierra por virtud de los mismos, los derechos de tanteo, retracto y rescate; creándose un Registro de arrendamientos y Juntas arbitrales para conocer privativamente en las cuestiones que resulten de la aplicación o interpretación de la Ley de repetida referencia, y disponiéndose inscripciones en el Registro de la Propiedad de derechos que por la misma se establecen.

Segundo. Con fecha 5 del pasado mes de mayo se presentó en la Secretaría del Tribunal un escrito por el que el Gobierno de la República, y en su nombre el Presidente del Consejo de Ministros, en ejecución de acuerdo de éste, previos informe favorables de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado (en el último de los cuales se afirma que «muchos de los preceptos de la disposición rozan, tropiezan o puede estimarse que están en oposición con las normas que fijan las respectivas competencias legislativas, haciendo uso del apartado b) del artículo 55 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, entablaba ante éste cuestión de competencia legislativa con la región autónoma de Cataluña, en relación con la Ley de su Parlamento indicada en el número anterior, con la súplica de que, previa la tramitación correspondiente, se tuviera aquélla por entablada en razón a haber legislado el Parlamento catalán sobre algunas materias que

no le han sido atribuidas y que son propias de la legislación del Estado; especificándose en el cuarto de los fundamentos de derecho del mismo escrito que el Parlamento catalán, al regular los contratos de cultivo y sus varias modalidades, y en su triple aspecto civil, social y procesal, determinando nuevas bases de contratación, estableciendo los efectos de los contratos creando Juntas arbitrales por un procedimiento especial ante ellas, regulando lo que denomina derecho de adquisición, creando un registro especial de tales contratos y una anotación preventiva del Registro de la Propiedad con tan singulares efectos que modificaba la ordenación hipotecaria del Estado, podía estimarse que se hallaba en oposición con las normas que, según el artículo 15 de la Constitución de la República y los 11 y 12 del Estatuto de Cataluña, fija las respectivas competencias legislativas del Estado y de la Región autónoma.

Tercero. Por providencia de la misma, fecha de 5 de mayo de 1934, se tuvo por presentado el escrito y documentos que le acompañaban en apoyo de los hechos en el mismo sentados, y a los efectos determinados en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Tribunal, se dio traslado, con remisión de las copias, al Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña.

Cuarto. Con fecha 19 del pasado mes de mayo el Gobierno de Cataluña, y en su nombre el Sr. Presidente de la Generalidad, compareció ante este Tribunal formulando su escrito de contestación, en el que, sin someterse a ritualidades procesales, antes de entrar en el fondo de la cuestión, excepciona por extemporánea la promoción de la cuestión de competencia legislativa en el supuesto de que al término de

veinte días, al efecto señalado, debía contarse con inclusión de los feriados, y sin formular petición especial, tacha de oscuridad e imprecisión en sus términos el escrito del Gobierno, alegando en cuanto al fondo:

1° Que la Ley de Contratos de cultivo, aunque en ella se trate del arrendamiento, aparcería, «masovería» y «rabassa morta», es una Ley reguladora de la propiedad de la tierra, materia de la competencia del Parlamento catalán, tanto por no oponerse a la suya de orden civil otra excepción que la derivada del número primero del artículo 15 de la Constitución, como porque el apartado b) del artículo 12 del propio Estatuto reconoce a la Generalidad la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de política y acción social y agraria, salvo el régimen minero y las bases mínimas de montes, agricultura y ganadería en cuanto afecte a la riqueza y coordinación de la economía nacional.

2° Que en este orden es tendencia obligada la de socializar el derecho, por lo que el de propiedad pasa de meramente subjetivo a función, teniendo por ello el derecho civil una zona lindante con el derecho social, sin que, ello no obstante, se refiera a la prohibición del Estatuto a otra legislación de esta índole que a la calificada así por antonomasia, o sea al derecho del trabajador asalariado, principalmente del obrero industrial.

3° Que, aun aceptando que la Ley de Contratos de cultivo fuese una disposición reguladora de todos los contratos afectados por ella, esos contratos, siendo de naturaleza civil, se hallarían comprendidos en la competencia legislativa atribuida a la Generalidad, sin que quepa, en cuanto a este extremo, el supuesto de que con elio se

atente a la competencia sobre «bases de las obligaciones contractuales», reservada al Estado, ya que no es posible confundir los contratos con las bases contractuales de las obligaciones, entre las cuales, por otra parte, no se sabe con precisión si deben incluirse tan sólo las generales de la contratación o también las específicas de cada contrato, y la Ley discutida no contiene otra base de obligación contractual que la general de su cumplimiento, de conformidad con el uso y la buena fe, según los pactos convenidos, siempre que no contradigan la Ley.

4° Que falta base de razonamiento que permita considerar atribuida a la competencia del Estado la determinación del derecho de adquisición por efecto de la Ley de cultivo.

5° Que la creación de un Registro especial para inscripción de los contratos de cultivo no está en pugna con las atribuciones fijadas a la Generalidad, ya que el artículo 15 de la Constitución no reserva al Estado la ordenación de otros registros que no sean los existentes y afectos a la Dirección general de los Registros y del Notariado, y los preceptos de la Ley discutida no son, en ese extremo, más que una lógica aplicación de los artículos 1, 2 y 42 último inciso de la Ley Hipotecaria, y no se comprendería el traspaso al Tribunal de Casación de Cataluña del conocimiento de los recursos sobre calificación de los documentos referentes al derecho privativo catalán.

6° Que las Juntas arbitrales creadas por la Ley no infringen la de Enjuiciamiento civil, tanto porque el artículo 487 de ésta sienta el principio de que las diferencias sean sometidas al juicio arbitral o de amigable composición, como porque, cuando una Región autónoma tiene competencia exclu-

siva en materia civil para regular determinadas Instituciones, la tiene también para dotarlas y revestirlas de todas las modalidades que la concepción jurídica aconseja, pudiendo, si esta concepción no se aviene a las normas procesales generales del Estado, prescindir de ellas y crear otras extrajudiciales, precisamente porque no puede modificar las judiciales preestablecidas, pues de otro modo la competencia legislativa civil de la Región sería un engaño y carecería de eficacia el traspaso de las facultades ejecutivas de las leyes Orgánicas y procesales del Estado en materia de administración de justicia.

7° Que la Ley de la Reforma agraria no constituirá duplicación, en Cataluña, con la de Cultivo, porque siendo aquélla de bases tienen las Regiones autónomas facultad para estatuir lo pertinente por Ley o por Ordenanza acerca de la materia regulada por ella; y

8° Que la Ley de Contratos de cultivo ha nacido de una necesidad democrática, título indiscutible de su efectividad dentro del actual régimen, y tiene por finalidad la de resolver el histórico problema del campo catalán, reflejado en la lucha política en general, violenta a veces, del cultivador para obtener la propiedad de la tierra mediante la fusión de una sola persona del cultivador y el propietario; terminando por solicitar que se tuviese por contestado el escrito del Gobierno de la República, resolviendo en definitiva no haber lugar a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada por haberlo sido fuera del término legal, y, de no estimarse esta excepción, que la materia de la Ley de Contratos de cultivo del Parlamento catalán es de la competencia legislativa de la Región catalana.

Quinto. Señalada la vista para el día 1° del corriente mes, el Fiscal de la República, a nombre del Gobierno, y el Comisario de la Generalidad, en el de la misma, apoyaron sus respectivos puntos de vista, ampliándolos el último a que, en el supuesto de tratarse de un problema exclusivo de legislación procesal, debería haberse seguido el procedimiento marcado en el artículo 6°, párrafo segundo, del Estatuto de Cataluña, y al peligro que entrañaría desvirtuar el espíritu de la Ley, que da solución a un problema social de honda magnitud por escrúpulos legalistas de aplicación al caso de un criterio estrictamente jurídico; habiendo estimado, además, que las bases de las obligaciones contractuales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución, son los preceptos contenidos en los títulos I y II del libro IV del Código Civil.

FUNDAMENTOS LEGALES

1° Por lo que a la extemporaneidad del planteamiento de la cuestión de competencia se refiere, es decisivo para juzgarla la naturaleza del organismo que conoce de ella, la índole procesal del acto que la inicia, el procedimiento a que da lugar, la controversia que provoca y la clase y efectos de la resolución que la termina, características todas ellas de una función de jurisdicción, que no debe sustraerse al imperio de aquellos principios de forma, que al regular la actividad del órgano que la cumple y de las partes que ante él actúan, representa una garantía para todos. Son de aplicación estricta a este respecto de la esencia procesal de esta clase de conflictos y de los actos particulares que los integran, los artículos 1, 14, 20, 22, 54 a 59 de la Ley Orgánica de este Tribunal y aun la rúbrica general del

título IX de la misma. En este supuesto, el descuento de los días inhábiles del plazo a que se refiere el artículo 56 de aquélla, es una consecuencia de su carácter no estorbada por norma prohibitiva contraria y aconsejada más bien por razones de analogía, uniformidad y respeto a la buena fe.

2ª La cuestión de fondo ha sido planteada en torno a la naturaleza de la Ley de Cultivos, discutiéndose si es legislación civil, si pertenece a la social; si es más bien un acto de política o acción social agraria, o si, independientemente de todo esto, regula materias sometidas por imperio de la Ley de bases de la Reforma Agraria al Poder Legislativo del Estado. Se ha debatido asimismo, si particulares instituciones de la indicada Ley, como los Registros de Contratos de cultivo, la inscripción y el mismo derecho de adquisición y las Juntas arbitrales que instituye, invaden o no materia constitucionalmente reservadas a la legislación estatal.

Es de aplicación general a todas estas cuestiones, porque delimitan el examen que de cada una de ellas puede y debe hacerse, la consideración de que llega a conocimiento de este Tribunal en trámite de una simple cuestión de competencia legislativa que, significando una contienda de límites entre las actividades de distintos órganos, impide la crítica del sentido, orientación y criterio con que uno de ellos regula una cuestión que, a juicio del otro, no tenía poder para conocer ni tratar cualquiera que fuere la dirección en que lo hiciera, resultando indiferente a estos solos efectos de la cuestión de competencia que la Ley de cultivo, objeto de la misma, estatuya o no de conformidad con otras de indudable competencia del Estado, porque de lo que se trata es sencillamente de saber si el Parlamento

catalán podía o no legislar sobre materia agrícola, vistos los poderes que en este orden tiene reconocidos en la Constitución. Y cuantas referencias se hagan a preceptos de la Ley regional atacada y a otras del Estado no se encaminan a descubrir coincidencias o disparidades, sino simplemente a destacar la identidad fundamental de la materia objeto de la regulación.

3ª Los poderes de las Regiones autónomas, en orden a la legislación civil, tienen, entre otras, la limitación de no poder legislar sobre las bases de las obligaciones contractuales, y ya se consideren éstas como las generales y comunes a toda clase de contratos (que son las de los títulos I y II del libro IV del Código Civil), o ya se extiendan, además, a las propias de cada una de aquellas categorías y aun a las de cada contrato en particular, es evidente que la Ley de cultivo en cuestión, al estatuir sobre la autonomía de la voluntad, sobre la forma, sobre los efectos del contrato entre partes y para tercero; al limitar su objeto, al dar efectos reales a este contrato y al instituir el derecho de adquisición, ha legislado sobre materias propias las bases de los contratos, reservada por el artículo 15 de la Constitución al Estado español.

Pero, además, por restringido que se suponga el concepto de «Bases de las obligaciones contractuales», cuya legislación corresponde al Estado, habrá de estimarse que el concepto implica, por lo menos, la existencia de los elementos necesarios de la relación contractual, esto es: los contratantes. Cabrá discutir la medida en que la nueva orientación en materia contractual impone limitaciones crecientes a la libertad de los contratantes, sin que por eso deje de existir el contrato determinado por el consentimiento. Pero, cuando en este itinerario

de las restricciones se llega a eliminar, como hace el capítulo V de la Ley de Contratos de cultivo, uno de los elementos de la relación contractual transformando al cultivador en propietario mediante el establecimiento de un derecho de adquisición, es la misma relación contractual la que desaparece, quedando sustituida por otra figura jurídica de carácter necesario. Y si se alega que los embates de la legislación social imponen, como es cierto, esa transformación de los contratos y esa sustitución de relaciones de carácter voluntario por otras de carácter necesario, se reconoce que la evolución de las bases de las obligaciones contractuales se debe a una exigencia en cuya apreciación, por ser de carácter social, es el Estado el único competente. De este modo la confluencia de dos conceptos -el de «bases de las obligaciones contractuales» y el de «Legislación social»- podrían diseñar el área de competencia reservada al Estado. Así de un modo obligado, es como cabe interpretar los dos conceptos, porque ligados aparecen en la Ley del Parlamento catalán. Y es ello lo que explica que situaciones reguladas originariamente por el Derecho civil, ingresen en la órbita del derecho social.

Y, por último, si a pretexto de regular cada contrato en particular, se admitiera la posibilidad de estatuir sobre materias como las indicadas, se abriría un camino quizá lento, pero absolutamente seguro, para legislar sobre los principios o bases de las obligaciones contractuales, vaciándose poco a poco de contenido por lo que a las Regiones autónomas se refiere el poder del Estado sobre aquéllas.

4° La legislación social está atribuida al Estado sin reservas de ninguna clase por el texto constitucional y si su característica

en esta esfera particular de la contratación se fija principalmente en la consideración del contratante, no como individuo aislado, sino como miembros o parte de una clase o estamento, y en este caso concreto como perteneciente a la de cultivadores de predio ajeno o a la de propietarios del cultivado por otro, es evidente el carácter social de esta Ley de cultivo, que impone la división por clase para la formación del órgano jurisdiccional que interviene no sólo en funciones de este tipo, sino en otras de carácter dominical, que ejerce unas veces suplantando al propietario y otras sustituyéndolo.

Si la característica social de una Ley está en su designio de regular el trabajo como tal, resulta también clara esta naturaleza de la Ley en cuestión, puesto que el de cultivo es el núcleo y esencia de sus preceptos el trabajo, la norma de algunas de sus limitaciones, y el trabajo precisamente directo del cultivador o de sus ascendientes o descendientes directos, hermanos, cónyuges o hijos adoptivos, es el título y condición «sine quonon» para el ejercicio del derecho más importante que aquélla concede al cultivador: el de adquisición de la propiedad de la tierra.

Y si el carácter predominantemente social de una ley se ve en su tendencia a proteger al económica y socialmente débil, para igualar de hecho en la vida de relación a aquellos individuos o clases que la concepción abstracta de la economía liberal suponía en igualdad de condiciones para contratar, es también indudable esta cualidad social de la mencionada Ley, que favorece al cultivador en lo referente a precio, duración del contrato, revisión de condiciones y mejoras, con el derecho de adquirir la finca, incluso con independencia de la voluntad del propietario de la misma.

Que el cultivo de la tierra sea uno de los factores de producción, a cuya relación económico-jurídica se refiere al artículo 46 de la Constitución, que como tal esté sometido a lo que exija la necesidad social a que alude el 44; que incluso está afectada por disposiciones de carácter internacional, que extiende su protección en esta materia en la escasa medida que lo consiente la falta de uniformidad de condiciones en que el problema se plantea en los diferentes países, no podrá ser negado en el estado actual de estas cuestiones.

5° En lo que a política y a acción social y agraria se refiere, la Región autónoma catalana tiene reconocido en el artículo 12 del Estatuto la legislación exclusiva y ejecución directa con la limitación empero de respetar las bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional, a que se refiere el número 5° del artículo 15 de la Constitución.

Es, pues, evidente que aun en el ejercicio de aquellas funciones más ampliamente atribuidas a la Región autónoma, tienen sus poderes que acomodarse a lo prescrito en unas bases mínimas, previstas en el artículo 19 de la Constitución, en las cuales quedará garantizada la riqueza que representa la propiedad y el trabajo y debidamente coordinados en todo el territorio de la República estos fundamentalismos factores de la economía nacional.

La más eficaz garantía de la riqueza de las Regiones autónomas y de las que sigan sometidas al régimen común, estará siempre en una ordenación mínima de carácter general, que permita, no obstante, el desenvolvimiento, por los organismos re-

gionales, de aquellos extremos que respondan a características propias y específicas de cada uno de sus territorios.

La limitación constitucional que en esta materia impone el número 5° del artículo 15 del texto fundamental, representa, pues, la salvaguardia de toda la agricultura nacional, frente a posibles, y en cierto modo explicables, tendencias egoístas particulares.

6° Implica la Ley del Parlamento catalán, en cuanto regula el llamado derecho de adquisición, el ejercicio de un derecho semejante al de expropiación por causa de utilidad social; materia también reservada al Estado. No se establece, es cierto, en beneficio de la colectividad, sino en beneficio de los cultivadores. Pero en lo que afecta al propietario, es, por la obligatoriedad con que se le exige la transmisión de la propiedad, verdadera expropiación indemnizada y con un fin de utilidad social, y aun concretamente de clase social: la de los cultivadores. Importa poco al propietario que el adquirente sea el cultivador o la colectividad; lo indudable es que se le expropia sin posibilidad jurídica de que prevalezca su voluntad en contrario.

Y no es posible tampoco explicar este hecho fundándolo en el Derecho civil, ni considerarlo como materia contractual.

7° Siendo la legislación procesal de aplicación general en toda la República, la creación de unas Junta arbitrales que, aparte facultades dominicales sobre los predios arrendados, las de revisar los contratos de arrendamiento y las de fijar el precio que el arrendatario ha de pagar por las fincas, a cuya renta obliga al propietario, tienen también las de conocer privativamente y las de

resolver en primera instancia todas las cuestiones planteadas en la aplicación o en la interpretación de la Ley de cultivo, con una competencia determinada exclusivamente con arreglo al criterio territorial, en forma y con el nombre de juicio, con recurso de apelación, e integradas por un Presidente y cuatro Vocales, designados, aquél, por concurso-oposición por el Gobierno de la Generalidad, y éstos, no por las partes en litigio, sino por las personas inscritas en los Ayuntamientos como propietarios y cultivadores, había de suministrar un motivo especialmente grave de incompetencia legislativa. Porque es crear un órgano jurisdiccional con competencia determinada, que es la que precisamente se sustrae al que, según la ordenación general del Estado, corresponde el conocimiento y decisión de las contiendas que se originen entre cultivadores y propietarios de fincas rústicas, legislándose así sobre materia procesal atribuida al Estado por disposición expresa del artículo 15 de la Constitución.

Las Juntas arbitrales suponen, por su organización y funcionamiento, la supresión total de la jurisdicción del Estado en la Región autónoma; pues hasta el recurso de apelación que contra las resoluciones de aquélla se concede, se sustrae al conocimiento del órgano estatal a tal fin instituido, que es el Juzgado de primera instancia o la Audiencia del territorio, atribuyéndolo, en cambio, al Tribunal de Casación de Cataluña, con infracción del artículo 11 del Estatuto, que mientras no se derogue obliga a la Generalidad a organizar la Justicia de acuerdo con los preceptos de la Constitución en las leyes procesales y orgánicas del Estado.

Reducir el problema a los límites de una discrepancia en la ejecución de un servicio delegado, que tiene para llegar a

este Tribunal el cauce del párrafo 2º del artículo 6 del Estatuto, lo impide el propio precepto estatutario, que asigna el remedio que instituye a la ejecución de las materias a que se refiere el artículo 5, en ninguna de las cuales se encuentra la referencia a la administración de Justicia.

8º La materia hipotecaria está atribuida al poder del Estado en el párrafo 1º del artículo 15 del texto constitucional, con la poca acertada denominación de «Ordenación de Registros e Hipotecas»; en la que es forzoso entender comprendidas todas las materias tratadas en nuestra legislación hipotecaria, que, a pesar de este nombre concreto, abarca algo más que la simple regulación de las hipotecas. E instituyéndose en la Ley de cultivo bajo la denominación de anotación preventiva, una verdadera inscripción provisional, es menester entender que esa creación, como materia propia de la legislación del Estado, independientemente de las características con que la Ley Regional aparece regulada, sin que opte a ello la amplitud de los términos del artículo 14 del Reglamento hipotecario, puesto que en decidir la inscribibilidad de los actos a que se refiere, es función del órgano del Estado, que sólo puede ser condicionado en el ejercicio de la misma por el Poder de quien emana su institución, en tanto una operación de delegación o traspaso de servicios que desempeña no le someta a los organismos regionales. Y el poder de calificación atribuido al Tribunal de Casación de Cataluña tiene que ejercerse dentro de los límites de la propia Ley Hipotecaria en materia estricta de Derecho regional y como la Dirección general de Registros lo realiza en materias de Derecho común en todo el territorio de la República.

Por lo que al Registro de contratos del

artículo 9 de la Ley se refiere instituido sin efectos hipotecarios ni jurídicos, no representa invasión de las facultades del Estado.

9° En lo que respecta a la competencia para regular las materias que forman la entraña de la Ley de Contratos de cultivo, aprobada por el Parlamento catalán, resulta patente que, mediante la Ley de Bases de 15 de septiembre de 1932, para la implantación de la reforma agraria, la ha asumido plenamente el Estado.

Los efectos de esta Ley los extiende inequívocamente la base 2a. a «todo el territorio de la República». Aun la base 3a. prescribe que la ejecución de la Ley «quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria, como órgano encargado de transformar la constitución rural española»; y en la medida en que la legislación sobre arrendamientos rústicos sirva a un propósito de reforma social y agraria, de alcance general y necesario para fines de redistribución de la propiedad, y con objeto de regular situaciones de clase social, entra de lleno en la esfera de esta Ley de Bases, la cual ha querido conferir una fisonomía unitaria - propia, ciertamente, de las leyes sociales-, en el conjunto del país, a las instituciones que ordena.

En la base 22 de la misma Ley de Reforma Agraria se asimila la «rabassa morta» a censo, cuya redención regulará una ley de inmediata promulgación; y los arrendamientos y las aparecerías se consideran como objeto de otra ley, que ha de articularse con sujeción a preceptos que se señalan en el mismo párrafo de la base que consigna el principio.

De este modo el Estado ha adquirido solemne compromiso de legislar en tales

materias. No bastaría, como alega la Generalidad de Cataluña en su escrito de comparecencia en el recurso, que el Parlamento catalán respetase fielmente la base 22 de la Ley de Reforma Agraria, pues lo que esta base implica es la exclusión de toda actividad legislativa que no emane del propio Estado.

En todo caso, la vía legal sería la señalada por el artículo 19 de la Constitución, invocado por la Región autónoma en apoyo de su derecho a estatuir, por Ley o por Ordenanza, en las materias reguladas por una Ley de Bases. Aunque es lo cierto, que la Ley de Bases, a que se refiere el artículo, no es de carácter genérico, sino que con tal frase se designa, como resulta del análisis y del enlace de todos los párrafos del artículo, aquella ley específica que contenga las base que el Estado fije a «las disposiciones legislativas de las Regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».

Los requisitos señalados a esta Ley - apreciación previa de su necesidad por el Tribunal de Garantías Constitucionales y aprobación por las dos terceras partes de los Diputados- son exigidos en razón a su carácter regulador de la actividad legislativa de las Regiones autónomas, constituyen para éstas una garantía y sirven de vehículo a una necesidad de armonización, que el Estado estima y establece.

10. Y aunque se admitiera en hipótesis que en el reparto de competencia entre el Estado y las Regiones, tal como se formula en los artículos 15 de la Constitución y 12 del Estatuto de Cataluña, existieran equívocos que el cotejo de las disposiciones no permitiera desvanecer (posible contradic-

ción, «verbi gracia», entre el concepto de «legislación social», atribuida al Estado por la Constitución, y el de «política y acción social y agraria», atribuida por el Estado a la Región autónoma), no sería preciso siquiera plantear el problema de sí, dada la contradicción, debería examinarse el Estatuto a la luz de la Constitución para eliminar el criterio interpretativo que sacrificara o presidiera la amplitud de las fórmulas constitucionales. En la propia Constitución se contienen dos preceptos de carácter general que consagran la primacía del derecho del Estado, y que son aplicables cuando las dudas suscitadas hagan preciso emplear el método de las presunciones. Son los formulados en los artículos 18 y 21. Consagra el primero el principio de la competencia del Estado en cuantas materias no estén reconocidas explícitamente en su Estatuto a la Región autónoma. Y añade el artículo que el Estado «podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una Ley». Es decir, que el Estado es en la economía de la Constitución el receptáculo de la competencia que expresamente no transmita, pues la mecánica constitucional, en efecto, no responde al criterio de los derechos reservados a las Regiones autónomas, sino al de la delegación de derechos originarios del Estado. Pero si el citado artículo 18 enjuicia el momento estativo de las relaciones entre el Estado y las Regiones (el de distribución de competencia), el artículo 21, al establecer que «el derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de ésta en su respectivo Estatuto», atiende al momento dinámico de la relación en el cual se hace necesario afirmar una primacía con ocasión de un conflicto que es preciso decidir. Así, cuando la duda surge acerca de si una materia ha sido o no atribuida a la exclusiva competencia regio-

nal, la presunción jurídica a que en última instancia hay que apelar se muestra favorable al Estado.

Como, por otra parte, la representación conjunta del Estado y de las regiones autónomas, en cuanto tales, sólo encuentra expresión constitucional en el Tribunal de Garantías, corresponde a éste acentuar la coordinación mediante las directivas constitucionales que orientan el derecho de aplicación general.

Por todo lo cual, el Tribunal de Garantías Constitucionales falla:

Que debe declarar y declara que el Parlamento de la Región Autónoma catalana carece de competencia para dictar la Ley sobre Contratos de cultivo de 11 de abril de 1934, siendo, en consecuencia, nula esta Ley y todos los actos de ejecución de la misma.

Así se recuerda y firma.-*Alvaro y Albornoz.- M. Miguel Traviesas.- Fernando Gasset.- Francisco Beceña.- Gonzalo Merás.- Gerardo Abad Conde.- Carlos Martín y Álvarez.- Pedro J. García.- Manuel Alba.- César Silió.- José Sampol.- Luis Maffiotte.- Basilio Álvarez.- Victor Pradera.- Gil Gil y Gil.- Carlos Ruiz del Castillo.- José Manuel Pedregal.- Francisco Alcón.- E. Martínez Sabater.- Juan Salvador Mingujón.- Antonio María Sbert.- G. G. Taltabull.- Francisco Basterrechea.- Todos rubrican.*

VOTOS PARTICULARES

Número 1

Los que suscriben, Vocales del Tri-

bunal de Garantías Constitucionales, discrepando de la resolución aprobada por mayoría del Pleno de este Tribunal, formulan el presente voto particular:

En cuanto al planteamiento de la cuestión
dentro del plazo legal

Visto el artículo 56 de la Ley Orgánica de este Tribunal, que dice: «Las cuestiones de competencia se deberán plantear dentro de los veinte días siguientes a la publicación de dichas disposiciones (se refiere a las Leyes de la República o de la Región Autónoma) en la *Gaceta de Madrid* o en los respectivos periódicos oficiales de las Regiones Autónomas».

Considerando. Primero. Que los términos literales de la Ley obligan al planteamiento de la cuestión «dentro de los veinte días siguientes» a la publicación de la disposición impugnada, pasados los cuales este Tribunal no puede conocer de la misma, porque en la mencionada Ley Orgánica no hay precepto que autorice a este Tribunal para descontar día alguno por inhábil o feriado en el cómputo de los «veinte días siguientes» a aquel en que dicho plazo ha de comenzar a contarse.

Segundo. Que por la naturaleza político-judicial del Tribunal de Garantías Constitucionales, creado por la Constitución de la República y regulado por la Ley de 14 de junio de 1933, no le son de aplicación general los preceptos de leyes procesales que regulan las actuaciones ante los Tribunales ordinarios, ni pueden invocarse los principios que informan dichas leyes para ampliar los plazos que la calendada Ley Orgánica establece, ya que es un principio universalmente aceptado que donde

la ley no distingue no se puede distinguir.

Tercero. Que en el supuesto de que dichos principios y leyes quisieran aplicarse a los plazos señalados para las actuaciones del Tribunal, entienden los suscritos que no podían serlo en el caso del citado artículo 56, porque este plazo no se refiere a actuaciones del Tribunal ni estas actuaciones pueden iniciarse de oficio, sino a partir del planteamiento ante el mismo de la cuestión de competencia que se suscite, refiriéndose el susodicho término al tiempo concedido para iniciar el procedimiento, el cual no puede estar dentro del procedimiento mismo, ya que éste no ha comenzado todavía.

Cuarto. Que en definitiva debe prevalecer frente a consideraciones de mero procedimiento, lo sustantivo, que es la ley, y al extender el plazo señalado por ésta para que el Tribunal pueda conocer de las cuestiones de competencia que a su tiempo se le planteen, entraña dilación en el procedimiento y resta eficacia a la ley, difiriendo el término en que la resolución del Tribunal ha de producirse con perjuicio evidente para las situaciones jurídicas, que la ley impugnada haya creado o regulado, sin que lo justifique ninguna necesidad legal ni de orden práctico para quien deba suscitar la cuestión de competencia.

Por lo expuesto, los Vocales que suscriben concluyen en este extremo manteniendo que el plazo «de los veinte días siguientes», dentro de los cuales deberán plantearse las cuestiones de competencia ante este Tribunal, es de veinte días naturales, debiendo, por tanto, contarse éstos sin interrupción ninguna, por lo cual el escrito del Gobierno de la República, de fecha 4 de mayo, presentado el día 5 del mismo mes

ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, lo ha sido fuera del término señalado por el repetido artículo 56, ya que transcurrieron veintitrés días desde la publicación de la Ley impugnada, en el *Bulleti Oficial de la Generalitat* el 12 de abril próximo pasado, hasta el mencionado día 5 de mayo en que se planteó la cuestión.

Madrid, 8 de junio de 1934. - Antonio Maria Sbert. - Salvador Mingujón. - Mamiel Alba. - Francisco Basterrechea. - G. G. Taltabull. - Todos rubrican.

Número 2

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales que suscriben, lamentando disenter del parecer de la mayoría, formulan voto particular en los siguientes términos:

I. Según el artículo 11 de la Ley de 15 de septiembre de 1932 (Estatuto de Cataluña), corresponde a la Generalidad la legislación exclusiva en materia civil, salvo lo dispuesto en el artículo 15, número 1°, de la Constitución. Conforme a dicho precepto, la Generalidad de Cataluña tiene competencia para legislar sobre contratos de cultivo de la tierra, del modo que lo hizo en la Ley que se discute. La regulación del contrato de arrendamiento de fincas rústicas y de los demás contratos de cultivo, alguno tan típicamente foral como la «rabassa morta», es materia de Derecho civil.

El número 1° del artículo 15 de la Constitución reserva al Estado las «bases de las obligaciones contractuales». Mas, en primer término, en la Ley discutida es lo de menos lo contractual. La finalidad esencial es, más que reglamentar un contrato, regular la situación jurídica de los cultivadores

por título contractual, amparándola y fortaleciéndola. El contrato aparece más como ocasión del cultivo que como causa de los efectos establecidos en la Ley; éstos se determinan por la Ley mismas, en términos, en su mayor parte, impositivos, como acontece en la ordenación de los Derechos reales. La ley crea derechos como el de adquisición y el de prelación, el de retracto, el de asegurar la posesión del arrendatario, etc., que no tienen carácter alguno contractual, ni siquiera en su origen, pues no los origina el consentimiento, nacen *ex lege*. Al hacerlo, fundamentalmente la Ley ordena la propiedad de la tierra y imita las facultades de disposición del propietario, desenvolviéndose en un ámbito que es, sin duda, el del Derecho civil (más concretamente de la parte de éste constitutiva de los Derechos reales), sobre el que la Generalidad (artículo 11 citado), del Estatuto de Cataluña tiene en principio plenas facultades legislativas.

Considerar, pues, que la Ley de cultivo de la Generalidad es una Ley cuyo carácter principal estriba en disciplinar obligaciones contractuales es una inexactitud; regula fundamentalmente obligaciones y derechos que en la misma tienen su origen. Mas, viniendo a lo contractual, la reserva establecida a favor del Estado por el número 1° del artículo 15 de la Constitución en nada se opone a las plenas facultades legislativas que en principio atribuye a la Generalidad del artículo 11 del Estatuto de Cataluña. La Generalidad no puede legislar sobre bases de las obligaciones contractuales y no ha legislado. Pero el Estado tampoco legisló, como lo hizo *verbi gratia*, Suiza en su «Código de las obligaciones», tarea preliminar de la unificación de su Derecho civil. Y ello no puede impedir que la Generalidad ejerza sus facultades privativas y regule sus contratos civiles. Lo que, en todo

caso, habrá que ver es si al hacerlo, vulnera preceptos (no bastaría que fueran principios más o menos abstractos) que puedan ser considerados como bases de las obligaciones contractuales, según la legislación del Estado.

Es evidente que no. Y lo es con evidencia deslumbradora si se tiene en cuenta que las bases de nuestras instituciones jurídicas no son hoy las de nuestro quincuagenario Código civil, heredado del más que centenario Código de Napoleón, sino las de la Constitución de 9 de diciembre de 1931. En la oposición, en tantas materias patentes, entre el viejo Código civil y la vigente Constitución, prevalece la Ley fundamental del Estado. Y es precisamente al Tribunal de Garantías Constitucionales a quien compete mantener toda la eficacia de la Constitución como Cuerpo legal de rango privilegiado frente a Cuerpos legales, no sólo de rango inferior, sino de espíritu opuesto a la Constitución.

Mas, aun prescindiendo de esto, las bases de las obligaciones contractuales, según la vigente legislación del Estado, distan mucho de ser las del Código civil. Nuestra legislación no ha podido sustraerse a la corriente universal que ha transformado la concepción individualista del derecho en concepción social, el derecho subjetivo del individuo en regla social que se impone a todos. A la autonomía de la voluntad individual creadora de las situaciones jurídicas, al contrato como acto jurídico por excelencia, se sustituye cada día más la ley regulando las situaciones jurídicas de modo impositivo. Son en nuestra legislación abundantísimos los ejemplos. La llamada Ley Azcárate, de 23 de julio de 1908, limita la autonomía de la voluntad prohibiendo los contratos de préstamo en que se acuerde el

interés superior al normal del dinero y rompe el principio de que haya que estar rigurosamente a lo pactado. La legislación de inquilinato vigente es contraria a los dos principios tradicionales de autonomía de la voluntad y de estar rigurosamente a lo pactado, y establece importantes limitaciones al derecho de propiedad. La Ley de Accidentes del Trabajo establece el principio de la responsabilidad sin culpa. Son igualmente opuestas a la autonomía de la voluntad las vigentes disposiciones sobre seguro obligatorio. A análoga tendencia responden las funciones encomendadas a los Jurados mixtos de la Propiedad rústica y a los de la producción e industrias agrarias, la Ley de Arrendamientos colectivos del 29 de mayo de 1931 y la de Laboreo forzoso de 23 de septiembre del mismo año, las de Contrato de trabajo y jornada máxima también de 1931, la legislación sobre revisión de los contratos de arrendamientos de fincas rústicas. Y, por último, la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, cuyas principales disposiciones no es menester recordar por ser sobradamente conocidas y que es precisamente una *ley de bases*.

Por tanto, las bases de las obligaciones contractuales, según la legislación del Estado, no son la autonomía de la voluntad individual, el principio de estar rigurosamente a lo pactado, el que no puedan quedar algunos efectos del contrato al arbitrio de uno de los contratantes. Son las proclamadas y establecidas -aparte de la Constitución- por la legislación copiosísima a que nos hemos referido. Las mismas en que se inspira la impugnada Ley de cultivo de la Generalidad.

II. El sentido social, indudable, de la expresada Ley -orientación de nuestro

tiempo a la que logran sustraerse muy pocas instituciones- no es suficiente para que pueda ser comprendida en el número 1.º del artículo 15 de la Constitución, que reserva al Estado la «legislación social». Parece esto claro por tres razones:

1a. Porque la acepción amplia de legislación social, como comprensiva, no sólo de las relaciones jurídicas del trabajo, sino también de las que son consecuencia del colonato (y que tienen con aquéllas muy poco de común, si se exceptúa la circunstancia, característica en ambas, de intervenir una parte económicamente débil, que ha de ser protegida, y un interés social relevante que ha de ser salvaguardado), no tiene todavía consistencia y arraigo suficientes para que pueda ser atribuida a dicha Ley, que, como hemos visto, regula materias de estricto Derecho civil.

2a. Porque el mismo párrafo segundo de la regla primera del citado artículo 15 de la Constitución refleja la acepción restringida y corriente de la legislación social al aludir a realidades como la inspección y los tratados internacionales, que es en el ámbito de la legislación obrera donde han alcanzado particular importancia; y

3a. Porque, sobre todo, la enumeración de materias que deberá regular la legislación social de la República, contenida en el artículo 46 de la Constitución, nos ofrece una comprobación del sentido que para ella tiene la frase legislación social y que no es otro que el clásico de legislación del trabajo.

En efecto; lo que la Constitución entiende por legislación social, que es la reservada al Estado, puede inferirse del citado artículo 46 de la Ley fundamental,

según el que la legislación social de que se habla en ese y otros artículos de la Constitución regulará los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

Todo esto es lo que se llama derecho obrero, legislación obrera; se refiere a los trabajadores, a los obreros, no a los colonos, y cuando se habla de la producción, se alude indudablemente a la producción industrial. Lo prueba de modo concluyente el hecho de que cuando la Constitución se refiere a la legislación agraria, lo hace en otro artículo, el 47, en el que se enumeran, por cierto, varias de las materias, específicamente agrarias, que regula la Ley de cultivo de la Generalidad.

III. La expresada Ley es, por otra parte, de la competencia de la Generalidad, en virtud de lo establecido en el apartado b) del artículo 12 del Estatuto de Cataluña, que atribuye a aquélla la política y la acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo 5.º del artículo 15 de la Constitución, y la reserva sobre las Leyes sociales consignada en el número 1.º de dicho artículo. Lo que la Generalidad ha hecho al dictar la impugnada Ley de cultivo, es característica, específica, inconfundiblemente política. Si la materia de la Ley es fundamentalmente civil, la finalidad de la misma es

política agraria. Se podrá estar o no conforme con su dirección, con su tendencia, pero es política agraria. Es la política agraria en que buscan la paz casi todos los países de la Europa de la post-guerra, y en la que se orienta la propia República española. La Constitución reserva al Estado las bases mínimas de la agricultura, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y la coordinación de la economía nacional (a la defensa de la riqueza de todos, no de lo «tuyo» y lo «mío», y a la coordinación de la «Economía», no a la regulación del «derecho»). Las bases mínimas de que habla el número 5º del artículo 15 de la Constitución se refiere a lo agrícola, no a lo agrario; a los modos y técnicas de cultivo, no a la ordenación jurídica de la propiedad; a la agricultura de Columela, no a la de los Gracos; a la agricultura de los Ingenieros Agrónomos y de los Ingenieros de Montes, no a aquellas cuyas realidades dolorosas atañen a juristas y a jueces; a la tierra como laboratorio, como instrumento económico de producción, no a los conflictos jurídicos a que da origen su posesión y su disfrute.

Y si la reserva consignada en el número 5º del artículo 15 de la Constitución no es óbice a la competencia de la Generalidad, que venimos sosteniendo, tampoco puede serlo a la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932. Ciertamente que la base 2a. de dicha Ley extiende los efectos de la misma a todo el territorio de la República, como lo es igualmente que, según la base 22, los arrendamientos y las aparcerías deben ser objeto de una ley, que se articulará con sujeción a los preceptos que en la misma se establecen. Mas, en primer término, esta Ley no ha sido dictada; con lo que de momento no hay ni puede haber conflicto sobre la materia entre la legislación del Estado y la de la Generalidad. Por otra

parte, y esto es fundamental, la Ley de 15 de septiembre de 1932 no es una ley constitucional, no puede fijar y distribuir competencias de modo distinto a como se hace en la Constitución de la República y en el Estatuto de Cataluña. Y si hay el temor de que en lo porvenir pueda producirse un conflicto entre la legislación agraria de la República y la de la Generalidad, medios ofrece la Constitución para prevenirlo, por cierto con la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales.

No cabe, pues, invocar contra la Ley de cultivo de la Generalidad, ni la letra ni el espíritu de las bases de la Reforma Agraria, aprobadas por Ley de las Cortes Constituyentes de 15 de septiembre de 1932. Antes, por el contrario, la Ley de cultivo de la Generalidad se inspira en esas bases, las desenvuelve, y cumple así un designio que responde a los principios cardinales de la Constitución.

IV. Y si la Generalidad no ha invadido la esfera legislativa del Estado al regular los contratos objeto de su impugnada Ley, tampoco desconoce lo preceptuado en el tan repetido número 1º del artículo 15 de la Constitución, que atribuye al Estado «la ordenación de los registros e hipotecas». La Generalidad no puede establecer un sistema registral nuevo, distinto del Estado; pero no hay, en cambio, ninguno que le impida crear derechos inscribibles. El número 10 del artículo 42 de la Ley Hipotecaria deja abierto el número de anotaciones preventivas, permitiendo que se establezcan otras por leyes especiales. Crear la posibilidad de una nueva anotación preventiva sólo sería invadir la esfera reservada a la legislación del Estado si con ello se llevara al registro inmobiliario un derecho que, con arreglo a su naturaleza, no debiera

entrar en él. En la ordenación de los registros hay un aspecto formal y otro que no lo es. Organizado el registro, el dar efectos reales a una situación jurídica o a un negocio jurídico (con lo cual se eleva a la categoría de inscribible) es cosa del derecho propiamente civil, que pueda configurar cada derecho de ese carácter y señalar su eficacia. Si dado el régimen de número abierto de nuestro sistema de derechos reales, los particulares mismos pueden crear un derecho distinto de los taxativamente marcados en la ley que sea inscribible, ¿por qué no ha de poder la legislación regional, en cuanto no atente contra el sistema ordenador del registro, conceder, en ciertas situaciones jurídicas encaminadas a crear un derecho de propiedad, la posibilidad de una anotación? El registro creado por la Ley de cultivo de la Generalidad no puede ceder en modo alguno los efectos que el de la propiedad ordenado por el Estado. Pero ni dicha ley se los atribuye ni hay en ella nada que pueda implicar una nueva ordenación de los registros e hipotecas, que es la materia reservada al Estado por la Constitución.

V. Trataremos, por último, de desvanecer toda posible confusión entre el derecho de adquisición creado por la Ley de cultivo de la Generalidad y el «derecho de expropiación», cuya regulación se reserva el Estado en el número 11 del tan citado artículo 15 de la Constitución. Es punto que importa esclarecer debidamente, por no ser esta una de las objeciones capitales que se hacen a la Ley impugnada.

En la frase «derecho de expropiación» empleada por el número 11 del artículo 15 de la Constitución de la República, la palabra «expropiación» debe, a nuestro juicio, ser interpretada en el sentido usual en que han venido empleándola nuestras

leyes, sin darle una trascendencia que no autorizan los antecedentes legislativos y que vendría a quebrantar la unidad y acaso la subsistencia de Instituciones que se han desarrollado hasta ahora fuera del derecho de expropiación, reducido a regular los supuestos y trámites de una adquisición de derecho público que nunca se han considerado aplicable a las adquisiciones de la propiedad o de otros derechos reales producidas por títulos civiles. De haber comprendido dentro del concepto «expropiación» todas las privaciones de propiedad, el artículo 10 de la Constitución de 1876 hubiera hecho ineficaces las normas civiles sobre usucapión, especialmente de la extraordinaria, en que sin título ni buena fe por el adquirente se priva al propietario de lo que es suyo; e igualmente los preceptos del Código civil regulan la edificación, siembra y plantación, y asimismo los casos de accesión de muebles, en cuanto ocasionan pérdida de bienes propios sin indemnización. Si se entendiera el derecho de expropiación cuya regulación compete al Estado con tal amplitud y trascendencia, las regiones autónomas a las que se concediese la facultad de establecer su Derecho civil se hallarían en la imposibilidad de regular todas aquellas instituciones mediante las que se llega a conceder el dominio o ciertos derechos reales a determinada persona, privando, en consecuencia, de los mismos a otra, como sucede con el derecho de retracto, en la constitución de servidumbres forzosas, en la enajenación forzosa de la cosa común, en la redención de censos, en el comiso de la cosa censada y hasta, dentro del derecho de familia, en la privación del usufructo correspondiente al padre sobre los bienes de sus hijos.

Dar tal amplitud a la expresión analizada del artículo 15 de la Constitución

vigente llevaría, por lo tanto, a trincar instituciones fundamentales del Derecho civil. Por el contrario, entendidas en el sentido en que ha venido empleándose nuestra terminología jurídica, a nuestro juicio el único posible, no hay la menor razón para que al derecho de adquisición que regula la Ley de cultivo de la Generalidad se le dé una consideración diferente de la que han venido teniendo y tienen otras instituciones civiles similares en lo que interesa, puesto que conducen a la misma consecuencia de privar a una persona de su propiedad, y que han vivido siempre fuera de la órbita del llamado derecho de expropiación.

VI. A lo expuesto sólo nos resta añadir que, además de estar explícitamente atribuidas a la Generalidad por la Constitución y por el Estatuto de Cataluña las materias que constituyen el fondo de la ley impugnada, en la duda nosotros nos inclinamos a interpretar los textos legales que juegan en el presente debate con espíritu favorable a la autonomía, que es el espíritu de la Constitución, reputando imposible una situación jurídica en la que Cataluña, que tuvo hasta ahora un Derecho civil propio, peculiar, el llamado Derecho foral, creación de sus Cortes y desenvolvimiento de usos y costumbres, no pudiera transformarlo y adaptarlo a las exigencias de los nuevos tiempos mediante la autonomía que le concede el Estatuto, dentro de la República.

Por todo lo arriba expresado, los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales que suscriben entienden que la Generalidad de Cataluña se ha movido dentro de la esfera de su competencia de dictar la Ley impugnada en cuanto ésta regula los contratos que son objeto de la misma, con

todos los efectos civiles correspondientes.

Madrid, 9 de junio de 1934.- *Alvaro de Albornoz*. - *Fernando Gasset*. - *Gerardo Abad Conde*. - *Salvador Mingujón*. - *Manuel Alba*. - *Basilio Alvarez*. - *Antonio María Sbert*. - *Francisco Basterrechea*. - *Luis Maffiote*. - *Gabriel G. Taltabull*. - Rubricados.

Número 3

Voto particular a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales en la cuestión de competencia entablada por el Gobierno de la República contra la Generalidad de Cataluña, con motivo de la Ley de Contratos de cultivo del Parlamento catalán de 12 de abril de 1934.

Los que suscriben, Vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales, discrepan de la resolución aprobada por mayoría del Pleno de este Tribunal en cuanto a la incompetencia del Parlamento de Cataluña, estimada por dicha resolución, en la materia que se califica como procesal, y fundamentan su discrepancia en las siguientes consideraciones:

Primera. las Juntas Arbitrales creadas por la ley impugnada en su capítulo IX son meros organismos de la Administración pública, de carácter paritario, establecidos en virtud de la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de «política y acción social agraria».

El artículo 12 del Estatuto de Cataluña dice: «Corresponderá a la Generalidad de Cataluña la legislación exclusiva y la ejecución directa de las funciones siguientes: b) Los servicios forestales, agronómicos y pecuarios, Sindicatos y Cooperativas

agrícolas y política y acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 15 de la Constitución y la reserva sobre leyes sociales consignadas en el número primero del mismo artículo».

El citado artículo 15 de la Constitución, en su apartado 5°, reserva al Estado la legislación de las «bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional», pudiendo corresponder a las regiones autónomas, a virtud del párrafo primero del mismo artículo, la ejecución de tales materias.

Es, pues, evidente para los que suscriben que las bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería se refieren a los servicios forestales, los agronómicos y pecuarios, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional, sin que pueda considerarse comprendida en ellas la política y acción social agraria, ya que existe una correspondencia técnicamente perfecta entre los conceptos «montes» y «servicios forestales», «agricultura» y «servicios agronómicos» y «ganadería» y «servicios pecuarios», siendo los servicios indicados los que desarrollan funcionalmente las materias cuyas bases mínimas legislativas se reserva el Estado.

El número primero del artículo 15 de la Constitución, citado en el artículo 12 del Estatuto de Cataluña, apartado b), atribuye al Estado la legislación «penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resol-

ver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España». «La ejecución de las leyes sociales (dice a continuación el mismo artículo) será inspeccionada por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia».

Para precisar el alcance de esta reserva, entienden los suscritos que procede relacionarla con otros textos constitucionales, eludiendo toda definición o interpretación doctrinal, a la cual siempre podrá oponerse otra de igual autoridad, porque ninguna determinada ha sido incorporada al derecho positivo de la República. El artículo 46 de la Constitución, en su párrafo segundo, se refiere precisamente a la «legislación social» de la República y establece que dicha legislación regular: «Los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de la mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales, remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económica jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las Empresas y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores». Todo lo cual, como se ve, precisa el alcance del término «legislación social» en el sentido de que ésta es por antonomasia, en la terminología de la propia Constitución de la República, la que se refiere a lo que había venido llamándose «legislación obrera», quedando al margen de ésta la «política y acción social agraria», cuya legislación exclusiva y legislación directa han sido atribuida a Cataluña.

El artículo 47 de la propia Constitución confirma la separación clara establecida por el legislador entre la «legislación social» propiamente dicha y la política y acción social agraria.

Segunda. Siendo amplia y sin reservas la competencia de Cataluña en materia de política y acción social agraria, la creación de las mencionadas Juntas arbitrales para entender en las cuestiones que resulten de la aplicación o interpretación de la Ley de Contratos de cultivo, es un acto legítimo del Parlamento de Cataluña, que no excede del ámbito legislativo que le atribuyen de consuno el Estado y la Constitución.

Por otra parte, tales Juntas arbitrales tienen limitada su facultad de resolución en cuanto sus laudos son siempre apelables ante la jurisdicción ordinaria, en su más alta representación, que es la Sala competente, por razón de la materia, del Tribunal de Casación de Cataluña, creado a virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto.

Tercera. Las cuestiones que se derivan de la aplicación de las leyes de política y acción social agraria en todos los países que desde la postguerra han legislado sobre esta materia, sean o no Estados independientes, libres o meramente pueblos en

régimen de autonomía, han sido encomendadas a Comisiones arbitrales, de carácter paritario, semejantes a las creadas por la Ley de Contratos de cultivo que se impugna.

El mismo Estado español tiene creados, por precepto de la ley, los Jurados mixtos de la propiedad rústica, cuyo carácter ha sido definido al adscribirlos a los servicios de política agraria, como todas las Comisiones mixtas arbitrales que vienen dependiendo del Ministerio de Agricultura. No son, pues, estos organismos de carácter judicial, ni siquiera puede atribuirseles el carácter social que tienen en España su órgano en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, y menos aún pueden considerarse afectados por la reserva que la Constitución establece a favor del Estado en materia de legislación procesal.

Por todo lo que antecede, los suscritos afirman la competencia del Parlamento de Cataluña para crear las Juntas arbitrales establecidas por la Ley de Contratos de cultivo de 12 de abril de 1934.

Madrid, 8 de junio de 1934.- *Mamuel Alba.* - *Basilio Alvarez.* - *F. Basterrechea.* - *G. G. Taltabull.* - *Antonio María Sbert.* - Rubricados.