

MITOS Y REALIDADES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO: HECHOS, DERECHO, PRONUNCIAMIENTOS, ADMISIÓN, COSTES

Ignacio Borrajo Iniesta

Catedrático de Derecho, Letrado del Tribunal Constitucional

Sumario: 1. Preliminar. 2. El recurso de amparo y los hechos: A) Jurisdicción constitucional o en grado de recurso. B) Pruebas y actuaciones judiciales. C) Hechos procesales. D) Hechos sustantivos. 3. El recurso de amparo y el Derecho: A) La Constitución y las leyes. B) El ejemplo del Derecho comunitario. C) Otros supuestos. D) Jurisdicción especializada o generalista (art. 1 LOTC). 4. El problema de los pronunciamientos de amparo: A) La importancia de la reparación de los derechos vulnerados. B) Nulidades y retroacción de actuaciones. C) La indemnización constitucional. D) Costas procesales y otros gastos y sanciones. 5. La admisión del recurso de amparo: A) El crecimiento de los asuntos. B) Los distintos sistemas de admisión del amparo. C) El sistema de admisión vigente: los requisitos de la demanda. D) El sistema de admisión vigente: la admisión del recurso. 6. Una alusión a la economía del recurso de amparo: A) La insuficiencia de la gratuidad del amparo. B) Los efectos perversos del sistema de honorarios actual. 7. Observaciones finales: mitos y realidades de la jurisdicción de amparo constitucional. Nota bibliográfica

1. PRELIMINAR

La jurisdicción constitucional nace para asegurar la subordinación de la ley a la Constitución. Sin embargo, la médula de la jurisdicción del Tribunal Constitucional creado por la Constitución española de 1978 consiste en proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en algunos supuestos paradójicos, de los propios poderes públicos.

Que el enjuiciamiento del poder desde el punto de vista de la Constitución tenga como finalidad inmediata la preservación de los derechos enunciados en ella, y no la depuración del

ordenamiento anulando leyes inconstitucionales, puede ser percibido como una aberración. Una traición al modelo kelseniano, impulsada por la iniciativa caótica de los miles de particulares que se agolpan a las puertas de Domenico Scarlatti, sede del Tribunal de la Constitución, para pedir el amparo de sus derechos y libertades individuales. Sin embargo, como advirtió lúcidamente Francisco Rubio Llorente, puede ser conceptualizada como un cambio de modelo: una jurisdicción constitucional centrada en la defensa de los derechos y no en el control de la ley.

Esta tendencia se apoya en varios factores. Entre ellos destaca la primacía del recurso de

amparo, la vía procesal que sirve específicamente para que el Tribunal Constitucional proteja los derechos fundamentales. Su creación por los artículos 53.2 *in fine*, 161.1 b) y 162.1 b) de nuestra Constitución fue una de las decisiones determinantes de nuestro proceso constituyente, lo mismo que su articulación en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, que delineó con trazo firme la institución que encarnaba la nueva jurisdicción constitucional.

La decisión constituyente no estuvo exenta de polémica, como observa Germán Fernández Farreres en un estudio clásico sobre esta figura procesal. La experiencia, sin embargo, ha sido un éxito: el amparo ha arraigado como una parcela esencial de la función jurisdiccional atribuida por la Constitución a su Tribunal. Ello no impide advertir la existencia de disfunciones, que suelen centrarse en dos puntos: la carga que representa el excesivo número de recursos que llegan al Tribunal Constitucional y el riesgo de que, al enjuiciar casos en sede de amparo, la jurisdicción constitucional interfiera en el normal desenvolvimiento de las potestades de los Tribunales que forman el Poder Judicial.

Sobre ambas cuestiones se ha escrito mucho sin llegar a posiciones comúnmente aceptadas. La última aportación procede del mismo legislador quien, mediante la reciente reforma de la Ley Orgánica del Tribunal acometida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se dirige precisamente a paliar estos problemas de un entramado institucional que, en cualquier caso, se acepta sin ambages.

El presente estudio aspira a reflexionar sobre el recurso de amparo a partir de estas premisas: es un buen sistema, que sirve para ofrecer una mayor protección de los derechos fundamentales y, más en general, de la Constitución como norma suprema del ordenamiento español; y es un sistema que adolece de varios problemas, causados en gran medida por dificultades teóricas. El recurso de amparo es un incomprendido y, por ende, al examinar los problemas que sufre en la realidad, los juristas españoles

incurrimos en diagnósticos desenfocados, que no atinan con las soluciones adecuadas.

La reflexión que se propone conceptúa el recurso de amparo como un instrumento de la jurisdicción constitucional. Un instrumento lícito, que complementa y refuerza sus funciones primigenias de asegurar la sujeción de la ley a la norma constitucional y el equilibrio de los poderes constituidos. Y un instrumento que está en manos de una institución: el Tribunal Constitucional. Muchos de los problemas que se achacan al recurso de amparo no son propios de esa figura procesal sino del sujeto que la blande: el propio Tribunal de la Constitución. Si el recurso de amparo fuera competencia de otros Tribunales, como se ha propuesto con reiteración, los resultados de su actuación y los problemas que se causaren serían muy distintos. También los análisis teóricos sobre ese recurso de amparo “judicial”.

Un dato relevante para comprender correctamente la jurisdicción constitucional de amparo consiste en no olvidar que el Tribunal Constitucional es una institución nueva en todos los países europeos donde existe. En España fue creado por la Constitución de 1978, regulado por su Ley Orgánica de 1979 y establecido en 1980. El dato es obvio y, por ello, normalmente silenciado. Sin embargo es determinante.

La nueva institución ha sido añadida a la estructura judicial existente: una constelación de órganos judiciales que forman una pirámide, en cuya cúspide se encuentra un Tribunal Supremo, distinto del nuevo Tribunal Constitucional. La Constitución española no introdujo cambios en el poder judicial preexistente, en gran medida heredado de las Constituciones de 1812 y de 1869, a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 que rigió “provisionalmente” hasta 1985. El texto de 1978 mantiene en lo esencial la arquitectura judicial anterior; reforzando sus principios básicos; se limita a añadir un Tribunal Constitucional en la cumbre.

El nuevo Tribunal ha sido creado como una institución separada del resto de los Tribuna-

les, sin formar parte de la pirámide judicial ni orgánica ni administrativamente. También sus potestades son distintas, al menos formalmente. Su función primordial es asegurar que la ley respeta la Constitución; también debe asegurar el equilibrio entre los distintos poderes territoriales del Estado de las autonomías. Sin embargo, junto a su papel como Juez de la ley y como Juez de los conflictos, se ha añadido una tercera misión: asegurar la protección o amparo de los derechos y libertades fundamentales. Esa función se instrumenta mediante potestades de revisión: supervisar que las decisiones de todos los poderes públicos, incluidas las autoridades judiciales, respetan los derechos y libertades de los ciudadanos proclamados por la Constitución.

Esta función supervisora es, al mismo tiempo, angosta y amplia. La tarea confiada a los Tribunales constitucionales que poseen la potestad de amparo se circunscribe, exclusivamente, a asegurar la protección de los derechos humanos y de los ciudadanos proclamados por la Constitución misma: la miríada de derechos e intereses legítimos reconocidos por las leyes y otras fuentes del Derecho son objeto de protección judicial, no de amparo constitucional. Al mismo tiempo, la función de los nuevos Tribunales es amplísima: el ámbito de los procesos constitucionales de amparo alcanza todas y cada una de las decisiones y conductas adoptadas por cualquier poder público, sea cual sea su rango y sus potestades; alcanza, incluso, a los actos de las empresas y los particulares, en la medida en que se admite que los derechos fundamentales surten efectos horizontales (*drittwirkung*).

La supervisión constitucional atañe especialmente a los órganos judiciales: ellos son quienes ostentan el monopolio de la imposición de penas y, en lo restante, son ellos los que dirimen los conflictos entre los demás sujetos del sistema jurídico y dan validez, o la niegan, a sus actos y hechos. En la medida en que los Tribunales constitucionales juzgan sólo después de que los Tribunales judiciales u “ordinarios” hayan dictado sentencia en el litigio o en la causa correspondiente, las sentencias

constitucionales de amparo se convierten en pronunciamientos de revisión de fallos judiciales previos. Así ocurre en España, cuyo modelo de jurisdicción de amparo sigue el principio de subsidiariedad establecido en Alemania por la Ley Fundamental de 1949 (a diferencia del modelo de jurisdicciones alternativas que prevalece en Austria): el recurso de amparo constitucional solo puede interponerse ante el Tribunal Constitucional tras haber agotado los medios de recurso en la vía judicial (artículos 43.1 *in fine* y 44.1.a LOTC).

Que los Tribunales constitucionales son instituciones jóvenes, sobrepuestas a una estructura judicial preexistente que, en teoría, permanece inalterada, solo sometida a una potestad supervisora de carácter general para asegurar el amparo de los derechos fundamentales, es un dato estructural de primer orden para entender el recurso de amparo constitucional: pues éste no es, a la postre, mas que el puente que conecta estas dos realidades formalmente separadas, Tribunales judiciales y Tribunal Constitucional, así como el instrumento que debe permitir asegurar la mejor protección de los derechos constitucionales en ese contexto institucional.

Al mismo tiempo, sin embargo, es preciso no perder de vista otro factor adicional, que ayuda a explicar el carácter problemático del recurso de amparo. Consiste en que el modelo kelseniano no sirve para dar explicación de la jurisdicción constitucional de amparo. La idea de “legislador negativo” es ajena al papel de defensor de los derechos y libertades que la Constitución española asigna al Tribunal Constitucional. Por ende, no ofrece un marco teórico ni los conceptos precisos para comprender y, en su caso, orientar el funcionamiento de los procesos constitucionales de amparo ni la resolución de los problemas surgidos en la práctica.

No deja de resultar una paradoja interesante: el ideal kelseniano ha creado y ha dado forma a esta criatura novedosa, y aun extraña, bautizada como Tribunales constitucionales. El conjunto de teorías expuestas por el profesor de Viena y Berkeley y positivizadas por las

Constituciones de las Repúblicas de Austria, Checoslovaquia y España en los turbulentos años de entreguerras, en los escombros de la desintegración del Imperio Autro-Húngaro y de la Gran Guerra, siguen ofreciendo el sustrato teórico y la justificación de los Tribunales constitucionales creados tras la II Guerra Mundial, a pesar de su novedosa función de amparar los derechos de las personas. A la función prototípica del órgano de la justicia constitucional de controlar la constitucionalidad de las leyes o, en su caso, de zanjar los conflictos territoriales, se ha sumado otra que implica revisar resoluciones judiciales. En aras de los derechos y libertades fundamentales, sin duda.

La función de asegurar que las leyes aprobadas por los Parlamentos no contradicen lo dispuesto por la Constitución es la más distinguida de las encomendadas a los Tribunales constitucionales. Y la mayoría se mostraría de acuerdo en que el control de constitucionalidad de la legislación es su deber más importante.

Pero nadie puede negar que el control de las leyes ha dejado de ser la labor principal de los Tribunales constitucionales (con gran sorpresa de quienes redactaron las Constituciones de los distintos países, sin duda): el número de asuntos constitucionales que versan sobre el control abstracto de las leyes es mínimo en comparación con el número de recursos de amparo que todos los Tribunales constitucionales europeos deben resolver. Las cifras son elocuentes: en Alemania, llegan más de cinco mil *Verfassungsbeschwerden* cada año; en Chequia, más de tres mil casos anuales son presentados por los ciudadanos pidiendo protección para sus derechos; y así podríamos seguir acumulando datos hasta llegar al caso realmente anómalo que ofrece el Reino de España, con más de diez mil (sí, 10.000) recursos de amparo presentados cada año.

Así que es preciso preguntarse por el fundamento, los rasgos y los límites de la jurisdicción constitucional dedicada al amparo de los derechos fundamentales. Es preciso definir los límites de esta jurisdicción, de tal modo

que el amparo constitucional no distraiga a los Tribunales constitucionales de su función más delicada: asegurar que las leyes respetan la Constitución. Igualmente, es preciso definir correctamente la jurisdicción de amparo para que su ejercicio sea recto y no distorsione indebidamente la estructura judicial del país y, en particular, la posición institucional del Tribunal Supremo.

Para llevar a cabo un análisis adecuado de estas cuestiones, creo adecuado examinar sucesivamente los tres ingredientes de la potestad de juzgar: la determinación de los hechos del caso, la selección e interpretación de las normas jurídicas determinantes y el pronunciamiento de las medidas de conservación y reparación de los derechos. A estas cuestiones es preciso añadir un estudio de la potestad de admitir asuntos a trámite, esencial para todo Tribunal que enjuicia en grado de recurso; y una llamada de atención sobre los aspectos económicos del proceso, donde anidan algunas de las causas de la patología del amparo constitucional.

Todos estos ingredientes forman parte de la potestad de aquellos Tribunales constitucionales a quienes, formen o no parte oficialmente del Poder Judicial, les ha sido confiada la función de amparar los derechos y libertades fundamentales. La cuestión de si esa función es una fortuna o una maldición para los Tribunales que la han recibido queda a la apreciación del lector.

2. EL RECURSO DE AMPARO Y LOS HECHOS

El recurso de amparo pone al Tribunal Constitucional en contacto directo con los hechos de la vida jurídica. Ya sean los hechos enjuiciados en una causa penal como delito o falta, ya sean los hechos litigados en un pleito civil, social o contencioso-administrativo: el Tribunal Constitucional, cuando juzga un amparo, juzga una situación fáctica con personas de carne y hueso que han hecho y dicho cosas que han desembocado en la cuestión litigiosa.

Cuestión que debe ser resuelta a la luz de los derechos fundamentales relevantes, sin duda: pero que debe ser resuelta.

La Ley Orgánica del Tribunal se hace eco de esta verdad cuando impone a quien pide amparo exponer los hechos que fundamentan su demanda (art. 49.1 LOTC). Es cierto que luego, la Ley sólo alude a los hechos con un sesgo prohibitivo: el famoso artículo 44.1 b) dispone que el Tribunal Constitucional no entrará a conocer, en ningún caso, acerca de los hechos que dieron lugar al proceso en que se produjeron la acción u omisión del órgano judicial a la que se achaca la vulneración de derechos o libertades. Pero lo cierto es que esa interdicción legal no se aplica a los amparos que versan sobre actos parlamentarios ni, lo que es más relevante en la práctica, a los amparos que versan sobre disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de las Administraciones públicas, como no dejó de observar la mejor jurisprudencia (por ejemplo STC *Rosa Vieitez contra Colegio de Farmacéuticos*, 93/1992, de 11 de junio, f.º 4). En la medida en que es el poder ejecutivo, mediante las decisiones de sus autoridades y las conductas de sus agentes, el mayor peligro para las libertades y los derechos de los ciudadanos, no deja de ser relevante que la jurisdicción de amparo puede ejercer con plenitud sus amplias potestades de prueba para defender la vigencia de los derechos proclamados por la Constitución en ese contexto.

Y ni siquiera en el ámbito más limitado del amparo frente a actos u omisiones judiciales queda la jurisdicción constitucional ciega ante los hechos litigiosos. Como señaló tempranamente la Sentencia *Justo de las Cuevas González* (STC 46/1982, de 12 de julio, f.º 1), al analizar un sobreseimiento en causa penal, “la prohibición de «conocer» de los hechos concierne a la acepción técnico-procesal de este vocablo que alude a la atribución de competencia. No se trata de prohibición de conocimiento en el sentido de ilustración o análisis reflexivo de los antecedentes que puede resultar positivo e incluso necesario para fundar la resolución”.

Voy a formular una duda teórica y unas observaciones generales, antes de profundizar en

diversos aspectos relevantes de los hechos en el recurso de amparo.

A) JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL O EN GRADO DE RECURSO

Se suele dar por supuesto que los Tribunales constitucionales juzgan los recursos de amparo que los ciudadanos traen a su conocimiento con unos límites muy estrictos en lo que atañe a los hechos del caso. Los Tribunales constitucionales interpretan la Constitución; y lo hacen ciñéndose estrictamente a los hechos que han sido declarados probados por los Tribunales de justicia. La potestad judicial consiste en investigar o discernir los hechos presentados por los justiciables, practicar prueba cuando existe controversia entre las partes del proceso acerca de lo que realmente ocurrió y declarar la verdad judicial: los hechos declarados probados. Ésta es la competencia de los Tribunales “ordinarios”; los Tribunales constitucionales se encuentran confinados a aplicar la Constitución a los hechos que aquéllos, los Tribunales “ordinarios”, han declarado probados.

La teoría que me gustaría someter a la consideración del lector es que, sin duda, la jurisdicción de amparo constitucional se encuentra limitada respecto a los hechos de los recursos sometidos a su juicio. Pero que esa limitación no se debe a que los Tribunales constitucionales ejerzan una “jurisdicción constitucional”, diferente en su esencia a la “jurisdicción ordinaria” que ejercen los Tribunales del orden civil, penal, contencioso-administrativo, social, mercantil, de familia u otras especialidades creadas por las leyes en los distintos sistemas judiciales. También puede sostenerse que los Tribunales constitucionales conocen de los hechos de forma limitada por la simple razón de que son Tribunales que ejercen su jurisdicción en grado de recurso. Los Tribunales que ostentan una competencia de amparo subsidiaria de la protección que ofrecen los restantes Tribunales a los derechos fundamentales son Tribunales que revisan en sede de recurso las resoluciones adoptadas con anterioridad por otros Tribunales. No son Tribunales de instancia: no

se dedican a admitir y practicar pruebas ni a declarar los hechos probados de acuerdo con las normas que rigen esta importante materia.

Los Tribunales constitucionales reciben recursos de amparo que impugnan sentencias de otros Tribunales, tanto dictadas en la instancia como en grado de recurso: apelación, suplicación, casación. El rasgo decisivo de su jurisdicción es que conocen de los asuntos en grado de recurso. Recurso que se caracteriza por su carácter último y final: los Tribunales constitucionales son los Tribunales de último grado. Ellos son quienes ofrecen el último foro nacional para proteger los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos en cada uno de los Estados europeos. Sólo se encuentran sujetos a la jurisdicción declarativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Esta es una explicación menos sofisticada o metafísica, lo reconozco, que la que postula una diferencia existencial entre la jurisdicción “constitucional” y la “ordinaria”. Pero me parece que describe mejor la realidad de los procesos de amparo constitucional que se tramitan diariamente ante el Tribunal Constitucional español. Y puede ofrecer alguna pauta para resolver los problemas suscitados en la práctica. Antes de verificarla, empero, conviene formular alguna observación previa.

B) PRUEBAS Y ACTUACIONES JUDICIALES

El Tribunal Constitucional de España posee una robusta potestad probatoria. Pero esa facultad de acordar y valorar pruebas es utilizada rara vez en procesos de amparo. Las sentencias constitucionales se pronuncian asumiendo los hechos declarados probados en las resoluciones judiciales previas, salvo raras excepciones.

Las facultades del Tribunal en materia probatoria vienen definidas por el artículo 89 de su Ley Orgánica: “1. El Tribunal, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la práctica de prueba cuando lo estimare necesario y resolverá libremente sobre la forma y el tiempo de su

realización, sin que en ningún caso pueda exceder de treinta días. — 2. Si un testigo, citado por el Tribunal, sólo puede comparecer con autorización superior, la autoridad competente para otorgarla expondrá al Tribunal, en su caso, las razones que justifican su denegación. El Tribunal, oído este informe, resolverá en definitiva”.

Por añadidura, el Tribunal está autorizado por la ley para requerir la presentación de cualquier documentación en poder de autoridades públicas que pueda servir para esclarecer los hechos (art. 88 LOTC): esta posibilidad es utilizada para preparar la sentencia que juzga recursos admitidos a trámite y, también, para resolver sobre la admisibilidad de los recursos. Es relevante advertir que, si una autoridad llegara a alegar secreto oficial, el Tribunal Constitucional es quien debe resolver en definitiva si el documento o el testimonio solicitado deben ser, a pesar de todo, presentado y el grado de confidencialidad que se le otorgue (arts. 88.2 y 89.2 LOTC).

Cuando dicta sentencia, el Tribunal español se apoya en dos tipos distintos de materiales probatorios: uno lo ofrecen las sentencias u otras resoluciones dictadas en los procesos judiciales previos al amparo; otro, el testimonio de las actuaciones judiciales o de los expedientes administrativos que documentan los procedimientos que anteceden a las decisiones públicas impugnadas ante el Tribunal Constitucional.

No debe olvidarse que, en la mayor parte de los supuestos, el Tribunal de amparo conoce de un caso sobre el que ya se han pronunciado uno o varios órganos judiciales. Éstos relatan en sus sentencias los hechos declarados probados, con mayor o menor rigor según los distintos órdenes jurisdiccionales: mayor en el penal y social y menor en el civil o en el contencioso-administrativo. No es infrecuente que la sentencia de instancia y la de apelación ofrezcan versiones distintas de los hechos determinantes del litigio. El Tribunal Constitucional examina recursos de amparo dimanantes de juicios de instancia en una proporción elevada: algo más de un tercio del total, asuntos menores en que

la ley no prevé la existencia de recursos en el orden jurisdiccional respectivo. Pero los restantes dos tercios de los recursos de amparo deben ser resueltos después de que se hayan pronunciado dos o tres Tribunales diferentes, en apelación, suplicación o casación.

En ocasiones, el Juzgado y la Sala (de la Audiencia Provincial, del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Supremo) coinciden en su apreciación de los hechos del litigio o la causa. Pero no es infrecuente que los diferentes Tribunales que han intervenido en el caso mantengan discrepancias sobre los hechos del caso, de mayor o menor calado. En esa situación, el Tribunal Constitucional acepta los hechos tal y como han sido declarados probados por el Tribunal judicial superior. Pero en los procesos, nada raros, en que el desacuerdo del Tribunal superior no ha dado lugar a una revisión formal de los hechos que el Tribunal de instancia o de grado inferior de recurso declaró probados, el margen de apreciación del Tribunal de amparo se ve ampliado considerablemente.

El Tribunal Constitucional, en la misma providencia que admite a trámite el recurso de amparo, reclama el testimonio de las actuaciones desarrolladas ante el Tribunal en el proceso judicial previo (art. 51.1 LOTC). Si son varios los Tribunales que se han pronunciado, el Constitucional resuelve el amparo teniendo ante su vista las actuaciones de todos ellos. Ello ocurre en todos los recursos de amparo admitidos a trámite, más o menos el 3 por 100 de los recursos registrados ante el Tribunal Constitucional (los datos del año 2007, quizá poco representativos por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2007, fueron 261 amparos admitidos a trámite y 10.970 inadmitidos, por ende el índice de admisión fue de un 2,32 por ciento).

Es importante subrayar que los legajos que obran en los procesos de amparo no se limitan a las actuaciones judiciales: también se reclaman y se examinan los atestados policiales, los expedientes administrativos y penitenciarios y cualquier otra documentación relevante para juzgar sobre la alegada vulneración de derechos fundamentales.

La práctica del Tribunal lleva a obtener el testimonio de las actuaciones judiciales y administrativas, en vez de los originales (a ambas posibilidades está abierto el texto del art. 51.1 *in fine* LOTC). No obstante, si el examen de los legajos originales se considera pertinente, el Tribunal los reclama, incluso en la fase probatoria (como ocurrió en el caso resuelto por la Sentencia *Rosa Vieitez contra Colegio de Farmacéuticos*, STC 93/1992, de 11 de junio).

En ocasiones, el Tribunal reclama que un órgano judicial certifique determinados extremos antes de resolver sobre la admisión del recurso: por ejemplo, la fecha de notificación de la última resolución recaída, la de presentación de un escrito o el texto de una resolución interlocutoria. Pero normalmente el Tribunal decide sobre la admisibilidad a partir de la documentación que el actor tiene la carga de aportar junto con su demanda (art. 49.2 LOTC). Una vez acordada la admisión, sin embargo, la ley es tajante: las actuaciones judiciales deben ser requeridas y recibidas, y deben ser puestas a disposición de las partes y el Fiscal en el trámite de alegaciones antes de que se delibere y vote sobre el recurso (arts. 51 y 52.1 LOTC).

Es en ese momento cuando cualquiera de las partes puede solicitar que se practique prueba en el mismo proceso constitucional. No es preciso insistir en que, una vez admitido a trámite el recurso de amparo, quienes hayan tomado parte en el proceso judicial previo deben ser emplazados y pueden comparecer ante el Tribunal (art. 51.2 *in fine* LOTC). Obviamente, los Tribunales cuyas resoluciones son impugnadas en amparo nunca son parte en el proceso constitucional.

Corresponde al Tribunal Constitucional decidir si es necesario practicar prueba para juzgar sobre la vulneración de los derechos fundamentales alegada en el recurso. Como indiqué antes, rara vez es aceptada prueba en sede constitucional: las partes no suelen solicitarla; y, cuando lo hacen, solo en circunstancias excepcionales la admite el Tribunal, salvo la recepción de los documentos que aporten

las partes, con escaso peso probatorio en la práctica.

A la hora de describir cómo el Tribunal de amparo decide las cuestiones de hecho, conviene distinguir dos tipos: los hechos del caso (el delito cometido, el contrato en litigio, las palabras pronunciadas por los interesados, etc.), que podemos denominar los hechos sustantivos; y los actos realizados por las partes, o por los órganos judiciales, en los procesos previos al amparo constitucional, los hechos procesales.

C) HECHOS PROCESALES

Qué han hecho las autoridades judiciales suele ser relevante cuando se demanda la observancia de las garantías constitucionales del proceso (condensadas en los dos apartados del art. 24 CE). Aunque también los derechos fundamentales asociados a la idea de juicio justo y, más genéricamente, a la equidad de los procedimientos son esenciales para diversas libertades y derechos sustantivos: la libertad personal, enunciada en el art. 17 CE, ofrece un ejemplo sobresaliente; también la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunicaciones (apartados 2 y 3 del art. 18 CE). Los hechos procesales se refieren a preguntas como éstas: ¿Fue registrado el recurso dentro de plazo? ¿El poder para pleitos presentado al Tribunal de instancia era suficiente para representar al justiciable? ¿Cuál fue la motivación que justificaba la intervención telefónica o la prisión provisional del reo? (Para las distintas cuestiones pueden leerse, por espigar algunas de las muchas sentencias dedicadas a estos temas, las SSTC 167/1999, de 27 de septiembre; 170/2000, de 26 de junio; 82/2002, de 22 de abril, y 128/1995, de 26 de julio).

Los hechos procesales son determinados normalmente leyendo las actuaciones judiciales: en ellas consta, bajo la fe del Secretario judicial, todas las alegaciones y documentos aportados por las partes y todas las decisiones adoptadas por los distintos Tribunales. Sólo en contadas ocasiones el Tribunal Constitucional se pone a dilucidar los hechos de carácter pro-

cesal y aun entonces, su indagación suele ser muy limitada.

Cualquier contradicción entre los hechos procesales declarados por los Tribunales en sus resoluciones y los hechos desvelados por los autos judiciales será resuelta atendiendo a lo que muestran estas últimas. La ley española es inequívoca en este punto: los legajos del proceso, desarrollados por los Secretarios judiciales y bajo su custodia, gozan de la fe pública (art. 453 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la redacción de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre; antes, art. 281 LOPJ). La inadmisión de una apelación ofrece un ejemplo prototípico: la Audiencia Provincial puede que declare que la presentación del escrito de recurso fue tardía y, por ende, acuerde inadmitir la impugnación del fallo de instancia; pero, si las actuaciones desvelan que el órgano judicial incurrió en error, atendiendo a los sellos y certificaciones obrantes en ellas, el Tribunal Constitucional fallará a favor del demandante de amparo (v.gr. SSTC 162/1995, de 7 de noviembre; 165/2003, de 29 de septiembre).

La constancia de los hechos por parte de los Secretarios judiciales en los autos del proceso es definitiva, tanto para los Tribunales como para los justiciables. La alegación de que las actuaciones son falsas o erróneas están abocadas al fracaso: solo mediante querrela contra los funcionarios de la Secretaría de Justicia es posible rectificar los autos (SSTC 155/1989, de 5 de octubre; 37/1990, de 1 de marzo). Una demanda de amparo relativa a hechos procesales nunca puede ser ganada en contradicción con los autos judiciales.

Tampoco tiene sentido hacer afirmaciones fácticas en la demanda de amparo que luego, leyendo las actuaciones judiciales, resultan ser falsas: el engaño es siempre desvelado antes de dictar sentencia; además, todo demandante que miente al narrar los hechos de su pretensión ante el Tribunal Constitucional puede ser sancionado con multa y con la imposición de las costas procesales (art. 95 LOTC; por ejemplo, SSTC 103/1987, de 17 de junio; 16/1990, de 1 de febrero).

Solo en contados supuestos ha acordado el Tribunal que se practique prueba en el proceso de amparo. Cuando un órgano judicial no ha emplazado a los demandados en un litigio, o incluso a terceros identificados en el contencioso cuyos derechos o intereses legítimos pueden verse perjudicados por el fallo que se dicte, se vulnera el derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE); salvo que exista prueba de que el justiciable que no fue emplazado indebidamente, a pesar de todo, conoció la existencia del pleito en tiempo útil para defenderse por medios extraprocerales pero no compareció debido a negligencia o mala fe. Cuando se alega esta excepción en términos razonables, el Tribunal de amparo puede oír testimonio u otras pruebas solicitadas por las partes en la medida necesaria para aclarar los hechos (como muestran las SSTC 197/1997, de 24 de noviembre, y 176/2005, de 4 de julio).

Se trata de una excepción a la regla general: el Tribunal Constitucional español determina los hechos procesales determinantes del recurso de amparo atendiendo a los hechos que constan en los autos que documentan los procesos sustanciados ante los Juzgados y las Salas de recurso que resolvieron el caso antes de que el amparo fuera admitido a trámite. No sé si esta conducta es adecuada para el ejercicio de una “jurisdicción constitucional”. Sin duda, encaja perfectamente con el ejercicio de la jurisdicción en grado de recurso.

D) HECHOS SUSTANTIVOS

Cuando el Tribunal Constitucional creado por la Constitución de 1978 debe enjuiciar el fondo de un recurso de amparo, ha de revisar los hechos: el alto Tribunal hace su propia valoración de los hechos declarados por los Tribunales judiciales en la fase previa, a la luz de los derechos fundamentales relevantes. Así lo viene declarando desde la Sentencia *Justo de las Cuevas* (STC 46/1982, de 12 de julio, f.º 1, precisado por el ATC 551/1985, de 24 de julio) y lo viene haciendo desde su primera re-

solución (STC 1/1981, de 26 de enero; ATC 1/1980, de 11 de agosto).

En muchas demandas de amparo los hechos no son controvertidos. Un ejemplo obvio lo ofrece el caso típico de libertad de expresión: el artículo ha quedado impreso en el periódico o la noticia fue emitida en un programa cuya grabación se conserva; son conocidas la identidad del autor y del editor; y la única cuestión que debe ser resuelta para fallar el proceso consiste en analizar el contenido del artículo o la noticia a la luz de los distintos derechos enfrentados (por ejemplo STC 185/2002, de 14 de octubre).

En muchas otras demandas de amparo, sin embargo, los hechos son discutidos. El Tribunal Constitucional ha desarrollado varias líneas de actuación para afrontar los debates fácticos en los procesos de amparo:

1) La primera es desarrollar con vigor el deber que tienen las autoridades públicas de motivar las razones de sus decisiones. Para decidir si un derecho fundamental ha sido respetado o infringido, son esenciales los hechos que eran conocidos en el momento en que se tomó la decisión oficial: y la mejor manera de averiguarlos consiste en exigir que sean ofrecidos como justificación de la medida en el momento mismo en que es adoptada. No luego, claro: es tan fácil maquillar un procedimiento una vez ocurridos los hechos.

Este es el caso con la intervención de las comunicaciones: la autorización judicial para que la policía escuche y grave conversaciones telefónicas privadas debe ofrecer, de manera explícita o al menos por remisión al oficio policial, hechos que sustentan un indicio razonable de que se puede descubrir la comisión de un delito grave (art. 18.3 CE; SSTC 49/1999, de 5 de abril; 171/1999, de 27 de septiembre). Otro sector importante es el de la prisión provisional: la vulneración o el respeto de la libertad personal pende de los hechos puestos de manifiesto en el Auto judicial que acuerda la medida o, en su caso, en los que la confirman: si la resolución judicial no declara ningún hecho que dé apoyo a la sospecha de riesgo de

fuga del acusado, o bien de manipulación de pruebas o de reiteración delictiva, cuando la ley prevé estos supuestos, entonces la prisión provisional mientras se encuentra pendiente el juicio es inconstitucional (art. 17 CE; SSTC 66/1997, de 7 de abril; 47/2000, de 17 de febrero). Desde luego, los hechos afirmados por el Auto de prisión provisional deben encontrar apoyo en los autos judiciales; pero esto forma parte de un segundo y ulterior nivel de análisis constitucional.

2) La regla de que solo se puede condenar penalmente con apoyo en prueba de cargo lícita, ofrecida en un juicio público y con contradicción, forma el núcleo de los derechos fundamentales que rigen el proceso penal: en particular los derechos a la presunción de inocencia y a un juicio público y con todas las garantías (art. 24.2 CE; ver las SSTC 31/1981, de 28 de julio; 91/2000, de 30 de marzo; y 167/2002, de 18 de septiembre). La jurisprudencia constitucional no se limita a exigir de los Tribunales penales la declaración de hechos probados que requiere la legislación de enjuiciamiento criminal (art. 851.1 de la Ley de enjuiciamiento criminal: LECrim); también les impone el deber de razonar a partir de la prueba practicada en el juicio: en relación con la prueba de indicios desde 1985 (SSTC 174/1985 y 175/1985, de 17 de diciembre); respecto a las pruebas que el acusado alega que es ilícita desde 1984 (STC 114/1984, de 29 de noviembre); y respecto a todos los veredictos penales, que deben alcanzar el umbral de “más allá de toda duda razonable” para declarar la culpabilidad del reo e imponerle la correspondiente pena, desde 1998 (STC 81/1998, de 2 de abril). La ausencia de motivación de la sentencia penal equivale a la falta de prueba de cargo y, por ende, los hechos aseverados por la acusación no pueden sostenerse a la luz de la Constitución.

3) Otro ámbito lo ofrecen aquellos casos en que los desacuerdos sobre los hechos son vitales para enjuiciar los recursos de amparo que versan sobre libertades y derechos sustantivos. En este ámbito, el Tribunal Constitucional se ve inevitablemente llevado a calificar los he-

chos sustantivos del caso: en estos supuestos, la distinción entre hecho y derechos es metafísica, no jurídica.

Se pueden traer a colación dos tipos de ejemplos distintos.

En el campo de la igualdad ante la ley (art. 14 CE), la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la idea de que está prohibida la discriminación indirecta de las mujeres. Al solventar recursos de amparo en esta materia, el Tribunal Constitucional ha llegado a admitir pruebas estadísticas: no estudios estadísticos aportados con la demanda de amparo, sino los que habían sido incorporados a los autos del litigio social o contencioso-administrativo previo. Es razonable que los funcionarios interinos carezcan del derecho a permisos temporales. Pero cuando la prueba practicada muestra que la Administración demandada cubre un elevado porcentaje de puestos mediante el mecanismo, teóricamente excepcional, de la interinidad; y que la mayoría de los puestos de este carácter se encuentra cubierta por mujeres; entonces, la conclusión que se alcanza es que la denegación de un permiso por razón de maternidad constituye, en la realidad, una discriminación por razón del sexo, aunque sea indirecta, y está prohibida por la Constitución (STC 240/1999, de 20 de diciembre, con una amplia estela jurisprudencial).

Otro ejemplo significativo lo ofrece la Sentencia que declaró inconstitucional una reforma de la legislación de seguridad social que limitaba el acceso a prestaciones por parte de los trabajadores a tiempo parcial: los estudios estadísticos mostraban que la gran mayoría de estos empleos es ocupada por mujeres, por lo que las nuevas reglas sobre el cómputo de cotizaciones sociales constituía una discriminación indirecta (STC 253/2004, de 22 de diciembre, dictada en un proceso abstracto de constitucionalidad).

La libertad religiosa (art. 16 CE) en el espinoso contexto de los pleitos sobre guarda y custodia de menores ofrece otro claro ejemplo de enjuiciamiento de amparo constitucional orientado por la valoración de los hechos del

caso. En el asunto *Carrasco* (STC 141/2000, de 29 de mayo), los Tribunales civiles habían decretado la separación de un matrimonio: ambos padres recibieron la custodia compartida sobre sus hijos menores, que se quedaron a vivir con su madre. El Juzgado había otorgado al padre el régimen de visitas habitual: fines de semana alternos y la mitad de las vacaciones. Sin embargo, la Audiencia Provincial redujo drásticamente esos derechos de visita: solamente los fines de semana y con prohibición de pernocta. La razón fue el temor a que el padre, miembro de un grupo cristiano minoritario, pudiera dañar a sus hijos. El Tribunal de apelación basó su juicio en un informe psico-social que había sido aportado a los autos del juicio en la primera instancia.

El Tribunal Constitucional juzgó que esa restricción tan drástica en los derechos de visita del padre vulneraba su libertad religiosa. Su Sentencia declaró que la finalidad de la restricción impuesta a la libertad fundamental era legítima: proteger a niños del proselitismo. Pero su alcance era desproporcionado, porque los estrictos términos impuestos por el Tribunal de apelación no se apoyaban en hechos probados: ya el Juzgado había prohibido al padre que implicase a sus hijos menores en actividades de su iglesia; prohibición que éste había aceptado y no se encontraba en discusión; y no había prueba alguna en las actuaciones judiciales que mostrase que esa prohibición había sido quebrantada o, siquiera, que existiera un riesgo de que fuera a serlo. Luego los nuevos límites impuestos por la Audiencia, sin nuevas pruebas, eran excesivos y, por ende, en violación del derecho fundamental.

Parece obvio que la valoración de los hechos sustantivos del caso se encuentra en la médula de esta sentencia constitucional. Podrían ofrecerse otros muchos ejemplos. La hipótesis que todos ellos hacen aflorar es indudable: en los recursos de amparo, el Tribunal Constitucional juzga los hechos del caso. Los derechos humanos declarados en amplios términos por el texto de la Constitución deben ser aplicados caso por caso, a seres humanos singulares en circunstancias siempre diversas. El Tribunal de

amparo debe aplicar el Derecho de la Constitución a los hechos declarados por las resoluciones judiciales con apoyo en las pruebas y otros elementos de hecho documentados en las actuaciones judiciales. La necesidad de revisar los hechos declarados por los Tribunales especializados en los distintos órdenes jurisdiccionales es inevitable; y, para hacerlo correctamente, en determinados casos el Tribunal de amparo debe valorar las pruebas practicadas ante los otros Tribunales, y que obran en los autos que su Ley Orgánica le exige que tenga siempre ante su vista, para cumplir adecuadamente su función de amparar los derechos fundamentales.

3. EL RECURSO DE AMPARO Y EL DERECHO

A) LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES

En el plano de las normas, por encima (o por debajo) de los hechos, la jurisdicción de los Tribunales constitucionales viene definida por un axioma: la división que separa la Constitución y la “legislación ordinaria”. La Constitución es el reino del Tribunal constitucional; las restantes leyes, reglamentos y otras fuentes del Derecho son el reino de los “Tribunales ordinarios”.

Existen cientos de sentencias del Tribunal Constitucional español declarando que las cuestiones suscitadas por las partes en recursos de amparo son “de legalidad ordinaria” y, por ende, ajenas a la jurisdicción constitucional. Corresponde a los Tribunales del Poder Judicial, encabezados por el Tribunal Supremo, interpretar y aplicar la legalidad infraconstitucional. Salvo que sea detectada una vulneración de la Constitución misma, el Tribunal de amparo no tiene nada que decir sobre las cuestiones de “mera legalidad”.

El problema es que la delimitación entre la Constitución y las restantes disposiciones legales que forman la constelación de normas de nuestro sistema jurídico es difícil de trazar hoy en día. No lo era tanto en la Europa del siglo

XIX: los documentos denominados Constitución no tenían fuerza de ley sino, simplemente, de documentos políticos: solo las leyes aprobadas por los Parlamentos y los reglamentos adoptados por los Gobiernos u otras autoridades del Ejecutivo eran vinculantes en el plano jurídico. Pero el advenimiento de Constituciones normativas, a partir de 1945, ha alterado la situación.

En la actualidad, los textos constitucionales no se limitan a ser declaraciones programáticas: contienen normas jurídicas con plena vigencia y fuerza de ley. Todas las autoridades públicas de los Estados europeos deben cumplir su respectiva Constitución (“guardarla y hacerla guardar”, en la expresiva fórmula que emplea la nuestra en su esencial párrafo de promulgación). Muy especialmente, todos los poderes públicos deben respetar los derechos y las libertades fundamentales que todas las Constituciones de la posguerra mundial detallan con un esmero en el que reverberan ecos de Auschwitz y del Gulag, ajenos y propios de cada país.

Y todos los Tribunales europeos deben juzgar de conformidad con las normas constitucionales, que crean derechos que los Tribunales deben guardar y hacer guardar en todos y cada uno de los litigios y causas que juzgan.

La Constitución y las leyes se entremezclan en la práctica del Derecho en todos los países europeos. La norma que rige cualquier situación fáctica está formada simultáneamente por normas constitucionales y legales: cuando un ciudadano, o quizá su abogado, promueve una cuestión acerca del respeto a sus derechos y libertades constitucionales, la interpretación y aplicación de la “legislación ordinaria” no puede ser separada de la interpretación y aplicación de la Constitución. Sus normas deben ser respetadas siempre y en toda circunstancia.

La jurisprudencia española muestra numerosos ejemplos de esta mezcla de las fuentes normativas en los ordenamientos actuales. Es posible fijar nuestra atención en uno que interesa por igual a todos los europeos: el Derecho comunitario, que ofrece ahora una ley común a quienes vivimos en la Unión Europea.

B) EL EJEMPLO DEL DERECHO COMUNITARIO

A partir de dos Sentencias de principio, pronunciadas en 1991, el Tribunal Constitucional ha expresado con claridad que el Derecho comunitario no es Derecho constitucional: por consiguiente, las vulneraciones de las normas europeas no pueden ser corregidas en sede de amparo constitucional (STC *circunscripción europea*, 28/1991, de 14 de febrero, y *Apesco*, 64/1991, de 22 de marzo; esta última resolvió un amparo; la primera había sido dictada en un recurso de inconstitucionalidad).

El Derecho comunitario tiene su propio sistema de garantías, aseguradas por los Tribunales nacionales bajo la supervisión uniforme del Tribunal de Justicia sito en Luxemburgo. El Tribunal Constitucional ha llegado al extremo de aceptar explícitamente que los restantes Tribunales españoles pueden ejercer la potestad, de raíz comunitaria, de inaplicar todas las disposiciones legales contrarias al Derecho comunitario; y de hacerlo por su propia autoridad y sin pedir la intervención del Tribunal Constitucional mismo, lo que en principio les está vedado terminantemente (STC 23/1988, de 22 de febrero). Las Sentencias constitucionales de 1991 mencionaron expresamente la capital Sentencia *Simmenthal II* (1978) del Tribunal de Justicia, que alumbró esa osada teoría. Y en la Declaración *tratado constitucional europeo* (DTC 1/2004, de 13 de diciembre), el alto Tribunal español reafirmó este compromiso como *ratio decidendi* (como subrayaron los Votos particulares): el Reino de España podía ratificar el Tratado que instituía una Constitución para Europa, a pesar de que uno de sus nonnatos preceptos declaraba expresamente la primacía del Derecho comunitario sobre la legislación nacional.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional considera el Derecho comunitario como “legislación ordinaria”: su interpretación queda confiada a los Tribunales comunitarios y a los restantes Tribunales españoles, de tal forma que su aplicación queda fuera del ámbito de la jurisdicción constitucional.

Esta tajante divisoria no resulta tan nítida en el momento de enjuiciar recursos de amparo individuales sobre hechos reales. Se puede ofrecer un ejemplo llamativo, aunque hay más: los nacionales de Marruecos disfrutaban en España de prestaciones de desempleo, otorgadas como derecho constitucional, debido al cumplimiento de una norma comunitaria cuya aplicación fue asegurada en una Sentencia pronunciada por el propio Tribunal Constitucional: *Antar Ahmed* (STC 130/1995, de 11 de septiembre).

El fundamento textual de ese derecho es el derecho a la igualdad ante la ley. La dicción literal del artículo 14 de la Constitución española otorga el derecho a la igualdad solamente a los españoles: los extranjeros no pueden exigir que las leyes españolas les traten en igualdad de condiciones con los nacionales (aunque la doctrina jurisprudencial es muy matizada, a partir de la STC *Leyes Rosano*, 107/1984, de 23 de noviembre). Por lo que la demanda presentada ante el Tribunal Constitucional por un trabajador marroquí, que había perdido su empleo, y a quien la Seguridad Social había denegado prestaciones económicas por desempleo, no parecía tener posibilidades de prosperar: los Tribunales sociales habían desestimado unánimemente su reclamación sin dudar.

A pesar de todo ello, el Tribunal otorgó amparo. La razón fue de puro Derecho comunitario: la entonces Comunidad Económica Europea había celebrado con el Reino de Marruecos un acuerdo internacional que reconocía a los trabajadores residentes en el territorio de la otra parte igualdad de derechos en materia de seguridad social. Esta legislación comunitaria activó la protección constitucional de la igualdad ante la ley.

Puede resultar de interés anotar que el derecho a la igualdad de la Constitución española no protege a los españoles de la “discriminación inversa” que, en ocasiones, provoca la aplicación del Derecho comunitario. La preferencia otorgada a una ciudadana europea, de acuerdo con las cuotas establecidas para cumplir con compromisos dirigidos a promover la libre circulación comunitaria de estudiantes,

que le permitió acceder a una escuela universitaria pretiriendo a una estudiante española con un mejor expediente, no puede ser revisada en sede de amparo constitucional (STC 78/1997, de 21 de abril; véase Francisco M. Caamaño Domínguez: “El recurso de amparo y la reforma peyorativa de derechos fundamentales: El denominado “contraamparo””, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47, 1996, 125-53).

C) OTROS SUPUESTOS

Se podrían traer a colación otros ejemplos, tanto en el ámbito del Derecho comunitario como en otras materias sometidas solamente a Derecho nacional (todavía quedan algunas, aunque en número cada vez menor, bien es cierto), sobre la interacción entre los derechos fundamentales declarados por la Constitución y la denominada “legislación ordinaria”. A pesar de señudas declaraciones en contrario, las normas infraconstitucionales surten importantes efectos en los razonamientos y en las soluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional al resolver recursos de amparo. Permítaseme mencionar algunos:

1) Un caso palmario lo ofrecen los derechos fundamentales desarrollados por Ley de Cortes Generales: ofrecen ejemplos inequívocos la libertad de religión; los derechos de asociación en general, en relación con la creación y funcionamiento de los partidos políticos y de sindicatos; o el derecho a la educación (respectivamente, arts. 16; 22, 6 y 28; y 27 CE, equivalentes a los arts. 9 y 11 del Convenio europeo de derechos humanos, así como el art. 2 de su primer Protocolo).

Cuando el Tribunal Constitucional ampara esos derechos, inevitablemente maneja y se apoya en los preceptos de esas leyes que los desarrollan. Así, ofrecen ejemplos especialmente ilustrativos la Sentencia sobre el registro oficial de entidades religiosas (STC *Iglesia de la Unificación*, 46/2001, de 15 de febrero) o los pronunciamientos sobre la libertad de autoorganización de las asociaciones (STC *Círculo Mercantil*, 218/1988, de 22 de noviem-

bre). En el ámbito de la libertad sindical, la jurisprudencia ha acuñado la doctrina de las “facultades adicionales” que la Ley orgánica de libertad sindical ha otorgado a los ciudadanos cuando desarrollan organizaciones y actividades sindicales, otorgándoles plena protección constitucional aun cuando su contenido no se deduzca del texto constitucional (SSTC 9/1988, de 25 de enero; 132/2000, de 16 de mayo).

2) Algunos derechos fundamentales consisten, en todo o en parte, en reservas de ley: las privaciones de libertad solo pueden ser realizadas en los casos y con las formas previstas por la ley (art. 17 CE); solo se pueden castigar delitos, faltas o infracciones administrativas previstas por la ley (art. 25.1 CE).

Por lo tanto, los recursos de amparo que invocan estos derechos sólo pueden ser decididos por el Tribunal Constitucional tras leer la legislación relevante, que ofrece fundamento legal a las medidas de las autoridades públicas impugnadas ante la jurisdicción constitucional. Por seguir con los ejemplos anteriores, los acuerdos de privar a un ciudadano de su libertad personal (SSTC 28/1985, de 17 de marzo, o 41/1996, de 12 de marzo, sobre límites temporales a la prisión provisional; STC 129/1999, de 1 de julio, sobre internamiento por razones psíquicas; STC 53/2002, de 27 de febrero, sobre permanencia en frontera de quienes solicitan asilo) o de imponerle una condena penal (SSTC 140/1986, de 11 de noviembre; 118/1992, de 16 de septiembre). Es más, llegado el caso, el Tribunal deberá controlar si las leyes vigentes establecen las reglas necesarias para cumplir la reserva constitucional de ley, que no se ve satisfecha simplemente con una habilitación legal a determinadas autoridades, judiciales o administrativas, sino que exige que la norma con rango de ley establezca los límites y las garantías de las inmisiones gubernamentales en la libertad de los ciudadanos. Y si la ley en vigor no cumple con los mínimos propios de la reserva de ley, deberá ser cuestionada, como lo fue la legislación reguladora de la tremenda potestad de enviar a una persona a prisión provisional, mientras se prepara y se ce-

lebra juicio oral sobre el delito del que ha sido acusado (cuestión interna sobre la regulación legal de la prisión provisional: STC 47/2000, de 17 de febrero). Aunque, en este punto, es preciso anotar que la jurisprudencia cuida con esmero las reservas expresas, como las mencionadas (arts. 17.1 y 25.1 CE). Pero mantiene una actitud complaciente con el legislador en lo relativo a la cláusula general de reserva de ley (art. 53.1 CE), quizá por la atención prestada a la reserva de ley orgánica (art. 81 CE), cuyo crecimiento desmesurado, a partir de una discutible interpretación de la reserva en el ámbito de la libertad personal, obliga a una poda constante; o quizá por la pervivencia de una actitud favorable a la continuidad del orden legal, y su adaptación mediante la interpretación de leyes poco detalladas, que pudo tener justificación en los primeros años de vigencia de la Constitución pero que hoy, treinta años después, convendría revisar (véase, por ejemplo, los problemas en materia de intervención de las comunicaciones: STC Pleno 184/2003, de 23 de octubre, y STC *Pizarro Dual*, 26/2006, de 30 de enero).

3) Los derechos fundamentales de participación requieren leyes que dispongan procedimientos para ejercerlos e instituciones donde los ciudadanos puedan ser representados: los recursos de amparo electoral no pueden ser decididos sin una lectura detenida de la legislación electoral, ya sea para las elecciones generales, para las autonómicas o para las locales o, incluso, para las elecciones al Parlamento Europeo (como muestra la STC 36/2003, de 25 de febrero). Que la interpretación y aplicación de la Ley orgánica electoral general es determinante de la concesión o denegación del amparo lo muestra una lectura de la primera sentencia dictada en la materia, en la circunscripción de Murcia (STC 24/1990, de 15 de febrero), o de las más recientes, como las sentencias que declaran que la prohibición de alteraciones en las papeletas de voto que establece la ley debe ser aplicada con rigor (a partir de la STC 167/2007, de 18 de julio).

4) Finalmente, no deben dejar de mencionarse los derechos que implican recibir ser-

vicios o prestaciones públicos que, con toda evidencia, necesitan que los Estados legislen y actúen. Algunos aspectos del derecho a la educación (art. 27 CE) son de este tipo: sin ir más lejos, la previsión de que la educación obligatoria será gratuita.

También son derechos prestacionales todos los derechos fundamentales asociados al proceso justo o equitativo y a la tutela judicial efectiva (apartados 2 y 1 del art. 24 CE): las garantías constitucionales del proceso precisan, para su efectividad, nada menos que todo el conjunto de leyes que crean los Tribunales de Justicia y rigen sus potestades y los procedimientos que encauzan su ejercicio. Las numerosas sentencias constitucionales que amparan los derechos del artículo 24 de la Constitución manejan con naturalidad los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de las leyes de enjuiciamiento de los distintos órdenes jurisdiccionales, en términos muchas veces decisivos para apreciar si se produjo en el caso vulneración del derecho fundamental concernido y, por ende, para otorgar o denegar el amparo.

D) JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA O GENERALISTA (ART. 1 LOTC)

Sin embargo, las reflexiones anteriores acerca de la interacción que realmente existe entre la jurisdicción constitucional que ampara derechos fundamentales y las leyes que desarrollan o pautan y limitan el ejercicio de esos derechos, son incompletas: falta examinar el otro lado de la moneda. Es preciso ser conscientes que el Derecho español exige a todos los jueces, y no solamente a los que se sientan en el Tribunal Constitucional, que interpreten y apliquen la Constitución. Este deber ha sido introducido por la Constitución de 1978 y ha sido analizado en sede teórica. Pero todavía no ha desplegado sus consecuencias lógicas en nuestro sistema jurídico.

Todos los Tribunales de Justicia deben, en primer lugar, interpretar la ley de conformidad con la Constitución. Este deber fue declarado tempranamente por el Tribunal Constitucional en sus importantes Sentencias *estatuto de*

centros escolares (STC 5/1981, de 13 de febrero) y *Linares Mota II* (STC 34/1981, de 10 de noviembre). Ahora lo proclama con rotundidad la Ley Orgánica del Poder Judicial: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales ... Procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional” (art. 5, apartados 1 y 3, LOPJ). El precepto legal, por cierto, deja claro que la interpretación judicial debe seguir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “todos los Jueces y Tribunales ... interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos” (art. 5.1 LOPJ).

Y, en segundo lugar, los Tribunales judiciales deben negar aplicación a las leyes contrarias a la Constitución. El ejercicio de ese deber ha sido encauzado a través del mecanismo de las cuestiones de inconstitucionalidad, de tal manera que los Tribunales deben deferir al Constitucional el juicio y la declaración de que una ley vulnera la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio, atendiendo al tenor del art. 35 LOTC y 5.2 LOPJ). Pero esa limitación de su ejercicio no niega lo principal: todos los Juzgados y las Salas de justicia, cuando enjuician litigios civiles, sociales o contencioso-administrativos o causas penales o militares, deben interpretar la Constitución junto con las leyes. Y si detectan alguna contradicción, deben dar aplicación preferente al texto constitucional.

Dicho en otras palabras: la “jurisdicción ordinaria” solo puede ejercerse interpretando y aplicando constantemente la Constitución. Esta perogrullada nos obliga a darnos de bruces con una idea importante: no se puede definir con rigor la jurisdicción constitucional de amparo sin tomar nota de la redefinición de la

potestad judicial que conlleva la vigencia de la Constitución como norma jurídica.

La noción de una “jurisdicción ordinaria”, distinta de la jurisdicción constitucional, se sustenta en un sistema jurídico preconstitucional. Los Tribunales de Justicia ya no se dedican solamente a la interpretación y aplicación de leyes y reglamentos. Deben leer la Constitución en todos los casos que enjuician y darle aplicación en causas penales, en litigios civiles y sociales y en contencioso-administrativos. Deben asegurar que la “legislación ordinaria” es conforme con la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio). Aún más, cuando deducen el significado de los preceptos legales, los Tribunales deben elegir la interpretación que es más favorable para la efectividad de las normas constitucionales (SSTC 43/1986, de 15 de abril, y 254/1993, de 20 de julio).

Dicho de otra forma: todos los Tribunales de Justicia se dedican a la interpretación constitucional. Y esa interpretación judicial de la Constitución está sujeta a la revisión que ejerce el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo.

No es impertinente traer a colación que el Tribunal Constitucional de la República Checa, en su primera e impresionante Sentencia, que enjuició la ley que negó legitimidad al Estado comunista que había gobernado el país entre 1948 y 1989, declaró que “el Derecho checo no se sustenta en la soberanía de las leyes” (Sentencia de 21 de diciembre de 1993).

Una Constitución que es norma plena, con fuerza jurídica vinculante, cambia la esencia del trabajo de los jueces. En la medida en que la tarea judicial implica interpretar la Constitución, la jurisdicción de todos los Tribunales de Justicia es “jurisdicción constitucional”. Y, en esa misma medida, su ejercicio queda sometido a la supervisión del Tribunal Constitucional en sede de amparo.

La cuestión de fondo que subyace a esta redefinición de la jurisdicción en un Estado constitucional de Derecho es, inevitablemente, la posición del Tribunal Supremo. Desde el momento mismo en que todos los Tribu-

nales se dedican a la interpretación constitucional cuando aplican las leyes y otras fuentes del Derecho, sus decisiones quedan sujetas a la revisión del Tribunal Constitucional. Así que ¿cuál es el papel que corresponde a un Tribunal Supremo en un sistema con Constitución vinculante?

Quizá la respuesta se encuentra en las instituciones mismas, antes que una separación teórica entre recursos en materia de “leyes ordinarias” y recursos sobre “normas constitucionales” o “derechos fundamentales”. Si uno observa con atención la actividad y las sentencias que producen los Tribunales supremos y constitucionales en los países europeos, se puede ver que los primeros son instituciones más grandes que los segundos y actúan a través de Salas o formaciones especializadas. En España, desde luego, el Tribunal Supremo está formado por casi cien magistrados; se organiza en cinco Salas, por cada uno de los órdenes jurisdiccionales establecidos por las leyes (civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar); y dicta cerca de 15 mil sentencias y autos cada año, referidos a un amplio elenco de materias y de cuestiones de interés para el ordenamiento (basta asomarse a su página de Internet, en <http://www.poderjudicial.es>). En comparación, el Tribunal Constitucional es una institución pequeña y limitada: sólo lo forman doce magistrados; sus sentencias, que son pronunciadas por todos ellos en Pleno o en Salas de seis (salvo las meramente reiterativas de amparo, que la reforma de 2007 permite que sean dictadas por las Secciones, compuestas por tres magistrados), rara vez superan el número de 300 por año; y, lógicamente, todas ellas versan sobre derechos fundamentales y otras normas de la Constitución (como puede verse en su página *web*, <http://www.tribunal-constitucional.es>). La situación es similar en los restantes países europeos con tribunales constitucionales separados del supremo.

Una conclusión de todas estas observaciones podría ser que, contradiciendo la *communis opinio*, son los Tribunales judiciales quienes son los especialistas, Tribunal Supremo incluido. Por el contrario, el Tribunal constitucional

es una institución generalista. Al conocer de recursos de amparo, se dedica a juzgar todo tipo de casos: condenas penales, potestades de la policía para detener e investigar, conflictos familiares, litigios en materia de propiedad y derechos reales, incumplimientos de contrato, hipotecas, prestaciones de la seguridad social, prisión provisional, expropiaciones forzosas, etc. Y este vasto conjunto de casos son, siempre, enjuiciados desde un prisma muy abierto: el que ofrecen los preceptos, abstractos y generales, de la Constitución y, en particular, de su declaración de derechos y libertades.

Puede sostenerse que, a través del amparo, lo que se defiende no son “solamente” los derechos y libertades fundamentales. Estos constituyen el núcleo del sistema jurídico cimentado en la Constitución. Al asegurar su protección última y definitiva, revisando la interpretación y aplicación de las leyes efectuada por los órganos judiciales, lo que haría el Tribunal constitucional sería asegurar la unidad y la coherencia de la Constitución. Y, por extensión, del ordenamiento nacional en su conjunto, dado que las Constituciones son la clave de bóveda de los sistemas jurídicos establecidos en las naciones europeas después de 1945, como consecuencia de la segunda guerra mundial, en la década de 1970 y tras la caída del muro de Berlín en 1989.

Más aún en un sistema como el español, en que el Tribunal Supremo ya solo conoce del Derecho estatal, y los diecisiete ordenamientos autonómicos son competencia de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

La revisión de las sentencias judiciales, mediante el recurso de amparo, debe asegurar que la interpretación y aplicación reales de la “legislación ordinaria” sirve para proteger los derechos fundamentales, médula de los ordenamientos constitucionales. Una vez que ese requisito mínimo es cumplido, quedan otras muchas cosas por hacer: las interpretaciones de las leyes, efectuadas por los órganos judiciales respetando los derechos fundamentales, pueden ser más o menos adecuadas, dispares

o, lisa y llanamente incorrectas. Su revisión por parte de la jurisdicción especializada de las distintas Salas del Tribunal Supremo hace posible corregirla y orientarla para asegurar el mejor cumplimiento de los fines y preceptos del legislador democrático. Este Tribunal es, sin duda, supremo en la mayor parte del ordenamiento: en todas aquellas áreas en las que no existe jurisprudencia constitucional, que inevitablemente es la mayor parte del Derecho en cualquier país europeo.

Si estas observaciones fueran atinadas, podría alcanzarse una conclusión: no hay una distinción clara entre “recursos constitucionales”, presentados por los ciudadanos en petición de amparo de sus derechos fundamentales tras agotar la vía judicial, y “recursos de legalidad ordinaria” o de casación. Tanto los Tribunales constitucionales como los Tribunales supremos que existen en los países europeos revisan la interpretación de las leyes efectuada por los Tribunales inferiores al decidir litigios y causas. Es cierto que la revisión constitucional en sede de amparo es mucho más limitada, tanto cuantitativa como cualitativamente. Pero en el momento en que un derecho fundamental es relevante para la interpretación de disposiciones legales y reglamentarias de cualquier rango, la interpretación aceptada por la sentencia constitucional es prevalente. Esta preferencia, no obstante, se impone en un número muy limitado de casos. En todos los demás ámbitos, la jurisprudencia de los Tribunales supremos ofrece la interpretación más autorizada de las leyes: no solamente de la “legislación ordinaria”, sino también de la Constitución misma.

4. EL PROBLEMA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE AMPARO

Solo unas breves reflexiones sobre este aspecto esencial de la jurisdicción de los Tribunales constitucionales cuando conocen de recursos de amparo.

A) LA IMPORTANCIA DE LA REPARACIÓN DE LOS DERECHOS VULNERADOS

Toda la actividad que despliegan los Tribunales constitucionales en los procesos de protección de derechos fundamentales sirven, al fin y al cabo, a ese objetivo: amparar los derechos y libertades de los ciudadanos, núcleo de la Constitución. Que las Constituciones posteriores a la segunda guerra mundial hayan creado Tribunales que deben asegurar el amparo de los derechos fundamentales no es casualidad; que las Constituciones nacidas de los escombros del muro de Berlín hayan seguido este modelo, tampoco.

Los Tribunales constitucionales con jurisdicción de amparo se juegan su legitimidad en el desempeño de esta misión: amparando con eficacia los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Esa protección de los derechos fundamentales la cumplen en todos los procesos: en el control abstracto de leyes, ya sea por vía de recurso o de cuestión relativas a leyes contrarias al contenido esencial de las libertades; en los conflictos entre poderes públicos, que nunca pueden dejar pasar la existencia de una vulneración de derechos (como muestra elocuentemente la Sentencia *depósito legal de libros*, STC 52/1983, de 17 de junio); y, por supuesto, en el amparo constitucional.

El problema en este punto es que los mitos derivados de una lectura simplista del modelo kelseniano, con su concomitante cesura entre la “jurisdicción ordinaria” de los Tribunales judiciales y la “jurisdicción constitucional” en manos del Tribunal constitucional, produce numerosas disfunciones a la hora de reparar las vulneraciones de derechos fundamentales que realmente se han producido y debilita, consiguientemente, el amparo que todos los Tribunales deberían asegurar.

La reparación de las vulneraciones de derechos es una parte esencial del trabajo realizado por los Tribunales constitucionales. Podría afirmarse que la mitad de la tarea de juzgar recursos de amparo consiste en determinar si,

en las circunstancias del caso concreto, los derechos y libertades del ciudadano han sido respetados o, por el contrario, quebrantados. La otra mitad del trabajo consiste en resolver qué debe hacerse para restablecer o compensar los derechos constitucionales que fueron vulnerados. Al fin y al cabo, no conviene olvidar que es el amparo de los derechos fundamentales la razón de ser del recurso “de amparo”.

El énfasis que suele ponerse en la interpretación de la Constitución tiende a oscurecer esta idea esencial. La experiencia del Tribunal Constitucional español ofrece un buen ejemplo.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 atribuyó al Tribunal unas amplias potestades para reparar las violaciones de derechos fundamentales que hubiera advertido al juzgar recursos de amparo. Su artículo 55 es un buen precepto; y la única reforma que ha sufrido, en 2007, lo ha empeorado considerablemente en el punto crítico del control de la ley con ocasión de la protección de derechos fundamentales.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional está dedicada casi en su integridad a definir el contenido de los derechos fundamentales y las técnicas interpretativas que deben ser seguidas para ponderar los derechos que colisionan en determinadas situaciones. Esta jurisprudencia se apoya en la premisa implícita de que, una vez resuelto si existe o no vulneración del derecho en el caso concreto, su reparación brotará espontáneamente. Sólo de manera tangencial, típicamente en el último fundamento jurídico de la sentencia o, incluso, en un último y apresurado párrafo del último fundamento, se dedica alguna atención a las medidas de restablecimiento del orden constitucional vulnerado.

¿Ejemplos? Tan numerosos, que es difícil ofrecerlos. Quizá los casos en que luego han surgido problemas: *Alcalde de Soria I* (STC 104/1986, de 17 de julio, que dio lugar a la posterior STC 159/1987, de 26 de octubre); *sindicatos del Corte Inglés* (STC 74/1998, de 31 de marzo, y ATC 151/2001, de 13 de junio); *Isabel Preysler I* (STC 115/2000, de 10 de mayo,

fj último, y posterior STC 186/2001, de 19 de septiembre). O el guadiana de la declaración de firmeza de la sentencia del Juzgado, cuando se anula en amparo la sentencia de apelación o suplicación que había revocado aquélla (es revelador el contraste de la STC 300/2006, de 23 de octubre, fj 6, con la 186/2001 citada; o las SSTC 17/2003, de 30 de enero, 171/2005, de 20 de junio, 198/1992, de 19 de noviembre).

Una de las razones que explican esta situación es la idea de que la “jurisdicción constitucional” se ve seriamente limitada en materia de reparación de derechos: corresponde a los “Tribunales ordinarios” la adopción de todas las medidas necesarias para restablecer y compensar las vulneraciones de derechos fundamentales que la sentencia constitucional haya podido declarar.

Generalmente, por consiguiente, el Tribunal Constitucional declara nulos los actos que infringen derechos o libertades fundamentales. Es relevante advertir que el Tribunal no revoca fallos de otros Tribunales, como sí hacen el Tribunal Supremo y otros Tribunales que conocen de litigios o causas en grado de recurso; el Tribunal Constitucional se limita a anularlos. No forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial y, por ende, no tiene relación jerárquica con ningún Tribunal de Justicia: ninguno es inferior a él ni, por consiguiente, estaría justificada la revocación de sus fallos. Solamente su anulación; y solamente por vulneración de un derecho fundamental; y solamente en la medida adecuada para reparar la lesión.

B) NULDADES Y RETROACCIÓN DE ACTUACIONES

La cuestión que inmediatamente se suscita es: ¿cuáles son los efectos de la nulidad de una resolución judicial decretada por una sentencia de amparo?

Lo más frecuente es que la declaración de nulidad de una sentencia judicial vaya acompañada con la nulidad del proceso mismo en que fue adoptada, ora expresamente ora implí-

citamente, al acordar la anulación de resoluciones de trámite esenciales. Por consiguiente, la anulación en amparo conlleva que los Tribunales judiciales deben juzgar al caso otra vez. Pero su nueva decisión debe respetar el derecho fundamental relevante, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia.

Un ejemplo ilustrativo lo ofrece la segunda sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el caso de la entrega a Francia, para cumplir pena de prisión, de un reclamado hispano-francés (STC 37/2007, de 12 de febrero, que declara que la actuación de la Audiencia Nacional no se ajustó a la Sentencia 177/2006, de 5 de junio).

Normalmente, el fallo de amparo constitucional acuerda expresamente la retroacción de las actuaciones: el proceso es devuelto al Tribunal competente para que sustancie nuevos procedimientos o para que dicte una nueva sentencia, sin más tramitación. En los casos en que el Tribunal Constitucional no decide expresamente acerca de la reposición de actuaciones, son las partes y los Tribunales que reciben notificación de la sentencia quienes deben tomar la iniciativa, si nuevos actos judiciales fueran adecuados o convenientes para resolver el litigio o causa con respeto a los derechos fundamentales afectados.

Algunos fallos constitucionales que declaran nulas sentencias judiciales son definitivos, sin embargo. Tras la declaración que otorga amparo a un derecho fundamental, no es posible ninguna nueva actuación ni resolución judicial en el litigio o causa.

Esta nulidad definitiva fue declarada por primera vez respecto de condenas penales. La anulación constitucional de un fallo condenatorio (que el Pacto internacional de derechos civiles y políticos caracteriza como veredicto de culpabilidad y fijación de la pena) no puede dar lugar a la reapertura de la causa penal (ni nuevo juicio ni otras actuaciones judiciales dirigidas a prepararlo), salvo que la sentencia de amparo lo hubiera acordado expresamente (Sentencia *Alcalde de Soria II*, STC 159/1987,

de 26 de octubre). La reapertura del juicio no es posible cuando el Tribunal declara infringida la presunción de inocencia (SSTC 94/2004, de 24 de mayo, y 199/2005, de 18 de julio).

Pero la retroacción de actuaciones, incluso en causas criminales, es acordada siempre cuando se aprecia un quebrantamiento de las garantías constitucionales del proceso, en especial el derecho a la defensa, a la prueba y a un proceso con todas las garantías (SSTC 215/1999, de 29 de noviembre, y 168/2001, de 16 de julio). Cuáles son los límites de esa medida de reparación, en particular cuando conlleva la reapertura del juicio oral en perjuicio de personas que habían resultado absueltas, es una cuestión que se encuentra abierta (véanse Sentencias *secta Ceis*, STC 41/1997, de 10 de marzo, y *Mercedes Ramírez Ureba*, STC 218/2007, de 8 de octubre, con Voto particular).

En términos generales, puede afirmarse que la sentencia constitucional es definitiva cuando el derecho fundamental amparado es determinante del litigio o causa enjuiciado, en el estado en que se encontraba cuando se produjo la resolución judicial anulada. En los casos en que, junto a la cuestión constitucional, existen otros elementos fácticos o normativos que son igualmente decisivos, entonces el fallo constitucional surte un efecto limitado: la cuestión constitucional queda resuelta definitivamente y el litigio o causa es devuelto al Tribunal especializado para que dicte nueva sentencia o retome las actuaciones “de conformidad con el derecho fundamental” o “con respeto al derecho fundamental reconocido” (por ejemplo, Sentencias *Chocolates Elgorriaga*, STC 29/1989, de 6 de febrero; *Juan Sánchez Domínguez*, STC 34/1997, de 25 de febrero; o *Ángel Cuellar Llanos*, STC 203/2004, de 16 de noviembre).

C) LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional español ha sido muy restrictivo en el ejercicio de sus potestades de amparo. Sus sentencias se han limitado,

como regla general, a efectuar declaraciones de nulidad y, eventualmente, la retroacción de actuaciones para reponerlas en el momento en que se produjo el quebrantamiento de la garantía constitucional.

A los pronunciamientos de nulidad se suele sumar la declaración del derecho fundamental cuya vulneración se aprecia, mediante una fórmula genérica: “se reconoce el derecho a” lo que sea. Algunas propuestas de que el Tribunal formule declaraciones más específicas, que extraigan un contenido concreto del derecho a la luz de los rasgos típicos del caso enjuiciado, no han encontrado eco en la práctica.

Sólo excepcionalmente, el Tribunal de amparo acuerda intimaciones para que las autoridades administrativas o judiciales actúen de determinada manera con el fin de asegurar el respeto del derecho fundamental en cuestión. Lo habitual es limitarse a la indicación de que deben resolver “de conformidad” con él, sin más pautas de actuación; éstas hay que deducirlas de los fundamentos jurídicos que razonan sobre la vulneración constitucional apreciada. En casos aislados, el fallo de amparo da indicaciones más precisas: resolver sobre la admisión de un recurso sin apreciar su extemporaneidad (SSTC 257/1994, de 26 de septiembre, o 66/2000, de 13 de marzo), por ejemplo, u ordenando que cese la dilación procesal advertida (SSTC 7/1995, de 10 de enero; 119/2000, de 5 de mayo).

El Tribunal se ha negado a adoptar medidas más incisivas para reparar los derechos fundamentales cuya vulneración ha sido apreciada en sede de amparo constitucional. En particular, se ha negado a otorgar indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la vulneración de un derecho fundamental.

Desde la Sentencia *Unión Alimentaria Sanders* (STC 5/1985, de 23 de enero), el Tribunal sostiene que las indemnizaciones corresponde otorgarlas a los “Tribunales ordinarios”. El contraste con la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es revelador: la Sentencia del Tribunal de Estrasburgo en ese

mismo caso *Unión Alimentaria Sanders* no se limitó a fallar a favor de la compañía demandante que sí había sufrido la vulneración de su derecho a un juicio en un plazo razonable; también le otorgó una indemnización equivalente a 9.000 euros (con el valor de aquellos años, más los gastos procesales) a pagar por el Reino de España (STEDH de 7 de julio de 1989). Esta satisfacción equitativa al titular del derecho contrasta vivamente con la práctica que todavía hoy sigue el Tribunal español (por ejemplo STC 144/2005, de 6 de junio, f) 9), que obliga a quienes han sufrido graves retrasos en litigios civiles o contencioso-administrativos (los procesos sociales consiguen evitar dilaciones) ¡a iniciar un nuevo proceso! A tenor de la legislación vigente, cuya constitucionalidad nunca ha sido cuestionada, quien obtiene una sentencia de amparo por dilaciones indebidas ha de embarcarse en una serie de largos procedimientos: primero ante el Ministerio de Justicia (con informes del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado, ambos colapsados en esta materia) y luego, ante la inevitable denegación de la cuantía solicitada, a acudir a una de las Salas de lo contencioso-administrativo más atrasada de España. El amparo a veces llega, pero desde luego no puede ser considerado eficaz.

Es lícito preguntarse qué otra reparación puede otorgarse a las personas cuyo derecho a un proceso sin dilaciones indebidas ha sido vulnerado: el tiempo no vuelve atrás. Por no mencionar otras violaciones aún más graves de derechos fundamentales, como son las privaciones indebidas de libertad o la tortura (por ejemplo, SSTEDH *Aksoy*, de 18 de diciembre de 1996, y *Orhan*, de 18 de junio de 2002). En los casos en que el Tribunal español ha declarado que la policía había prolongado indebidamente una detención, normalmente acompañada por la inadmisión de la petición de *habeas corpus* que hubiera podido ofrecer una protección *in natura* de la libertad personal dañada, el demandante de amparo se ha tenido que conformar con una declaración de que, en efecto, tenía razón (SSTC 86/1996, de 21 de mayo; 165/2007, de 2 de julio).

Sólo en circunstancias excepcionales ha otorgado indemnización el Tribunal Constitucional español. Éstas se han producido raras veces. La primera afectó a la intimidad de un personaje de notoriedad pública. Un semanario publicó durante varios meses un amplio reportaje sobre su vida familiar, sustancialmente basados en entrevistas con quien hasta poco antes había sido la niñera de sus hijos. Formulada demanda civil de protección a la intimidad, el Juzgado de Primera Instancia y la Audiencia Provincial declararon vulnerado el derecho fundamental y otorgaron indemnizaciones (de 20 millones de pesetas inicialmente, reducidos en apelación a 10 millones, es decir 60.000 euros). Sorprendentemente, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en grado de casación revocó y desestimó la demanda, declarando que la publicación de las entrevistas acerca de las relaciones de Sra. Preysler con su marido y sus hijos, sus cuidados personales y, en general, su vida en el hogar no afectaba a su intimidad.

El Tribunal Constitucional no se mostró de acuerdo. En su primera Sentencia *Preysler* (STC 115/2000, de 5 de mayo) declaró vulnerado su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

Entonces la Sala de lo Civil del Supremo pronunció una segunda Sentencia de casación (STS 6109/2000, de 20 de julio, recurso núm. 872-1993). Con una fundamentación muy breve, se declaró obligada a acatar el fallo constitucional. “Por imperativo legal” declaró que los hechos habían infringido la intimidad de la afectada por los reportajes; y redujo drásticamente la indemnización aceptada por la Sala de apelación: de 60 mil euros, la indemnización para reparar seis meses de reportajes semanales, en portada de todas las revistas, con campaña de publicidad en televisión y unos beneficios de la entidad editora probados ante el Juzgado de Primera Instancia, fue fijada en 150 euros.

Las razones que dio la segunda sentencia para fijar esa cuantía eran un resumen de las mismas que la primera sentencia había ofrecido para declarar que no había existido injeren-

cia en el derecho a la intimidad: “La valoración pecuniaria de la responsabilidad de quien lesiona el derecho fundamental a la intimidad, estará determinada por la gravedad atentatoria de dicho ataque, así como por la difusión de la noticia y las ventajas económicas obtenidas con ella. Pues bien, las frases “granos que le salen en la cara..., determinada agenda de piel de cocodrilo..., ropa que posee...” se pueden calificar como insignificantes dada la enorme proyección pública de la afectada —hecho notorio—, por lo cual la valoración del daño moral producido puede ser mensurado en 25.000 pesetas. La difusión de la noticia y las ventajas reportadas, no han podido ser cuantificadas económicamente”.

La demandante se dirigió de nuevo al Tribunal Constitucional, explicando entre otras cosas que la cifra otorgada no alcanzaba siquiera a pagar el bastanteo del poder de su Procurador. El Tribunal Constitucional, en su segunda Sentencia *Preysler II* (STC 186/2001, de 17 de septiembre), declaró que esa cantidad era claramente inadecuada para compensar la vulneración de un derecho fundamental. Y añadió que el Tribunal de amparo otorgaría indemnización directamente, sin que las actuaciones volvieran al Tribunal civil. Fijó la cantidad que la editora de la revista debía abonar a la protagonista de sus reportajes en la misma cantidad de 60 mil euros que había sido reconocida por la Sala de apelación.

Así, la Sentencia *Preysler II* (STC 186/2001) fija la importante doctrina de que la reparación de los derechos fundamentales puede requerir una indemnización para compensar los daños y perjuicios sufridos al vulnerar el derecho. Y los daños y perjuicios a indemnizar deben ser valorados teniendo en cuenta que los derechos afectados han sido declarados fundamentales por la Constitución: no vale cualquier cantidad, sino “una reparación acorde con el relieve de los valores e intereses en juego”. La Constitución “protege los derechos fundamentales ... no en sentido teórico e ideal, sino como derechos reales y efectivos”; los arts. 9.1, 1.1 y 53.2 CE impiden que la protección jurisdiccional de los derechos y libertades se convierta en “un

acto meramente ritual o simbólico” (citando las SSTC 176/1988, de 4 de octubre, f.º 4, y 12/1994, de 17 de enero, f.º 6, así como los arts. 1, 41 y 55 LOTC).

Esta doctrina ha tenido que ser reafirmada en alguna otra ocasión, en segunda sentencia de amparo (STC *Rafael Ramírez Santana* 247/2006, de 24 de julio, y Alberto de Alcocer II, 300/2006, de 23 de octubre) o, como parece más lógico cuando ya ha existido un primer pronunciamiento de amparo, en incidente de ejecución (ATC 151/2001, de 13 de junio; así como AATC 12/2001, de 29 de enero, y 233/2001, de 25 de julio).

En determinadas ocasiones, el amparo es puramente declarativo: el reconocimiento del derecho, o de su vulneración en el caso concreto, es el contenido único del fallo. Tal ocurre cuando la nulidad es inadecuada para preservar o restablecer el derecho fundamental, bien porque los actos impugnados son distintos de los que vulneraron el derecho (por ejemplo STC *Virgen capitana*, 177/1996, de 11 de noviembre); bien porque el tiempo transcurrido hace inútil o incluso contraproducente la anulación del proceso judicial o, más frecuentemente, parlamentario o electoral previos (por ejemplo STC 95/1994, de 21 de marzo); o bien porque existen otros derechos implicados, de la misma persona titular del derecho o de terceros, que hacen inadecuado decretar nulidades (SSTC 29/2003, de 13 de febrero, o 311/2006, de 23 de octubre).

Ofrece un ejemplo especialmente significativo los recursos de amparo en que se aprecia que la legislación aplicada es discriminatoria; pero se trata de legislación penal, que ha dado lugar a la absolución del acusado (STC *Paloma Martín García*, 67/1998, de 18 de marzo; cfr. STC *Serafín Blasco Parras*, 21/2000, de 31 de enero, con un importante Voto particular que explica cómo la solución alcanzada es consecuencia del fallo del Tribunal de Estrasburgo en el asunto *Riera Blume*, STEDH de 14 de octubre de 1999). Otro supuesto nace de la apreciación de que la intervención telefónica realizada en un caso vulneró el derecho al secreto de las comunicaciones; pero la condena

del reo se apoya en prueba de cargo independiente, no contaminada por las escuchas indebidas; por lo que el fallo de los Tribunales penales respeta el derecho a la presunción de inocencia (STC 205/2005, de 18 de julio).

D) COSTAS PROCESALES Y OTROS GASTOS Y SANCIONES

Finalmente, debe llamarse la atención sobre el tema de los gastos del proceso (art. 95 LOTC). La justicia constitucional es gratuita como regla general. Y, en virtud de las reglas generales sobre asistencia jurídica gratuita, cualquier ciudadano con unos ingresos inferiores al doble del salario mínimo tiene derecho a actuar en amparo con profesionales forenses designados de oficio. Aproximadamente una cuarta parte de los recursos de amparo presentados ante el Tribunal son formulados por Procuradores y Abogados del turno de oficio.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no tiene reconocida expresamente la potestad de permitir al demandante cuyo amparo es estimado recuperar sus gastos procesales: ni ante el propio Tribunal ni ante los Tribunales en la vía judicial previa (como sí puede hacer el Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Hay una previsión de condena en costas procesales, pero se encuentra limitada a quien formule recurso con temeridad y, en la práctica, su significación es casi nula. Este es un claro defecto del sistema, pues no repara los costes que el titular del derecho fundamental se ha visto obligado a asumir para obtener su amparo.

5. LA ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO

Aspecto esencial para un Tribunal de recurso: la falta de acierto en su regulación, o en la aplicación de las normas que rigen este momento esencial, explica algunas de las dificultades institucionales que sufre el Tribunal Constitucional en nuestro sistema judicial, como antes que él lo sufrió el Tribunal Supre-

mo. Que ninguno de los dos aprenda de las lecciones que se desprenden de la experiencia del otro no deja de resultar irónico.

Afortunadamente, el Tribunal Constitucional tiene un número limitado de miembros: no es posible incrementarlo sin modificar la Constitución. Que al hacerlo se destruyese su esencia no es, por desgracia, razón suficiente para no haberlo hecho. De nuevo, la triste experiencia en este punto del Tribunal Supremo ofrece corroboración. La rigidez de la Constitución ha hecho posible que el Tribunal de amparo no haya crecido en número de Magistrados hasta destruir su carácter de Tribunal único, cuyo número de miembros, doce, ya roza el exceso.

En el Reino Unido de Gran Bretaña, que en materia de instituciones judiciales tiene mucho bueno que enseñar, se da por supuesto que el más alto Tribunal del país solo tiene capacidad, cada año, de atender y juzgar un número limitado de casos; por lo que “es importante para la evolución del Derecho en su conjunto que [esos casos] sean escogidos con cuidado” (Lord Roskill). Como ha escrito el profesor Andrew Le Sueur, decidir qué casos van a ser sentenciados es mucho más que un simple medio para limitar la carga de recursos de un Tribunal a un número manejable, aunque ese objetivo sea valioso: define la función constitucional del Tribunal mismo. Por tanto, es vital que el sistema sea racional y que se acomode al marco normativo de la Constitución y a principios elementales de transparencia, consistencia y ausencia de arbitrariedad.

Antes de examinar los tres sistemas que se han sucedido, una breve descripción de la catarsis de recursos.

A) EL CRECIMIENTO DE LOS ASUNTOS

Las cifras de los recursos de amparo son impresionantes. Sin embargo, es preciso no olvidar que el nivel de litigiosidad ante el Pleno es muy elevado, en términos comparados con otros Tribunales de última instancia, aunque las cifras palidezcan al lado de los amparos.

El exceso de recursos de inconstitucionalidad y, en otro nivel, de conflictos de competencia (especialmente abundantes en la década inicial de 1980) es debido a varios factores: entre ellos destaca el fracaso institucional del Senado como cámara territorial. Es en un Senado capaz de representar los intereses y puntos de vista territoriales donde se hubieran debido resolver muchas de las controversias que han terminado siendo depositadas ante el Tribunal Constitucional para que diera una respuesta jurisdiccional. La reforma del Senado es, por tanto, necesaria también para mejorar la práctica de la defensa jurisdiccional de la Constitución, que se ha visto muchas veces sometida a tensiones políticas que hubieran debido situarse en un foro parlamentario: no en una Sala de justicia constitucional, sino en una Cámara de representación territorial.

El problema de las cuestiones de inconstitucionalidad (o de constitucionalidad, en la terminología que la Ley Orgánica 6/2007 ha introducido en algunos preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) es enteramente diferente. Las cuestiones son hoy, con gran diferencia, el mayor caudal de asuntos de Pleno. Y es normal que así sea, porque es la práctica judicial la que permite detectar las zonas problemáticas del sistema legislativo, y filtrar las quejas de los ciudadanos y sus abogados acerca de normas contrarias a la Constitución.

A este rasgo propio de las cuestiones se suma otro: que la duda sobre la constitucionalidad de un precepto legal no es despejada hasta que el Tribunal Constitucional la resuelve. Eso significa que el mismo órgano judicial puede verse obligado a suscitar numerosas cuestiones sobre la misma norma: siempre que deba aplicarla a un caso. Y que distintos Tribunales pueden suscitar cuestiones, más o menos similares, mientras no sea resuelta la duda que atañe a una ley determinada.

La situación actual del Tribunal Constitucional español ofrece un perfecto ejemplo de la situación a la que puede llegarse: de los casi 600 asuntos que penden de sentencia en el Pleno, más de la mitad obedecen a una única cuestión,

repetida hasta la saciedad sin que, hasta ahora, el Tribunal la haya resuelto (si la regulación penal diferenciada de los delitos de violencia doméstica cometidos por hombres y mujeres es, o no, constitucional). La resolución urgente de estas cuestiones reiteradas sería conveniente para la mejor gestión de los asuntos del Tribunal, sin duda. Y, desde luego, permitiría cumplir mejor la función de asegurar la constitucionalidad de las leyes vigentes y, por ende, la vigencia efectiva de la Constitución.

Esta es la función que queda descuidada cuando se gestionan muchos asuntos que atañen a leyes que no contradicen la Constitución. El creciente uso, por parte del Tribunal, de la inadmisión de cuestiones por “notoriamente infundadas” es positivo, sin duda: permite evitar la prolongación de dudas injustificadas sobre las leyes que deben ser aplicadas cotidianamente por los Juzgados y Salas de justicia; y evitar que el Pleno quede encenagado con cuestiones infundadas, sean más o menos notorias. Pero precisamente deja pendientes las cuestiones que suscitan dudas serias de constitucionalidad sobre algunas leyes que, mientras tanto, siguen siendo aplicadas. Este es un problema serio que el Tribunal, hasta ahora, no ha resuelto.

Pero claro, se encontraba anegado de recursos de amparo. Los datos son bien conocidos, pero no está mal recordar algunas magnitudes:

Dejando al margen los años iniciales, de afianzamiento de la nueva jurisdicción constitucional, podemos situarnos en el año 1992. En ese año se completó la primera renovación completa de la institución, como observó el Presidente Tomás y Valiente en su imperecedero discurso de despedida. En esa misma alocución puso de relieve el grave problema creado por la proliferación de recursos de amparo, que no dudó en calificar de “avalancha”.

El Presidente se refería a una avalancha de ¡tres mil recursos de amparo! La evolución durante los siguientes nueve años, en que se completó la segunda renovación completa del Tribunal, fue espectacular:

Año	1992	1993	1994	1995	1996
-----	------	------	------	------	------

Amparos ingresados	3.226	3.875	4.161	4.369	4.689	5.391	5.441	5.582	6.762	6.786
Total de asuntos	3.294	3.980	4.243	4.479	4.810	5.538	5.537	5.652	6.901	6.934
Incremento anual de amparos	528 (19,57 %)	649 (19,57 %)	286 (7,38 %)	208 (5 %)	320 (7,32 %)	702 (14,97 %)	50 (0,93 %)	141 (2,59 %)	1.180 (21,14 %)	24 (0,35 %)

Ahora nos encontramos en el tercer ciclo de vida del Tribunal Constitucional y, por fin, la

evolución muestra signos de cambio: el crecimiento desfallega, pero no sin haberse situado

antes en unas cotas anómalas, tanto si se mide en términos de lógica como de Derecho comparado. Veámoslas:

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amparos ingresados	6.786	7.285	7.721	7.814	9.476	11.471	9.840
Total de asuntos	6.934	7.456	7.878	7.951	9.708	11.741	10.013

Incremento anual de amparos

	24 (0,35 %)	499 (7,35 %)	436 (5,98 %)	131 (1,20 %)	1.995 (21,27 %)	1.013 (10,05 %)	1.123 (11,22 %)
--	----------------	-----------------	-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	--------------------

Estas cifras se manejan con frecuencia. Sin embargo, solo sirven para ofrecer un indicador

indirecto de los cambios que esta avalancha de recursos de amparo induce en la actividad del Tribunal. Hay una serie de datos, menos manejado habitualmente, que ofrece una imagen muy esclarecedora: las resoluciones que dicta el Tribunal son un termómetro claro de la dedicación de los Magistrados a sus funciones:

Año	1992	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sentencias	242	242	312	240	239	230	256	342	365	265

Autos definitivos

	186	191	189	200	136	136	132	147	147	138
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Providencias de inadmisión

	2.449	4.628	6.057	5.668	5.248	8.561	6.630	8.566	7.630	10.961
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Las desproporciones clarifican un segundo factor decisivo: el esfuerzo del Tribunal en la gestión de los amparos, aun creciente y

con menoscabo del Pleno, no permite resolver lo que entra. El resultado es un creciente número de asuntos pendientes de admisión y de sentencia; y, como consecuencia, un alargamiento de los plazos de resolución: los asuntos que examina el Tribunal son, año tras año, más antiguos.

Año	1992	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amparos ingresados	3.226	5.582	6.762	6.786	7.285	7.721	7.814	9.476	11.471	9.840
Amparos resueltos en fase de admisión	2.835	5.067	6.833	5.981	5.553	6.684	6.847	5.970	8.342	11.389
Ratio de admisión (%)	87,88	90,77	101,05	88,14	76,23	86,57	87,62	63,00	72,72	115,74
Amparos pendientes de admisión	6	3.914	3.958	4.537	6.040	7.071	7.580	10.990	13.883	12.166
Amparos admitidos	200	227	213	172	179	616	318	217	316	259
Amparos sentenciados (+terminados)	242	240	309	223	229	585	213	320	338	262
Ratio de enjuiciamiento (%)	121	105,73	145,07	129,65	127,93	94,97	66,98	147,47	106,96	101,16
Amparos pendientes de sentencia	57	468	500	425	363	428	505	412	277	332

Amparos resueltos	2.877	5.080	6.929	6.032	5.608	6.652	6.742	6.073	8.364	11.392
Ratio de resolución (%)	89,18	91,00	102,47	88,89	76,91	86,16	86,42	64,11	72,47	114,77
Amparos resueltos -ingresados										

No vale la pena seguir profundizando en los datos, aunque un estudio cuantitativo más profundo arrojaría resultados muy interesantes. Creo que queda puesto de manifiesto que la cantidad de amparo que se demanda al Tribunal Constitucional español no puede dejar de afectar a su actividad, tanto en el propio amparo de los derechos fundamentales como en sus restantes funciones de Juez de la ley y del equilibrio territorial.

Es en este contexto en el que se deben ver las sucesivas reformas de la fase de admisión del recurso de amparo.

B) LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ADMISIÓN DEL AMPARO

No es casualidad que el tema de la admisión de recursos de amparo haya concitado el mayor número de reformas de la Ley Orgánica. Su artículo 50 ha tenido, a lo largo de los años, tres redacciones diferentes: la original de 1979, la intermedia de 1988 y la actual, introducida en 2007.

El modelo original, inspirado directamente en el que rige el recurso contencioso-administrativo, era simple en su procedimiento y novedoso en sus criterios:

- En lo primero, el Tribunal podía inadmitir a trámite los recursos que no cumplieran los requisitos exigidos por la ley: esa apreciación se hacía a la vista de la demanda de amparo y, además, de las alegaciones de las partes y del informe del Fiscal. Para ello, la Ley Orgánica de 1979 preveía que siempre se abriera un incidente de admisibilidad, con trámite de alegaciones y, si lo estimaba necesario, petición de actuaciones (arts. 50, apartados 1 y 2, en su redacción original, y 84 LOTC). El Tribunal, tras oír al demandante y al Fiscal, podía admitir (por mera providencia) o bien inadmitir: en tal caso, mediante Auto motivado, donde se exponían las razones de la inadmisión.

- Dichas razones podían ser de carácter procesal (fuera de plazo, carencia de legitimación, etc.: art. 50.1 LOTC original) o de fondo (art. 50.2 redacción original). En este punto radicaba una importante novedad de la Ley, que luego veremos más despacio.
- Ahora interesa añadir un tercer factor: las decisiones sobre la admisión del recurso estaban confiadas a la competencia de las Secciones, que resolvían con las reglas generales de quórum de formación y de votación. Por ende, la admisión se acordaba por el voto de dos Magistrados constitucionales que formaran parte de la misma Sección de tres. Y la inadmisión estaba sujeta al mismo sistema decisorio: dos votos dentro de la Sección.

Desde el primer momento, la Ley Orgánica del Tribunal introdujo criterios de admisibilidad que dependían del fondo de la demanda de amparo. Uno de ellos es obvio, atendido el carácter especializado de la jurisdicción de amparo constitucional: que se pidiera la protección de alguno de los derechos constitucionales susceptibles de amparo. Los derechos que no eran constitucionales o que, aun siéndolo, no se encontraban enumerados en el artículo 53.2 de la Constitución, no podían ser amparados en sede constitucional. Otro atendía a que se hubieran desestimado en el fondo anteriormente recursos “en supuesto sustancialmente igual”: una cláusula esencial, siempre desaprovechada en la práctica.

Pero, desde su primera redacción, la Ley previó la posibilidad de inadmitir recursos cuando la demanda “carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión” por parte del Tribunal (art. 50.2.b original, luego 50.1.c en la versión de 1988 con matices de redacción). Esta previsión legal tenía varias interpretaciones posibles. La práctica del Tribunal se decantó por entender que permitía inadmitir a trámite pretensiones de amparo sin fundamento constitucional: la lectura de la demanda permitía apreciar que no se había producido la vulneración constitucional alegada. Arrumbadas quedaron otras posibles

interpretaciones, hasta el extremo de que la jurisprudencia acuñó la expresión “carente de contenido constitucional” para describir este criterio de admisibilidad.

La Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, modificó el sistema de admisiones sin alterar sus criterios, reordenados ahora en un solo apartado, el nuevo número 1. El eje de la reforma consistió en permitir inadmitir por mera providencia y sin trámite previo de alegaciones. Así lo plasmó la nueva redacción del art. 50 LOTC, complementada en este punto por su artículo 86, tantas veces olvidado: las decisiones de inadmisión inicial adoptarán la forma de auto, “salvo que la presente Ley disponga expresamente lo contrario. Las otras resoluciones adoptarán la forma de auto si son motivadas o de providencia si no lo son, según la índole de su contenido”.

El mayor defecto de la Ley de 1988 consistió en una inadvertencia: se suprimió el trámite de alegaciones sobre la admisibilidad que antes siempre permitía completar la demanda inicial; pero no se amplió el plazo para formularla, plazo fugaz de veinte días (arts. 43.2 y 44.2 LOTC). La nueva exigencia de plasmar en el escrito inicial de demanda todas las razones a favor del amparo hubiera requerido una ampliación del plazo.

El artículo 50, versión de 1988, dispuso que las Secciones podían inadmitir mediante Auto motivado, como hasta entonces, previo trámite de alegaciones para la parte demandante y para recabar informe del Fiscal (apartado 3); pero añadió la potestad de inadmitir de plano, sin alegaciones, mediante providencia (apartados 1 *in limine* y 2). La forma de providencia conlleva una decisión sin motivación (art. 86 LOTC, art. 245 LOPJ); para mayor claridad, el nuevo art. 50.2 precisaba que la providencia “indicará el supuesto en que se encuentra el recurso”: a) defecto procesal, b) derecho no amparable, c) carencia de contenido o d) desestimación anterior. No era preciso ningún tipo de razonamiento para inadmitir por cualquiera de estas causas legales: simplemente señalar cuál de ellas era la aplicada en el caso.

La grave decisión de inadmitir un recurso de amparo venía acompañada por dos cauteles: el voto unánime de los tres Magistrados que formaban la Sección; y la facultad del Fiscal de interponer recurso de súplica, para que el Tribunal reconsiderara la inadmisión y, en cualquier caso, se pronunciara mediante Auto motivado. Estas garantías institucionales compensaban la inexistencia de motivación que, hasta entonces, había sido la única exigida por la ley.

Sin embargo, la práctica del Tribunal se desvió desde el inicio del mandato legal. Las providencias de inadmisión introdujeron una motivación sucinta, no prevista por la Ley Orgánica del Tribunal pero permitida con carácter general por la del Poder Judicial (art. 245 LOPJ). Pronto las inadmisiones iniciales se acordaron mediante “proviautos” que, con alguna fluctuación (por ejemplo, tras la crisis provocada tempranamente en 1991 con las providencias que declararon que el cacheo policial no vulnera el derecho de libertad personal, divulgadas por fax a todas las comisarías de España y semilla de la actual doctrina penal en la materia), se han mantenido hasta 2007. Es más, uno de los efectos del desgraciado caso *Mazón contra Magistrados del Tribunal Constitucional* fue exasperar esa tendencia a motivar providencias: recuérdese que la increíble Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2004 declaró la responsabilidad civil de los Magistrados constitucionales, por negligencia profesional, ¡por falta de motivación suficiente y adecuada de una “providencia” de inadmisión de un recurso de amparo! Naturalmente, en dicha Sentencia no se mencionó ni un solo precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que impusiera ese deber profesional.

La jurisprudencia constitucional mantuvo con claridad que lo dicho en las providencias de inadmisión no creaba doctrina constitucional, por lo que era impropio citarlas: sus efectos jurídicos se agotan en la inadmisión que decretan (ATC 339/1992, de 16 de noviembre). Pero la tendencia a motivar más y más las providencias que inadmitían deman-

das de amparo, las cuales a su vez tendían a invocar más y más derechos fundamentales (en especial los nacidos del prolífico artículo 24 de la Constitución), queda bien ilustrada por el Auto 294/2006, de 26 de julio: el Fiscal interpuso recurso de súplica contra la providencia que había inadmitido un recurso de amparo por carencia de contenido; providencia que había razonado que no se había producido la vulneración de los derechos fundamentales alegados en la demanda; la Sección estimó el recurso del Fiscal y procedió, acto seguido, a añadir varios razonamientos por los que otra alegación de la amplia demanda de amparo también carecía de fundamento, volviendo a inadmitir el recurso.

Esta anécdota no dejaría de ser una bagatela si no fuera porque el Tribunal dictaba entonces cada año más de siete mil providencias de inadmisión. A su lado, la labor de dictar 300 sentencias de amparo es relativamente nimia. Pero resulta que son las sentencias, no las providencias, las encargadas de amparar derechos fundamentales vulnerados; y, asimismo, son las sentencias las que deben fijar las pautas de interpretación de los derechos fundamentales.

El desequilibrio al que daba lugar esta descompensación de esfuerzos fué expresado con claridad por la Presidenta Casas: las cifras de asuntos ingresados y de resoluciones dictadas por el Tribunal son expresión, año tras año, de un desajuste, que se pone de manifiesto por “el trabajo negativo que el Tribunal Constitucional asume al dedicar tiempo y capacidades a la inadmisión de los recursos de amparo, a aquello de lo que no se va a ocupar por su falta de contenido constitucional en la mayor parte de los casos” (Presentación a la Memoria del Tribunal Constitucional de 2006).

Esta situación absurda es la que ha venido a corregir la reforma de 2007.

C) EL SISTEMA DE ADMISIÓN VIGENTE: LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA

La reforma de 2007 ha introducido numerosos retoques en los preceptos que rigen el

recurso de amparo constitucional. Muchos de ellos son de dicción o reflejan la nueva competencia de las Secciones para dictar sentencia, cuando la Sala competente les defera el conocimiento de un proceso de amparo porque aprecia que existe “doctrina consolidada” para resolverlo (nuevo art. 53.2 LOTC). Sin embargo, la Ley Orgánica 6/2007 ha adoptado algunas reformas de gran alcance. La principal atañe a los criterios que rigen la admisión a trámite de los recursos presentados ante el Tribunal, que luego veremos más despacio. Sin embargo, esta reforma trascendental no debe hacer perder de vista otras de gran calado sobre el sistema de admisión de recursos, que se pueden resumir en dos aspectos: los requisitos que deben cumplir las demandas de amparo y la ampliación del incidente de nulidad de actuaciones.

En relación con este último tema, es suficiente señalar que la Ley de 2007 dispone que el incidente de nulidad de actuaciones que los justiciables deben presentar ante los Tribunales judiciales, antes de agotar la vía previa al amparo constitucional, ya no se limita a quebrantamientos de forma. Ahora abarca “cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución” (disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2007, que da nueva redacción al art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Esta previsión apura el principio de subsidiariedad de la jurisdicción constitucional, dejando en manos de los jueces civiles, penales, contencioso-administrativos, sociales o militares la tutela de los derechos fundamentales hasta que ya no queda otro remedio que acudir ante el intérprete supremo de la Constitución.

El afán de potenciar la tutela judicial de los derechos constitucionales es encomiable. Sin embargo, la reforma hace tabla rasa de todos los reparos que dieron lugar en 1992 a la derogación del vetusto incidente de nulidad, una vez recaída sentencia firme; así como a las cautelas que rodearon su reintroducción en 1997. La complejidad y el riesgo de abuso que acompañan inevitablemente a este mecanismo procesal ya se han puesto de mani-

fiesto en la jurisprudencia constitucional (por ejemplo, Sentencias 323/2006 y 325/2006, de 20 de noviembre, 132/2007, de 4 de junio, y 144/2007, de 18 de junio; o 11/2007, de 15 de enero, en el proceso penal). También, que pedir amparo al mismo órgano judicial que alegadamente quebrantó las garantías constitucionales tiene escasas posibilidades de éxito (como muestra, las Sentencias 22/2007, de 12 de febrero, 305/2006 y 302/2006, de 23 de octubre, o 302/2006, de 23 de octubre). Por añadidura, la mera existencia de este mecanismo procesal genera una nueva fuente de vulneraciones constitucionales (véanse las Sentencias constitucionales 215/2006, de 3 de julio, 92/2007, de 7 de mayo, o 154/2007, de 18 de junio). El caso resuelto por la Sentencia 135/2007, de 4 de junio, es paradigmático de las consecuencias que acarrea el reciente énfasis legislativo en refinar los mecanismos de rectificación de defectos procesales: se tiene que otorgar amparo ante una resolución judicial que no había corregido una incongruencia porque la parte había solicitado la nulidad de la sentencia, en vez del novedoso complemento de pronunciamiento introducido por la Ley de enjuiciamiento civil de 2000. Finalmente, la escasa o nula utilidad del incidente en un caso concreto no impide provocar siempre un efecto: retrasar y aun impedir el acceso a la justicia constitucional (como muestran elocuentemente las Sentencias 350/2006, de 11 de diciembre, y 237/2006, de 17 de julio). Todas estas observaciones, basadas en un examen de las realidades procesales, conducen a una valoración negativa de esta ampliación del cauce de la nulidad procesal posterior a sentencia firme, bienintencionada pero dañosa para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

La Ley de 2007, por otra parte, ha introducido cambios en todos los requisitos procesales que deben cumplir las demandas de amparo. Algunos se limitan a reflejar lo que ya venía sosteniendo la jurisprudencia en aplicación del texto legal anterior; otros son innovaciones, y no menores ciertamente. Entre los primeros puede mencionarse lo relativo al agotamiento de los recursos en la vía judicial: la nueva re-

dacción del art. 44.1 a) LOTC dice que cabe el recurso de amparo cuando se hayan agotado “todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto” dentro de la vía judicial. Da igual que la ley de enjuiciamiento del respectivo orden jurisdiccional, o la doctrina académica, lo denominen o no “recurso”: lo determinante es que el justiciable debe pedir la reparación del derecho fundamental ante el Tribunal judicial a través de cualquier medio procesal, previsto por la ley, que resulte “útil” para remediar la vulneración alegada (como indica la jurisprudencia uniformemente desde la STC 30/1982, de 1 de junio; vid. SSTC 221/1993, de 30 de junio, o 85/1999, de 10 de mayo, por ejemplo).

El requisito de haber invocado el derecho fundamental antes de promover la demanda de amparo, en la propia vía judicial, también recibe una nueva redacción que viene a reflejar lo declarado por la jurisprudencia constitucional: la letra c) del art. 44.1 LOTC ya no habla de invocación del derecho, sino de que “se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional”. Pero esta “denuncia de la vulneración” equivale, a todos los efectos prácticos predecibles, al requisito de la invocación del derecho tal y como venía siendo aplicado por el Tribunal Constitucional. Mayor importancia reviste que el precepto sigue exigiendo que la denuncia o la invocación se haga “tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello”. Inciso este último que la doctrina constitucional reciente está empezando a exigir con mayor rigor que en los primeros años (como acreditan las Sentencias 153/1999, de 14 de septiembre, 7/2007, de 15 de enero, o 93/2007, de 7 de mayo).

Donde la Ley de 2007 sí introduce cambios, y de gran trascendencia práctica, es en los siguientes aspectos: 1) el plazo para interponer el recurso de amparo; 2) el lugar de presentación de la demanda; y 3) su contenido mínimo preceptivo.

El plazo para iniciar el recurso de amparo es ampliado hasta treinta días, en vez de vein-

te, según la nueva redacción del apartado 2 del artículo 44 LOTC. Como en dicho plazo sólo se computan los días hábiles, descontando pues sábados, domingos y festivos (así como el mes de agosto), eso significa que el justiciable pasa a disponer de un mínimo de seis semanas como regla general, en vez de las cuatro actuales. La innovación es muy positiva, pues un mayor plazo facilita la preparación de mejores demandas y la ponderación de si realmente el recurso es prosperable, incluso consultando a especialistas en la materia. Desde ese punto de vista, lo único criticable es que la ampliación ha quedado algo corta: hubiera sido preferible que el plazo fuera aun mayor, quizá hasta los tres meses del recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC) o, incluso, los seis meses que están previstos para acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por lo demás, formularlo en meses, en vez de días, hubiera simplificado su cómputo y facilitado su aplicación.

El más grave problema que suscita la reforma del plazo es que solo alcanza a los recursos de amparo promovidos contra resoluciones judiciales (art. 44 LOTC). La petición de que se amparen derechos fundamentales ante agresiones causadas por disposiciones, actos o vías de hecho de las Administraciones públicas sigue sometido al antiguo plazo de veinte días (art. 43 LOTC). No se entiende bien esta dicotomía: no solo porque no existe fundamento a una diversidad de plazos, ni se ha dado explicación alguna durante el trámite parlamentario en que se introdujo (con corrección de errores incluida: véase el “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 60-12, de 15 de marzo de 2007). Lo más grave es que, en la práctica, es muy difícil deslindar uno y otro tipo de amparo, dado que el amparo constitucional contra una Administración pública solo puede interponerse tras agotar la vía judicial, por lo que siempre se acude al Tribunal Constitucional impugnando una o varias resoluciones judiciales. ¿Qué plazo resultará aplicable cuando en un mismo recurso de amparo se impugnen, como es habitual, resoluciones judiciales y administrativas?

La respuesta más obvia es que si las vulneraciones constitucionales solamente se imputan a la actuación administrativa, reprochándose a la sentencia que haya recaído en el proceso judicial no haberlas reparado, el recurso es de carácter administrativo, sometido al art. 43 LOTC y, por ende, al plazo de veinte días. Sin embargo, muy frecuentemente la demanda de amparo achaca, a las resoluciones judiciales, vulneraciones autónomas: estos “recursos mixtos”, que ya ahora ofrecían abundantes problemas en cuanto al orden de análisis y al alcance del amparo constitucional (véase J. L. Requejo: “La lógica de la subsidiariedad y sus perversiones (Los recursos de amparo mixtos)”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 66: 189-212, 2002), abren ahora el problema interpretativo más grave en materia de plazo.

En mi opinión, la única solución razonable consiste en entender que estos recursos deben quedar sometidos a un único plazo; intentar diseccionar su contenido, para someterlo a plazos diversos en función de la resolución impugnada, sería ilógico y de consecuencias perversas. El plazo que debe imponerse sería el de treinta días, porque es el que mejor sirve a la protección efectiva de los derechos constitucionales y el que, en definitiva, se aplica a la impugnación de las resoluciones judiciales que finalizan la vía procesal previa al amparo en sede constitucional. Finalmente, creo que no habría que distinguir entre recursos de amparo mixtos “verdaderos” y “falsos”: se trata de disquisiciones que acaban resolviéndose atendiendo a factores tan subjetivos e impredecibles como la intención del recurrente. El régimen procesal de admisión de los recursos debe ser claro y lo más objetivo posible: no solo por razones de seguridad jurídica, obvias, en favor de los litigantes y de los órganos judiciales competentes para la ejecución de los fallos; también en interés de la propia institución, que debe administrar los recursos recibidos con prontitud y sin graves complicaciones jurídicas, so pena de que la labor procesal acabe exigiendo más tiempo que el dedicado a la protección sustantiva de los derechos fundamentales. Fundar los requisitos de admisión en la psicología del

recurrente es dirigirse al desastre, como acredita la desgraciada historia de la doctrina sobre los “recursos manifiestamente improcedentes” que no suspenden el cómputo de los plazos de admisión del recurso de amparo.

La reforma ha regulado por primera vez de forma expresa el lugar de presentación de las demandas de amparo. Y lo ha hecho en unos términos que creo que deben ser calificados de muy positivos, aunque quizá incompletos.

En efecto, el nuevo artículo 85.2 dispone: “Los escritos de iniciación del proceso se presentarán en la sede del Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido. Los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”. Esta previsión uniformiza el régimen de presentación de las demandas de amparo al que rige en los demás órdenes jurisdiccionales, salvo el penal por razones institucionales propias, que no son trasladables al orden constitucional. Lo cual facilita la labor de los Procuradores y Abogados, promueve la igualdad de acceso a la justicia constitucional en cualquier punto del territorio nacional y, en definitiva, procura un mejor amparo de los derechos fundamentales. La ley reforma en este punto la situación creada por la jurisprudencia constitucional que, con fundamentos discutibles, negó la aplicabilidad de las normas civiles de 2000 en su ámbito (STC 230/2006, de 17 de julio, y ATC 138/2001, de 1 de junio).

El precepto no deja de suscitar algunas dudas aplicativas. La principal atañe a la norma que debe regir ahora la presentación de los restantes escritos del proceso constitucional de amparo; en particular la personación de otras partes y la formulación de alegaciones o, incluso, de la demanda articulada por los profesionales de oficio en recursos de amparo iniciados por solicitudes de justicia gratuita. En todos estos momentos, o en la presentación de recur-

sos ante el Pleno, subsistirá la duda de si rige un sistema de presentación de escritos monista o dualista. El primero consistiría en aplicar el régimen generoso que el art. 85.2 LOTC garantiza a la iniciación de los recursos de amparo a otros supuestos: pues que la ley establezca una garantía mínima para facilitar la presentación de recursos de amparo en condiciones de mayor seguridad jurídica e igualdad territorial no implica, en modo alguno, que quede prohibido que ese modo de presentación alcance a otros escritos del proceso de amparo o incluso a otros procesos constitucionales. La solución dualista consistiría en sostener que en los restantes casos, no previstos expresamente por el art. 85.2 LOTC, sigue siendo preciso acudir personalmente a la sede del Tribunal para presentar los escritos; lo cual obligaría a dejar operativa la posibilidad de acudir, el último día del plazo, al Juzgado de guardia en las horas posteriores al cierre del Registro General del propio Tribunal Constitucional. Situación dual cada vez más anómala y que ya hoy en día provoca dificultades crecientes, tanto para los justiciables como para los Juzgados afectados y el mismo Tribunal Constitucional, a pesar de lo que la inercia parezca sugerir.

La tercera gran innovación que ha introducido la nueva ley en los requisitos procesales del recurso de amparo atañe al contenido mínimo preceptivo de la demanda. El artículo 49.1 de la Ley Orgánica sigue prescribiendo que la demanda debe exponer con claridad y concisión los hechos que la fundan, citar los preceptos constitucionales que se estiman infringidos y fijar con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. Pero ahora añade: “En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”.

Esa especial trascendencia constitucional da cuerpo, precisamente, al nuevo requisito esencial para la admisión de los recursos de amparo y, por ende, su resolución mediante sentencia, como veremos enseguida. Lo que aquí interesa subrayar son dos cosas: una, que las demandas interpuestas ahora deben añadir algo nuevo,

que antes no resultaba exigible; segunda, que ese algo consiste en “justificar” que el recurso de amparo cumple el requisito de poseer una trascendencia constitucional especial.

En qué consiste esa trascendencia suscita numerosas dudas, que solo la jurisprudencia futura podrá aclarar. Lo que resulta claro es que, mientras eso ocurra, los demandantes de amparo o, con mayor precisión, sus Abogados deben dedicar unas líneas, párrafos o páginas a justificar que el recurso presentado, además de presentarse en tiempo y forma, reviste una especial trascendencia para la Constitución.

D) EL SISTEMA DE ADMISIÓN VIGENTE: LA ADMISIÓN DEL RECURSO

La modificación más importante en el terreno procesal que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 6/2007 afecta a la potestad de admisión de los recursos de amparo. El nuevo artículo 50 de la Ley ya no atribuye al Tribunal la facultad de inadmitir recursos de amparo; por el contrario, le habilita para que admita a trámite, y por ende para que resuelva mediante sentencia, algunos: aquellos recursos cuyo contenido “justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional” (nuevo art. 50.2, apartado b), LOTC).

El giro es copernicano: no se trata de inadmitir los amparos que incumplen requisitos procesales de admisibilidad, sino de admitir sólo los que cumplen con dichos requisitos. Y la admisión a trámite pasa a depender, aparte del cumplimiento de los requisitos procesales ordinarios (tales como capacidad, legitimación y postulación, plazo y forma, etc.), exigidos por la letra a) del art. 50.2, de un requisito muy exigente: que el recurso de amparo ofrezca una trascendencia constitucional “especial” que justifique su decisión mediante sentencia del Tribunal Constitucional.

Por debajo de estos cambios, la Ley de 2007 ha modificado una regla esencial: los votos que hacen falta para la admisión ya no son dos, como en el sistema antiguo, sino cuatro como

regla general. Es decir, la reforma ha duplicado el número de Magistrados que deben estar a favor de resolver mediante sentencia un recurso de amparo para admitirlo a trámite.

Tanto la norma de 1979 como la de 1988 permitían que las Secciones admitieran a trámite, sin marcar pautas especiales de votación: por tanto, la mayoría formada por dos Magistrados podía acordar la admisión a trámite, de acuerdo con las reglas generales (art. 90.1 LOTC). Esto ya no es así.

La Ley de 2007 exige que la admisión sea aprobada por unanimidad de la Sección (art. 50.1 *in limine*): tres Magistrados. Y se preocupa de aclarar que cuando la admisión a trámite, “aun habiendo obtenido la mayoría”, no alcance la unanimidad, la Sección trasladará la decisión a la Sala respectiva para su resolución (nuevo art. 50.2). Aquí vuelven a aplicarse las reglas generales del art. 90.1 LOTC: el recurso debe ser admitido al menos por cuatro Magistrados. Sólo en la hipótesis de división por mitades, el empate sería resuelto por el voto de calidad del Presidente.

Por consiguiente, el sistema vigente impone que la admisión la acuerden en principio cuatro Magistrados, que es el mismo número que se requiere para decidir el fallo de la Sentencia. Sólo en casos especiales es suficiente el voto de tres Magistrados: unanimidad de la Sección o voto de calidad de la presidencia de la Sala, si se produce una división 3 a 3.

La elevación del umbral de admisión es la reforma más profunda introducida por la Ley Orgánica 6/2007: de dos votos a cuatro, salvo situaciones especiales en que se requieren, en cualquier caso, tres. Esta modificación del *quórum* para admitir a trámite gravita sobre todo el sistema y tiñe la interpretación de los nuevos requisitos establecidos por la ley.

Congruentemente, la Ley permite a los Magistrados concentrarse en lo importante: decidir con el mayor acierto posible qué asuntos deben ser resueltos mediante sentencia. Por ende, una vez que se aprecia que el recurso no reviste una trascendencia constitucional especial, es preciso inadmitirlo mediante una pro-

videncia limitada a expresar “el supuesto en el que se encuentra el recurso” (art. 50.3 *in limine*, así como disposición transitoria tercera, segunda frase). Ya está bien de razonar en providencia (es decir, en resolución “no motivada”) lo que no son los derechos fundamentales. La labor hermenéutica de la Constitución debe hacerse en sentencia, razonada y publicada en el “Boletín Oficial del Estado”.

Sólo por este cambio, cuyos beneficiosos efectos ya se han dejado sentir hondamente, merecía la pena la Ley Orgánica 6/2007. Baste con anotar que en el mismo año de entrada en vigor de la Ley, el Tribunal Constitucional ha dictado más providencias de inadmisión que recursos de amparo registrados ese año: los recursos ingresados durante el año fueron 9.840 y fueron dictadas 11.220 providencias de inadmisión de amparos.

Pero la Ley de 2007 no se ha limitado a estos cambios, de por sí decisivos: ha modificado el criterio de admisión o, quizá más exactamente, ha perfilado con mayor claridad el concepto de cuál es el “contenido” de la demanda de amparo que justifica su resolución mediante sentencia (como venía diciendo, con poco fruto, el art. 50 LOTC desde su redacción de 1979). Efectivamente, el nuevo artículo 50.1 b) requiere que solo sean admitidos a trámite aquellos recursos de amparo que revistan una trascendencia constitucional “especial”, que es la que justifica que sean decididos mediante sentencia del Tribunal Constitucional. Naturalmente, precisar en qué consiste esa “especial trascendencia constitucional” (“etc”) se convierte en una labor clave para aplicar correctamente la reforma legal. Para esa tarea parece conveniente tener en cuenta la finalidad de la reforma y su texto.

Los fines que persigue la nueva norma los expone el preámbulo de la Ley orgánica. En él se declara que la reforma afronta “de manera conjunta las dificultades de funcionamiento del Tribunal Constitucional”, a la luz de la experiencia de los cinco lustros de vida de la institución y los problemas puestos de manifiesto “en la realidad práctica” para el mejor resultado del trabajo del Tribunal. El preámbulo hace

hincapié en “el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal”; también en “la lentitud de los procedimientos que se desarrollan ante este Alto Tribunal”. La reforma se dirige, en este punto a “dar respuesta legislativa” a estos problemas, que dificultan al Tribunal el desempeño de sus responsabilidades: “El número de solicitudes de amparo y el procedimiento legalmente previsto para su tramitación son las causas que explican la sobrecarga que en la actualidad sufre el Tribunal a la hora de resolver estos procedimientos de garantía de los derechos fundamentales. Por esta razón, las reformas que se abordan van dirigidas a dotar al amparo de una nueva configuración que resulte más eficaz y eficiente para cumplir con los objetivos constitucionalmente previstos para esta institución”.

La exposición de motivos menciona cifras concretas del volumen de litigiosidad que atenaza al Tribunal: hay un “gran número de casos planteados y resueltos —en constante incremento hasta alcanzar en el año 2004 el número de 7.951 asuntos ingresados y 7.823 resoluciones dictadas”. Lo cierto es que, mientras se tramitaba el proyecto de ley en las Cortes, la realidad desbordó las previsiones más pesimistas: en el año 2006 se llegó a tocar fondo, con más de once mil recursos de amparo ingresados (según la Memoria del Tribunal: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memorias06.html>).

La previsión de que sólo serán admitidos a trámite y sentenciados los recursos de amparo que revistan una “especial trascendencia constitucional” debe ser interpretada, pues, a la luz de esta realidad y de los objetivos enunciados por la ley de reforma: mayor velocidad en la gestión de las admisiones y en el pronunciamiento de las sentencias, que deben ser dictadas en tiempo útil para reparar las vulneraciones constitucionales que pudieran detectarse. El preámbulo señala que “frente al sistema anterior de causas de inadmisión tasadas, la reforma introduce un sistema en el que el recurrente debe alegar y acreditar que el conte-

nido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, dada su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución. Por tanto, se invierte el juicio de admisibilidad, ya que se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado. Esta modificación sin duda agilizará el procedimiento al transformar el examen de admisión actual en la comprobación en las alegaciones del recurrente de la existencia de relevancia constitucional en el recurso”.

Se advierte ahora la importancia capital que reviste la exigencia de que la demanda de amparo dedique un apartado específico a “justificar” la especial trascendencia constitucional del recurso. La ausencia de esa justificación específica puede conducir a entender que la demanda carece de uno de los requisitos formales esenciales, lo que conduciría derechamente a su inadmisión (en virtud del nuevo art. 50.1.a LOTC que, a diferencia del texto anterior, menciona expresamente como requisito procesal de admisibilidad el art. 49, que regula el contenido de la demanda y ha añadido la exigencia de justificación, como vimos).

La situación actual, con tiempos de espera de dos y tres años para decidir si se admite a trámite el recurso, y un total de tres a cinco años para otorgar amparo, es inaceptable. Las sentencias dictadas tan rezagadamente son, sin duda, un ejemplo de “recurso objetivo” que solo sirve, en muchos casos, para exponer cómo hubiera debido actuarse para respetar los derechos fundamentales proclamados por la Constitución, pero con escasas y tardías repercusiones prácticas en el caso concreto.

La solución no consiste necesariamente en dictar menos sentencias, contra lo que suele entenderse en una primera lectura. La experiencia comparada muestra que los Tribunales con un sistema positivo de admisión de recursos pueden dictar tantas sentencias como sea preciso para asegurar la supremacía de la Constitución: lo que hacen es diferenciar cla-

ramente los asuntos importantes o novedosos, que requieren una respuesta cuidada y con amplios fundamentos jurídicos; los asuntos repetitivos, que simplemente exigen reafirmar la validez del precedente, normalmente mediante fallos breves e incluso sin ponencia formal (las denominadas decisiones sumarias); y por sustracción luego quedan los demás recursos presentados, que no forman parte de ninguna de las dos categorías anteriores, que pueden ser despachados con gran celeridad mediante una resolución sin motivar, una providencia (puede verse, para Estados Unidos, el estudio de María Ángeles Ahumada: “El *certiorari*. Ejercicio discrecional de la jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994; para Alemania, Pablo López Pietsch: “Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la Comisión Benda y el debate español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998).

La ley española apunta claramente en esta dirección: los recursos que pueden resolverse mediante una “doctrina constitucional consolidada” pueden ser resueltos incluso por las Secciones de tres Magistrados, cabe suponer que mediante sentencias breves, con fundamentos jurídicos de mera remisión a las sentencias que establecen el precedente; luego están los asuntos que suscitan cuestiones novedosas o importantes para la Constitución; y todos los demás recursos, que nunca pueden ser considerados como de “especial trascendencia”.

La experiencia de otros países que han establecido sistemas similares al nuestro puede suministrar pautas relevantes para ayudar a interpretar el nuevo precepto. Pero nunca pueden sustituir la interpretación de su texto. A pesar de su complejidad aparente, suministra criterios sólidos.

Según el nuevo art. 50.2 LOTC, la especial trascendencia constitucional del contenido de un recurso de amparo debe ser apreciada “atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamen-

tales”. Por un lado, la ley resalta que el contenido del recurso debe ser importante desde el punto de vista hermenéutico: normalmente suscitando cuestiones nuevas, no resueltas plenamente por la jurisprudencia constitucional, bien al determinar el contenido y alcance de los derechos fundamentales o bien, más en general, al interpretar la Constitución (como por ejemplo aspectos atinentes a su vigencia temporal, a principios fundamentales como el de imperio de la ley o la seguridad jurídica, a la interacción de los derechos con la ley o el orden constitucional de competencias). Por otro lado, el recurso de amparo puede no ofrecer cuestiones interpretativas novedosas pero, sin embargo, resultar importante para asegurar la aplicación o la general eficacia de la Constitución: puede pensarse en el supuesto de interpretaciones contradictorias de la Constitución por parte de Tribunales de órdenes jurisdiccionales especializados, o incluso de las Salas del propio Tribunal Constitucional, o el supuesto de contravenciones por parte de algún Tribunal judicial de la doctrina constitucional, para ilustrar los tipos de casos a los que alude la norma.

En cualquier caso, una interpretación adecuada de este inciso de la nueva ley será determinante del éxito o del fracaso de la reforma de 2007. La experiencia de la reforma de 1988, malograda en gran medida por el continuismo de las prácticas jurisdiccionales anteriores, debe ser una llamada de atención al Tribunal Constitucional y a los Abogados y demás profesionales que con él interactúan para promover el respeto efectivo de los derechos y libertades constitucionales.

6. UNA ALUSIÓN A LA ECONOMÍA DEL RECURSO DE AMPARO

Nuestra cultura jurídica es idealista. No tiene nada de extraño que nuestras instituciones padezcan desorganización y deseconomías de todo tipo. Un análisis económico del Derecho

rendiría frutos muy valiosos en muchos terrenos: valga un apunte en la materia que nos ocupa.

A) LA INSUFICIENCIA DE LA GRATUIDAD DEL AMPARO

La Ley Orgánica del Tribunal establece el principio de que la justicia constitucional es gratuita (art. 95.1 LOTC, invariable desde 1979). Eso no significa, en modo alguno, que los ciudadanos obtengan gratuitamente el amparo de sus derechos y libertades fundamentales; simplemente, que el Tribunal Constitucional no cobra aranceles u otro tipo de remuneración por prestar sus servicios jurisdiccionales. Ni cobra a los demandantes cuyos derechos han sido vulnerados, ni tampoco cobra a los poderes públicos que los vulneraron en el tráfico parlamentario o administrativo o en la vía judicial previa.

Los titulares de los derechos fundamentales deben, desde luego, abonar los derechos de los Procuradores que los representan ante el Tribunal de amparo. Deben, asimismo, abonar los honorarios de los Abogados que los defenden (art. 81 LOTC).

Igualmente deben abonar los gastos de las vías judiciales previas: normalmente los derechos y honorarios de sus profesionales forenses, los gastos de avales y depósitos y, en su caso, las costas procesales cuyo pago haya sido impuesto en las resoluciones judiciales dictadas en la instancia y, eventualmente, en apelación o suplicación, en casación y en incidentes varios.

La jurisprudencia actual no permite resarcirse de estos gastos, tanto en sede constitucional como en las vías judiciales previas. La condena en costas solo está prevista como sanción procesal a quien actúe en el propio proceso constitucional de modo temerario o de mala fe (art. 95.2 LOTC). Por consiguiente, la condena en costas es impuesta solo excepcionalmente (por ejemplo, SSTC 102/1989, de 5 de junio, o 84/1990, de 4 de mayo). Y nunca llega a cubrir los gastos sufridos en la vía judicial previa para reivindicar el derecho fundamental

que, finalmente, es amparado mediante la sentencia constitucional.

Su reparación mediante una indemnización se ve impedido por la jurisprudencia constitucional. Como vimos, la jurisdicción constitucional niega su competencia para otorgar indemnizaciones: por ende, no ordena el abono de cantidades que pudieran enjugar los gastos incurridos en los procesos judiciales previos a la sede constitucional de amparo, a pesar de que hayan sido necesarios para vindicar el derecho fundamental amparado. El contraste con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es, de nuevo, elocuente.

Lo más que permite la práctica del Tribunal es liberar al ciudadano de abonar las costas de los procesos judiciales previos, en la medida en que las resoluciones imponiendo su abono son anuladas por vulneración de la Constitución. Pero sus propios gastos son, al final, solo suyos.

No se cumple la máxima de que el proceso necesario para proteger un derecho no debe añadir un gravamen a la vulneración del derecho mismo.

B) LOS EFECTOS PERVERSOS DEL SISTEMA DE HONORARIOS ACTUAL

La Ley que regula el Tribunal Constitucional español ha optado decididamente por la defensa técnica de los ciudadanos que demandan amparo de sus derechos y libertades. Podía no haberlo hecho, siguiendo con ellos ilustres ejemplos, como el de Alemania, cuyo Tribunal ha sido en tantas cosas el modelo a seguir. Pero el artículo 81 de la Ley Orgánica de 1979, inalterada desde entonces, no deja margen alguno a la duda: “Las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales ... deberán ... actuar bajo la dirección de Letrado”.

Esta norma incorpora en bloque las normas que rigen la profesión de la abogacía a la regulación del recurso de amparo. Las normas sobre su independencia, sobre su deber de defensa de los derechos que le son confiados, de actuar con calidad técnica y con probidad

deontológica: todas esas normas forman parte del conjunto que rige el ejercicio de la jurisdicción constitucional de amparo.

También las normas que regulan las retribuciones profesionales de los Abogados. Las graves deficiencias de que adolecen, y que repercuten negativamente en todo el sistema judicial español, se encuentran también en el origen de serias disfunciones del recurso de amparo. Sólo una reflexión sobre cuál es el papel que deben desempeñar los Abogados en la defensa de los derechos fundamentales, y sobre cuál es el papel que cumplen en la situación actual, permite entender cabalmente la realidad del amparo constitucional.

Las razones que sostienen la idea de que el papel del Abogado es decisivo nacen de un análisis de la situación actual. Si se presentan demasiados recursos de amparo, no ya inviables procesalmente, sino carentes de toda posibilidad de prosperar en cuanto al fondo, es porque los Abogados los presentan. Si no los presentaran, autorizados con su firma, la inflación de amparos desaparecería en el acto: cualquier petición de amparo presentada por un particular o por su Procurador, sin el aval de un Abogado, inicialmente o previo requerimiento de subsanación, debe ser rechazada sin más (artículo 31 de la Ley de enjuiciamiento civil en relación con los artículos 80 y 50.1.a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Existe una porción de recursos de amparo que son presentados, a pesar de su evidente carencia de fundamento, porque el Abogado responsable carece de la preparación o de la diligencia que serían de desear. Pero este caso afecta a una proporción escasa de los miles de recursos registrados cada año. Los Abogados españoles tienen una capacitación profesional alta, y en su gran mayoría atienden con diligencia los intereses de sus clientes.

La mayoría de las veces, el Letrado que prepara el escrito y lo suscribe con su firma profesional sabe mejor que nadie que el recurso va a ser rechazado. Y, sin embargo, lo presenta.

En algunos casos, el afán de dilatar la ejecución de sentencias adversas o de enredar las causas penales o procedimientos gravosos para su parte puede ofrecer una explicación de esta conducta. Aunque es una explicación que choca con el dato de que la ley niega todo efecto suspensivo a la mera interposición del recurso de amparo (reforzado por la nueva redacción del art. 56.1 LOTC); y con el dato de que muchas de las demandas interpuestas no consiguen paralizar ingresos en la cárcel, desahucios ni embargos de cuentas o de inmuebles. No existen datos fidedignos, pero la experiencia cotidiana permite aventurar que más de la mitad de los recursos de amparo presentados no alivian en nada la situación real de los ciudadanos o empresas que, a pesar de todo, los interponen. O, más exactamente, instruyen a su Abogado para que lo haga. Y el Letrado, sabiendo muchas veces que no tiene ninguna posibilidad de prosperar, lo presenta. Mientras no se afronten las causas de esa conducta, las reformas de las leyes no conseguirán nada o casi nada.

El exceso de recursos lo provoca una cultura jurídica que valoraba “llegar hasta el Supremo” y, ahora, llegar hasta el Constitucional, hasta Estrasburgo o hasta donde haga falta. Un buen Abogado no es quien gana todos los recursos que interpone; sino quien interpone todos los recursos posibles, y aun los imposibles, los gane o no. Así lo viven los Abogados y, sobre todo, sus clientes. Naturalmente, un cambio cultural requiere tiempo, y la situación del Tribunal Constitucional ya lleva demasiado tiempo deteriorándose. Sin embargo, es posible cambiar las normas que responden a esa concepción cultural y que la hacen posible. No son normas de gran rango. Pero sí de gran impacto y, además, inmediato.

La primera y principal atañe a los honorarios de los Abogados y, por ende, a su práctica profesional. Las restantes la acompañan: régimen de impugnación de la apreciación de que un recurso es insostenible; costas y otros desincentivos de recursos infundados; y plazo para estudiar y presentar los recursos.

En España, los Abogados cobran si interponen recurso. Y, si no, no.

Esta obviedad es capital. Nuestro sistema jurídico es el que provoca el exceso de recursos en todos los órdenes, entre ellos en el constitucional. No es que los Abogados sean malvados o egoístas; esos prejuicios, cuyo origen se encuentran en los fundamentos idealistas y religiosos de nuestra cultura jurídica, no deben enturbiar nuestra visión de las cosas. Los Abogados son profesionales: se ganan la vida con su trabajo, y se atienen a las normas vigentes: procuran realizar las conductas profesionales que las normas retribuyen, y evitar las conductas que las normas dejan sin cobrar (y más si, además, son valoradas negativamente por la sociedad).

Por ende, los Abogados recurren, y recurren, y vuelven a recurrir hasta llegar al amparo constitucional, y más allá. Porque todos los baremos orientativos de los honorarios profesionales son unánimes: quien interpone recurso de amparo cobra, y además en una cuantía en modo alguno despreciable; por el contrario, quien no interpone recurso, no cobra. Da igual el motivo: ya sea por falta de tiempo, por desidia o ignorancia o ya, incluso, por entender que el recurso no puede prosperar. Hipótesis esta última que sorprende, pues no es habitual en nuestra cultura jurídica.

Veamos algún ejemplo. Los criterios orientativos en materia de honorarios del Colegio de Abogados de Zaragoza (<http://www.reicaz.es/normaspr/honorari/comh2001/constitu.htm>) establecen, como tipo básico, un importe de 1.082 euros por un recurso de amparo; y, si el recurso fuera inadmitido a trámite, “se devengará únicamente el 35 % de los honorarios correspondientes”, es decir, 378 euros (regla 421). Por supuesto, si el procedimiento tuviera cuantía se devengan honorarios aplicando el 100 por 100 de la escala general; es decir, la retribución se duplica o, al menos, se cobra un tercio si el recurso es inadmitido; si el asunto es indeterminado o inestimable, los honorarios “se señalarán discrecionalmente, teniendo en cuenta la importancia del asunto y demás circunstancias concurrentes” (regla 418).

Estas no son más que cifras orientativas y son, además, del año 2001. Pero muestran de forma patente lo que aquí se comenta: si el Abogado interpone recurso de amparo cobra un mínimo garantizado; si no lo interpone, no. Y, en la práctica, yo no conozco ningún encargo profesional que acuerde abonar honorarios por no interponer el recurso de amparo.

¿Cómo nos podemos sorprender de que el Tribunal Constitucional quede inundado de recursos? Porque el Abogado que autoriza con su firma un recurso de amparo no solamente es valorado como un buen profesional por todos, y señaladamente por su patrocinado. Sino que, además, percibe la retribución aneja a dicha valoración positiva. Por el contrario, negarse a presentar recurso no reporta ni prestigio ni honorarios.

La misma pauta rige la actuación de los Abogados de oficio, quienes suscriben aproximadamente un tercio de los recursos registrados en el Tribunal cada año. El Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, reconoce el derecho al cobro cuando se interpone recurso de amparo; es indiferente que sea, o no, admitido. La cuantía no es, quizá, muy elevada: 260 euros. Pero es idéntica a la prevista para el recurso de casación, y más del doble que la dispuesta para el profesional que formula un recurso de apelación (102 euros).

Los módulos sí que compensan al Abogado que, tras estudiar el asunto, considera que no está justificado presentar recurso. Pero la cuantía prevista, de 30 euros, muestra bien claramente que nuestro Derecho valora mejor a quienes formulan recurso (sea o no infundado, incluso manifiestamente) que a quienes realizan un “informe motivado de la insostenibilidad de la pretensión”.

Esta asimetría debe desaparecer, si de verdad se quiere afrontar el exceso de recursos de amparo (y, quizá también, de todo tipo de recursos). Un Abogado que se instruye de los autos y que estudia, o mejor aún conoce, la jurisprudencia constitucional en la materia; y que finalmente llega a la opinión profesional

de que el recurso de amparo no tiene visos de prosperar, debe ser valorado altamente. Y, al menos, debe ser retribuido en términos acordes con su importante función.

Negarse a interponer recursos infundados sirve a los intereses del ciudadano, al no alentar falsas expectativas y, finalmente, frustración (sentimiento que quizá pudiera ayudar a comprender la mala opinión generalizada sobre la justicia que padecemos en España, en parte superior a la que los hechos parecen justificar). Y, desde luego, sirve a los intereses de la justicia, al evitar la marea de recursos que invade al Tribunal Constitucional (y a los restantes Tribunales de recurso) hasta el riesgo de impedir el amparo eficaz de quienes verdaderamente necesitan la protección constitucional de sus derechos y libertades.

Sin este cambio, modesto y copernicano a la vez, nada se conseguirá. Nuevas reglas de admisión, nuevos o más rigurosos incidentes de nulidad o recursos previos, incluso la problemática supresión de derechos amparables, no impedirá que los recursos infundados sigan llegando.

Por el contrario, la marea podría invertirse si los criterios de honorarios y los módulos de la justicia gratuita premiasen a los Abogados que cumplen su función o, al menos, resultasen neutras. La noble función del Abogado no es recurrir; es defender los derechos de los ciudadanos, y muy señaladamente los que nuestra Constitución declara fundamentales. Para cumplirla deben interponer los recursos que con su arte y su ciencia estimen que pueden prosperar; y negando, mediante dictamen o nota motivada, la formulación de los recursos que son infundados, y que no deberían ser interpuestos.

Ese es el fundamento de la exigencia legal de que los recursos de amparo vengan suscritos por Abogado. Y es la justificación, igualmente, del monopolio que la ley ha otorgado a los peritos en Derecho para actuar ante los Tribunales en defensa de los derechos y libertades de todos.

Una vez clarificadas esas reglas de juego esenciales, sería posible abordar otras reformas necesarias. Por ejemplo, las que impidan la aberración de que la opinión fundada de un Abogado de que un recurso de amparo es insostenible, una vez confirmada por su Colegio profesional, dé lugar a la incoación ¡de un proceso judicial y de un subsiguiente recurso de amparo!, acerca de si el primer recurso de amparo era o no viable. O la reforma del plazo para interponer el recurso de amparo (arts. 44.2 y 43.2 LOTC), que no ha sido ampliado sustancialmente en la reforma de 2007, como vimos. El alargamiento del plazo de interposición haría posible reducir sustancialmente el número de recursos de amparo efectivamente interpuestos. Esta aparente paradoja tiene una explicación obvia: con un plazo de veinte o de treinta días, como el vigente, no da tiempo a consultar con Abogados especialistas ni a confiarles la defensa. Lo normal y lógico es interponer el recurso de amparo cuanto antes, no vaya a perjudicarse el plazo... Y luego, una vez interpuesto, ¿cómo puede plantearse siquiera la idea de retirarlo?

O la reforma del sistema de costas procesales del artículo 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que debe premiar a quienes no tienen más remedio que acudir al amparo constitucional para obtener la protección de sus derechos y libertades; y, viceversa, hacer recaer sobre quienes recurren sin fundamento alguno los elevados costes que la admisión de recursos de amparo infundados genera sobre la hacienda pública.

La llave se encuentra en las normas de honorarios. O, para ser más exactos: en recordar el papel que los Abogados cumplen, en todo sistema jurídico racional, como guardianes de la justicia. Y retribuirles, no por interponer recursos, sino por cumplir su verdadera función: interponer sólo aquellos recursos que pueden prosperar.

7. OBSERVACIONES FINALES: MITOS Y REALIDADES DE LA

JURISDICCIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Las ideas que someto a su consideración se pueden resumir en unas líneas.

El recurso de amparo forma parte de la médula de la jurisdicción constitucional posterior a Auschwitz. Sin embargo, seguimos operando con concepciones mentales del período de entreguerras; y no reconocemos abiertamente que existe un problema de ubicación de la nueva institución creada para velar por la vigencia efectiva de la Constitución en la pirámide judicial preexistente. Mientras no afrontemos los planos de la teoría general y de las instituciones, la jurisdicción de amparo seguirá sufriendo el divorcio entre una práctica desbordante y una teoría desconcertada. Con el riesgo de reformas legales perjudiciales, como la que ha sufrido en 2007 el artículo 55.2 LOTC, que sacrifica el amparo de los derechos a la función nomofiláctica, o incluso las propuestas de supresión del recurso de amparo para devolver al Tribunal Constitucional sus “verdaderas” funciones y, de paso, restituir al Supremo su condición de tal en todos los ámbitos.

Es cierto que la protección de los derechos fundamentales que ofrece un Tribunal constitucional mediante el recurso de amparo puede ser conceptualizada como el ejercicio de una “jurisdicción constitucional” específica, distinta de la potestad que ejercen los Tribunales de Justicia. Sin embargo, este modo de razonar es insatisfactorio: no permite comprender la realidad de nuestro Derecho, obliga a trazar unas líneas de demarcación entre la “jurisdicción constitucional” y la “jurisdicción ordinaria” siempre borrosas y que impiden afrontar adecuadamente la necesidad de encajar al Tribunal de amparo en la estructura judicial y de asegurar que todos los Tribunales, con el constitucional y el supremo al frente, ofrezcan la mejor protección de los derechos y libertades de los ciudadanos,

Si se acepta la hipótesis de que la jurisdicción de amparo constitucional, que está llamada a definir y reparar los derechos fundamentales de los ciudadanos en último grado,

es una jurisdicción definida por la posición institucional propia de los Tribunales constitucionales, es posible advertir con precisión algunos de sus rasgos propios:

1) El Tribunal constitucional es un tribunal de último grado: juzga mediante recurso, revisando las sentencias y otras resoluciones adoptadas por tribunales que han conocido del mismo caso antes que él. Por tanto, adolece de limitaciones prácticas para conocer de los hechos, que en gran medida le vienen definidos por las resoluciones judiciales que revisa a la luz de la prueba practicada en el Juzgado o, eventualmente, en la apelación previa al amparo. Asimismo, en la mayoría de los casos la selección e interpretación de las normas jurídicas determinantes ya ha sido efectuada, para los hechos del caso, por los Tribunales especializados del orden jurisdiccional respectivo, en muchas ocasiones, por el mismo Tribunal Supremo. Una interpretación de las leyes aplicadas al caso que tiene gran peso, salvo que los Tribunales se hayan dedicado a sostener interpretaciones contradictorias; lo cual, por desgracia, no es infrecuente en España y puede ayudar a explicar muchas anulaciones dictadas por el Tribunal Constitucional. Algún ejemplo llamativo ofrecen los casos en que se ha otorgado amparo porque el Tribunal Supremo había dictado sentencias contrarias a su propia doctrina legal (SSTC 150/2001, de 2 de julio, o 162/2001, de 5 de julio), incluso en sede de unificación de doctrina (STC 349/2006, de 11 de diciembre).

2) El Tribunal Constitucional está formado por un número limitado de Magistrados. Ese número no puede ser ampliado sin reformar la Constitución, lo que es afortunado: porque la tendencia natural a afrontar un registro abultado de casos mediante la ampliación del número de jueces causa resultados desastrosos en un Tribunal de último grado, al afectar negativamente a la consistencia y autoridad de la doctrina jurisprudencial. Que haya solo doce Magistrados constitucionales (lo que en mi modesta opinión es un número demasiado elevado, incluso) hace posible que el Tribunal de la Constitución coexista con Tribunales su-

premos con un mayor número de miembros, divididos en Salas especializadas en distintas ramas del ordenamiento.

3) Los límites a la jurisdicción constitucional de amparo de los derechos fundamentales manan de su propio *telos*: la finalidad de atribuir a los Tribunales constitucionales el poder y el deber de proteger los derechos y libertades declarados por la Constitución no suplanta a los restantes Tribunales en su poder y su deber de hacer exactamente lo mismo. Todos los Juzgados y las Salas de justicia deben guardar y hacer guardar los derechos constitucionales. En este ámbito no existe monopolio alguno en manos del Tribunal constitucional: el modelo kelseniano solo establece un monopolio en relación con las leyes; y solo en el extremo de declarar una ley inconstitucional y nula con efectos generales. Todos los Tribunales de justicia deben verificar la conformidad con la Constitución de las leyes que aplican, y plantear cuestión sobre los preceptos legales que estimen contradictorios con ella; y todos los Tribunales, no solamente el constitucional, deben leer e interpretar las leyes y los reglamentos a la luz de la Constitución y aplicar las normas legales de la manera que dé mayor eficacia a los derechos y libertades de los ciudadanos y, en general, de todos los seres humanos.

La finalidad de atribuir a los Tribunales constitucionales la potestad de proteger los derechos y libertades declarados por la Constitución en último término debe estar relacionada con el dato de que es un Tribunal único, formado por un número limitado de Magistrados y con jurisdicción última y definitiva. En otras palabras, los Tribunales constitucionales con jurisdicción de amparo son la garantía final cuando surgen casos difíciles o casos novedosos. Ofrecen orientación jurisprudencial a todos los Tribunales, y a todos los funcionarios y autoridades públicas, sobre cómo respetar y cumplir los derechos fundamentales. Ofrecen respuesta a las peticiones de la gente que ejerce nuevos derechos o que da nuevos usos a derechos arraigados con otro sentido. Y sostienen la unidad de la Constitución, y por ende del ordenamiento en su conjunto, asegurando que

los distintos derechos, poderes y, en general, preceptos de la Constitución conforman una sociedad democrática habitable.

Estas ideas generales pueden mostrarse útiles a la hora de comprender mejor la jurisdicción constitucional de amparo en la teoría y en la práctica. Por sí solas no dan respuesta al problema numérico del exceso de recursos de amparo, que es un problema real que amenaza de parálisis a todos los Tribunales constitucionales.

La respuesta a ese problema cuantitativo puede venir de la mano de reformas procesales, sin duda. La solución introducida recientemente por la Ley Orgánica 6/2007 sigue la estela de las reformas llevadas a cabo en Alemania en los años 1990, a consecuencia del informe de la Comisión Benda, o las reformas propuestas para afrontar los serios problemas cuantitativos que asedian al Tribunal Europeo de Estrasburgo (proyecto de Protocolo 14, que reforma el sistema de control del Convenio europeo de derechos humanos, e informe de la Comisión Woolf); o el *certiorari* creado en 1925 para regir el acceso al Tribunal Supremo federal de Estados Unidos, para abordar exactamente los mismos problemas. La idea que subyace a todas estas reformas procesales es que solo deben ser resueltas por el Tribunal constitucional mediante sentencia completa, es decir que no sea de mera remisión, una gavilla de casos importantes; y que el exceso de demandas de amparo presentadas será despejado rápida y eficientemente sin costes o retrasos indebidos.

Estoy plenamente de acuerdo con la necesidad de este tipo de filtros procesales. Abordan problemas palmarios de una manera razonable. Y, al mismo tiempo, subrayan las razones institucionales que justifican la existencia de los Tribunales constitucionales y su trabajo, codo con codo, con Tribunales supremos en los distintos países. Pero no debe olvidarse que

las reformas procesales ofrecen tan solo soluciones limitadas.

El exceso de litigiosidad, que en España no solo afecta al Tribunal Constitucional sino a la totalidad de los Tribunales de recurso (Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia), se debe a distintas causas. Aquí se ha apuntado la necesidad de revisar seriamente la economía del proceso constitucional de amparo. Y de repensar el papel institucional del abogado.

La exigencia de que las demandas de amparo sean presentadas mediante abogado no debería consistir en una mera exigencia formal de que el papel (o el documento electrónico) en que se plasma la demanda aparezca rubricado por un profesional de la abogacía. La dirección del Letrado que exige el art. 81 LOTC debería ofrecer un filtro serio, no solamente de procedimiento (para lo que, al fin y al cabo, ya se cuenta con procurador) sino de fondo. Los abogados no deberían presentar demandas de amparo sin presentar serias razones para temer que un derecho fundamental ha sido vulnerado; en otras palabras, sin una seria posibilidad de que el recurso prospere.

Naturalmente, esa función debe ser valorada y retribuida conforme a su gran importancia. Mientras los honorarios profesionales, baremos de justicia gratuita especialmente, premien a los profesionales que interponen muchos recursos de amparo, en vez de a los abogados que exponen mediante nota los que son insostenibles y solamente promueven los que tienen una probabilidad razonable de prosperar, no hay reforma procesal que valga. Solo recobrando conciencia de que la abogacía forma parte del sistema de justicia, y no precisamente una parte menor o desdeñable, será posible abordar con seriedad el tsunami de recursos que anegan al Tribunal Constitucional y los restantes Tribunales de la nación.

Se corre el riesgo, en España y en otros países, de que la justicia constitucional perezca ahogada en su propio éxito. Un resultado que,

de nuevo, ofrecería confirmación de que son las instituciones, no los mecanismos procesales en sí, los que deben ofrecer amparo a los derechos y libertades fundamentales.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

El estudio de Francisco Rubio Llorente que se menciona en el arranque de este trabajo es “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, publicado en Francisco Rubio Llorente y Javier Jiménez Campo: *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*. Madrid, McGraw-Hill (1998) 155-73.

Sobre el origen y fundamento de la jurisdicción constitucional son imprescindibles Pedro Cruz Villalón: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1987); Eduardo García de Enterría Carande: “La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas”, *Revista española de derecho constitucional*, ISSN 0211-5743 (1981) 35-132, luego publicado en *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos (1979), reeditado en Civitas (2006). Y, por supuesto, Hans Kelsen (su bibliografía completa puede consultarse en el Instituto que lleva su nombre: <http://www.bunken.tamacc.chuo-u.ac.jp/scholar/morisue/datei.htm>); ofrece datos Nicoletta Bersier Ladavac: “Hans Kelsen (1881 - 1973). Biographical Note and Bibliography”, <http://www.ejil.org/journal/Vol9/No2/art11.html>). En la materia de este estudio, sus obras más relevantes se pueden leer en tres idiomas, con distintos apéndices:

- *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)*. Paris, Les Presses Universitaires de France (1929)

- *La giustizia costituzionale*. (ed. Carmelo Geraci, Antonio la Pergola) Milano, Giuffrè (1981)

- “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)” en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. (ed. Juan Ruiz Manero) Madrid, Debate (1988) 109-155

- *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* (1931) (ed. R. J. Brie) Madrid, Tecnos (1995)

Las obras de referencia sobre el recurso de amparo son: Juan Luis Requejo Pagés (Coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid, Boletín Oficial del Estado (2001); Germán Fernández Farreres: *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional: comentarios al Título III de la LOTC*. Madrid, Marcial Pons (1994); Pablo Pérez Tremps: *El recurso de amparo*. Valencia, Tirant lo Blanch (2004). En general, puede verse la completa relación bibliográfica preparada en el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid para el Seminario sobre “La reforma del recurso de amparo” [en <http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/semrecamp-bib.htm>].

Los estudios iniciales sobre el amparo constitucional, cuya influencia perdura hasta hoy, son los debidos a Víctor Fairén Guillén: “El procedimiento preferente y sumario y el recurso de amparo en el artículo 53.2 de la Constitución”, *Revista de Administración Pública* 89 (1979) 207-; Javier Salas: “Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 27 (1980) 553-62; José Almagro Nosete: *Justicia constitucional (Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional)*. Tirant lo Blanch, Valencia (1980) (2ª ed. con Pablo Saavedra Gallo, 1989); Jesús González Pérez: *Derecho procesal constitucional*. Madrid, Civitas (1980); Tomás de la Quadra-Salcedo: *El recurso de amparo y los derechos fundamentales*, Madrid (1981); VV AA: *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Ministerio de Justicia (1981) 3 tomos.

Luego han sido importantes las obras de Antonio Cano Mata: *El recurso de amparo (doctrina del Tribunal Constitucional)*. Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas EDERSA (1983); José Luis Cascajo Castro, Vicente Gimeno Sendra: *El recurso de amparo*. Madrid, Tecnos (1984, con ults.eds.); Joan Oliver Araujo: *El recurso de amparo*. Palma de Mallorca, Universidad de las Islas Baleares (1986); Faustino Cerdón Moreno: *El proceso de amparo constitucional*. Madrid, Edilex (1987); Vicente Gimeno Sendra, Pablo Morenilla Allard: *Los procesos de amparo: civil, penal, administrativo, laboral, constitucional y europeo*. Madrid, Editorial Constitución y Leyes COLEX (2003).

Acerca de los antecedentes de la institución en España, José M. López Ulla: *Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes*, Madrid (1999); Santiago A. Roura Gómez: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (1998); Víctor Fairén Guillén: “Los recursos de “grecuges”, “firmas de derecho” y “manifestación de personas”, el “writ de habeas corpus”, el recurso de “amparo” y el “mandado de seguridad”, garantías históricas y actuales de los derechos constitucionales de libertad de locomoción”, *Revista de Derecho Procesal*, 3 (1988) 619-704. En cuanto a la experiencia de la Segunda República, Martín Bassols Coma: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República*, Madrid (1987); Rosa Ruiz Lapeña: *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la IIª República española*, Barcelona (1982); José Luis García Ruiz: *El recurso de amparo en el Derecho español*, Madrid (1980).

Sobre la definición de la jurisdicción constitucional a través del recurso de amparo, es clásico el debate entre Luis María Díez-Picazo Giménez: “Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo” REDC 40 (1994) [disponible en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_040_015.pdf] y Pedro Cruz Villalón: “Sobre el amparo”, REDC 41 (1994) [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_041_009.pdf]. Véase, asimismo, Manuel Carrasco Durán: “El concepto constitucional de recurso de amparo”, REDC 63 (2001) [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_063_077.pdf].

Se han producido varios análisis sobre los problemas del recurso de amparo. Ofrece un elenco de estudios “desde dentro” la obra VV AA: *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 1979-1994*. Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales (1995). Diversos son los planteamientos de Miguel Sánchez Morón: *El recurso de amparo constitucional. Características actuales y crisis*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1987); Fernando Santaolalla López: “El recurso de amparo y el desamparo del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político* 24 (1987); Juan María Bilbao Ubillos: “Algunas consideraciones sobre el significado y los límites funcionales del recurso de amparo constitucional”, VV AA: *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*. Santander, (1993) I: 123-78; Ignacio Borrajo Inieta, Germán J. Fernández Farreres, Ignacio Díez-Picazo: *El derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo: una reflexión sobre la jurisprudencia constitucional*. Madrid, Civitas (1995); Rafael Bustos Gisbert: “¿Está agotado el modelo de recurso de amparo diseñado en la Constitución española?”, *Teoría y realidad constitucional*, 4 (1999) 273-92; Ángela Figueruelo Burrieza: *El recurso de amparo: estado de la cuestión*. Madrid, Biblioteca Nueva (2001); Enoch Alberti Rovira: “El recurso de amparo a revisión” en VV AA: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2002) II: 1805-22; Manuel Aragón Reyes: “Problemas del recurso de amparo”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-720X, 8 (2003) 53-74; VV AA: *La reforma del recurso de amparo*. Valencia, Tirant lo Blanch (2004); Anamari Garro Vargas: “El debate sobre la reforma del recurso de amparo en España: análisis de algunas de las propuestas a la luz de la constitución”, REDC 76 (2006) 95-142.

El tema conductor de este ensayo, el deslinde entre la jurisdicción constitucional cuando ampara derechos fundamentales y la llamada “jurisdicción ordinaria” de los Tribunales judiciales, parte del estudio de Francisco Rubio Llorente: “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 4 (1982), en *La forma del poder*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (2ª ed, 1997) 431-62. Una primera versión puede leerse en Ignacio Borrajo Inieta: “Limits of fact, law and remedies: myths and realities of constitutional review of judicial decisions. Constitutional court of Spain experience” en VV AA: *The limits of constitutional review of ordinary court’s decisions in constitutional complaint proceedings*. Brno, Constitutional Court of the Czech Republic (2005).

El tema es abordado en varios estudios valiosos: Pablo Pérez Tremps: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1985); F. Tomás y Valiente: “Poder judicial y Tribunal Constitucional” en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC (1993); Andrés de la Oliva, Ignacio Díez-Picazo Jiménez: *Tribunal Constitucional, jurisdicción ordinaria y derechos fundamentales*. Madrid, MacGraw-Hill (1996); Luis López Guerra: “Jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional” y Pablo Lucas Murillo de la Cueva: “El amparo judicial de los derechos fundamentales” en G. Ruiz-Rico Ruiz (Dir.): *La aplicación jurisdiccional de la Constitución*, Valencia, CGPJ-Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch (1997); Raúl Canosa Usera: “Jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria en España: una cuestión abierta” *Ius et Praxis*, ISSN 0717-2877 (1998) [disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19740104>>]; Encarna Carmona Cuenca: *La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*. Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá de Henares (2005).

Un conjunto de estudios, que profundizan en temas específicos de gran importancia, en VV AA: *Jurisdicción constitucional y judicial en el recurso de amparo*. Valencia, Tirant lo Blanch (2006).

Con mayor especificidad, porque realmente la cuestión no es tanto de carácter general como de primacía en el conjunto judicial y, por ende, con el Tribunal Supremo, puede verse en Rosario Serra Cristóbal: *La guerra de las Cortes. La revisión de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a través del recurso de amparo*. Madrid, Tecnos (1999); José Luis Manzanera Samaniego: “La delimitación de competencias entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional” en G. Ruiz-Rico Ruiz (Dir.): *La aplicación jurisdiccional de la Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch (1997); Pascual Sala Sánchez: “La delimitación de funciones entre las jurisdicciones constitucional y ordinaria en la protección de los derechos fundamentales” (Discurso de apertura del año judicial, leído el 12 de septiembre de 1994), *Memoria del Poder Judicial*. Madrid, CGPJ (1995); Enrique Bacigalupo Zapater: “La protección de los derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional y el Poder Judicial”, *Poder Judicial* 45 (1997) y “El conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo” *Actualidad Penal. La Ley*. 38 (2002) 1005-08; Juan José González Rivas: “El recurso de amparo y su inserción en las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, ISSN 0210-8518 (2000) 303-20; Jaime Vegas Torres: “Reflexiones sobre el recurso de amparo al hilo de una polémica suscitada por la Sala Primera del Tribunal Supremo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, ISSN 1139-5583, 8-9 (2001-2002) 117-52; Francisco Fernández Segado: “El recurso de amparo como vía de generación conflictual entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional: reflexiones al hilo del último enfrentamiento con ocasión del caso “Preysler””, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, ISSN 0210-1076, 98 (2002) 105-72; Rosario Serra Cristóbal: “¿Controlar al Tribunal Constitucional?” *Cuadernos de Derecho Público* 16 (2003); Francisco Rubio Llorente: “El guardián de la Constitución” *Claves de razón práctica*. 143 (2004); Rafael de Mendizábal Allende: “La guerra de los jueces: Tribunal Supremo vs. Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho procesal*, ISSN 0213-1137 (2005) 489-536; Julio Banacloche Palao: “Las conflictivas relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Su-

premo por razón del recurso de amparo: problemas y soluciones”, *Revista de Derecho Procesal*, ISSN 0213-1137 (2007) 69-109. Un interesante estudio comparado ofrece Giuseppe Campanelli: *Incontri e scontri tra Corte suprema e Corte costituzionali in Italia e in Spagna*. Torino, G. Giappichelli editore (2005).

Acerca de los hechos en el proceso de amparo, Juan Antonio Lascurain Sánchez: “Artículo 89” en Requejo (Coord.): *Comentarios a la LOTC*. cit. (2001) 1344-60; Enrique Ruiz Vadillo: “Los hechos probados y el recurso de amparo”, VV AA: *Jornadas sobre cuestiones actuales de enjuiciamiento laboral*. Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (1985).

Las relaciones entre la jurisdicción de amparo y la ley presentan dos estratos bibliográficos. En el de carácter más procesal, puede leerse Joaquín Urías: *La tutela frente a leyes*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2001); Luis Javier Mieres Mieres: *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales (especial referencia al incidente en el recurso de amparo)*. Madrid, Civitas (1998); Roberto Galán Vioque: “Amparo frente a leyes”, *Revista Andaluza de Administración Pública* 25 (1995) 59-104; Pedro Cruz Villalón “El recurso de amparo constitucional I. El juez y el legislador”, VV AA: *Los procesos constitucionales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1992) 117-22; Ignacio Borrajo Iniesta: “Amparo frente a leyes”, *Revista de Administración Pública* 98 (1982) 167-220. En otro plano, Ricardo Alonso García, José María Baño León: “El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29 (1990), con un debate que sigue abierto, como muestran las aportaciones en Joaquín Huelin Martínez de Velasco (dir.): *La articulación entre el derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial (2007).

En un estrato más general, todas las reflexiones sobre la ley y los derechos fundamentales pueden comprenderse como reflexiones sobre la jurisdicción constitucional, así, por ejemplo, Luis María Díez-Picazo: *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid, Thomson-Civitas (1ª ed, 2003; 2ª ed, 2005), en particular cap. IV; Javier Jiménez Campo: *Derechos fundamentales: Conceptos y garantías*. Madrid, Trotta (1999) y “El legislador de los derechos fundamentales”, en VV AA: *Estudios de Derecho público en homenaje a Ignacio de Otto*. Oviedo, Universidad de Oviedo (1993) 473-510; Manuel Medina Guerrero: *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*. Madrid, McGraw-Hill (1996).

Sobre los pronunciamientos de amparo, Xavier Pibernat Doménech: “Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 29 (1990) 143-192 [disponible en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_029_143.pdf] y “La sentencia constitucional como fuente del Derecho”, *Revista de Derecho Político* 24 (1987); Ignacio Díez-Picazo Giménez: “Reflexiones sobre el contenido y efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en recursos de amparo” en VV AA: *La sentencia de amparo constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1996) 17-74; Juan Antonio Xiol Ríos: “Algunas reflexiones al hilo de la ponencia de Ignacio Díez-Picazo”, idem (1996) 75-124; Luis Gómez Amigo: *La sentencia estimatoria de amparo constitucional*, Pamplona (1998) y “La sentencia absolutoria de la instancia en el proceso de amparo constitucional”, *Revista de Derecho Procesal* (1995) 515-45; María José Alonso Mas: “La extensión subjetiva de las sentencias estimatorias del recurso de amparo”, *Cuadernos de Derecho público*, 6 (1999) 85-112; Marc Carrillo: “La reparación de las vulneraciones de derechos en la sentencia estimatoria de amparo (1999-2001)” en VV AA: *La reforma del recurso de amparo*. cit. (2004) 42-114; Miguel Ángel Alegre Martínez: “El alcance del fallo en el recurso de amparo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1994”, *Revista General del Derecho* 598-599 (1994); Pablo Pérez Tremps: “Artículo 55” en Requejo (Coord.): *Comentarios a la LOTC*. cit. (2001) 858-77.

Más en general, Jesús M. Santos Vijande: *Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Su eficacia respecto de los tribunales ordinarios*. Granada, Comares (1995); Juan Luis Gómez Colomer: “La ejecución de la sentencia estimatoria del amparo constitucional”, *La Ley* (1988) 2: 16-32; Francisco Ramos Méndez: “Eficacia práctica del recurso de amparo constitucional”, *Justicia*, ISSN 0211-7754, 4 (1982) 145-52; Vicente Garrido Mayol: “Las disfunciones del recurso de amparo constitucional: el problema de las sentencias platónicas”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, ISSN 1699-1524, 2 (2003) 91-114.

En cuestiones más específicas, Tomás Vives Antón: “Acerca de los efectos de la estimación del recurso de amparo por vulneración de la presunción de inocencia”, *Poder Judicial* (1986) 97-105, recogido en *La libertad como pretexto*. Valencia, Tirant lo Blanch (1995); Juan Antonio Lascurain Sánchez: “El proceso penal como proceso de amparo del derecho al honor: comentario a la STC 21/2000”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7 (2001) 405-42; María José Alonso Mas: “La extensión subjetiva de las sentencias estimatorias del recurso de amparo”, *Cuadernos de Derecho Público* 6 (1999) 85-111; Luis Jimena Quesada: “La introducción del derecho a indemnización en el proceso de amparo constitucional”, en VV AA: *La reforma del recurso de amparo*. cit. (2004) 239-69; Ignacio Borrajo Iniesta: “Indemnización constitucional: a propósito de la sentencia Bivens del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”, *Revista de Administración Pública*, 103 (1984) 209-28.

Sobre la admisión del amparo, Francisco Rubio Llorente: “El trámite de admisión del recurso de amparo (Comentario a la Ley Orgánica 6/1988)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 60 (1988), recogido en *La forma del poder*. cit. (2ª ed, 1997) 505-34; Juan Luis Requejo Pagés: “Hacia la objetivación del amparo constitucional (Comentario al Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 19 de septiembre de 1994)”, *REDC* 42 (1994) 153-61 [[202](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_042_153.pdf]; Ignacio Villaverde: “Decidir qué no decidir o qué hacer con los amparos. El trámite de admisión de los recursos de amparo”, *Teoría y Realidad Constitucional* 10-11 (2002) 323-65; el libro VV AA: *La reforma del recurso de amparo*. cit. (2004) ofrece diversas aportaciones: Carles Viver (pp. 38-39), Manuel Aragón Reyes (pp. 168-72), Javier García Roca (pp. 283-87). En general, Fernando Castillo Rigabert: *La admisión del recurso de amparo*, Murcia, Universidad de Murcia (1991).

Además de los estudios de Derecho comparado mencionados en el texto (María Ángeles Ahumada: “El certiorari. Ejercicio discrecional de la jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994; Pablo López Pietsch: “Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la Comisión Benda y el debate español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998), puede consultarse con fruto Séverine Nicot: *La sélection des recours para la juridiction constitutionnelle (Allemagne, Espagne et États-Unis)*. Paris, LGDJ (2006).

La mención al Presidente don Francisco Tomás y Valiente se refiere a su “Discurso de despedida pronunciado en el Tribunal Constitucional el 8 de julio de 1992”, publicado en su libro *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid, CEC (1993) y en *Obras completas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (1997) III: 2283-88, 2284. La cita de Andrew Le Sueur procede de su artículo “Panning for gold: choosing cases for top-level Courts”, en Andrew Le Sueur (dir.): *Building the UK's new Supreme Court*. Osgord, Oxford University Press (2004) 271-92. De ese artículo procede la cita de Lord Roskill, escrita en la Sentencia del caso *In re Wilson* (1985) AC 750, 756: “Your Lordships’ House is only able, in any given year, to hear and determine a limited number of cases and it is important for the evolution of the law as a whole that those should be carefully chosen”. Puro sentido común.

El informe elaborado por una comisión presidida por Lord Woolf que se menciona en el texto, que analiza lúcidamente los problemas que genera el aluvión de asuntos sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es: *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights* (December 2005) [se encuentra en <http://www.echr.coe.int/ECHR/Resources/Home/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf>]. Es interesante también el informe del grupo de sabios, de 15 de noviembre de 2006 [<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>].

Sobre el Protocolo 14 al Convenio europeo de derechos humanos, véase <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=194&CM=2&DF=3/17/2008&CL=ENG>. Su memoria explicativa es de gran valor [se encuentra en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>].

Sobre costas y gratuidad del recurso de amparo, Susana Huerta Tocildo: “Artículo 95” en Requejo (Coord.): *Comentarios a la LOTC*. cit. (2001) 1389-404; Nicolás Rodríguez García: *Justicia gratuita: un imperativo constitucional (doctrina, jurisprudencia, legislación y formularios, con especial referencia a los procesos de amparo constitucional)*. Granada, Comares (2000). El enfoque que sería interesante desarrollar en relación con la jurisdicción constitucional, en particular en sede de amparo, es el que se aplica en Santos Pastor Prieto, Víctor Manuel Moreno Catena (dirs.): *El coste de la justicia*. Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, CGPJ (2001); Santos Pastor Prieto: *¿Ab de la justicia, política judicial y economía*. Madrid, Ministerio de Justicia (1993) y “Elementos para un análisis de la calidad de la justicia”, *Estudios de derecho judicial*, ISSN 1137-3520, 109 (2006) 43-84 y “Eficacia y eficiencia de la justicia”, *Papeles de economía española*, ISSN 0210-9107, 95 (2003) 272-305.

Estudios acerca de la realidad del amparo pueden verse en José Antonio Bernáldez Balado: “Análisis empírico del recurso de amparo constitucional”, *Justicia* 88 (1988) 7-20; Rosa Lapuente Aragón: “Las dificultades del recurso de amparo en cifras”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2 (1990) 141-54; Sabela Oubiña Barbolla: “Diagnóstico del Tribunal Constitucional en el 25º aniversario de la Constitución: sobrepeso grave”, *InDret Working Paper* 184, Barcelona, enero de 2004 [disponible en http://www.indret.com/pdf/184_es.pdf]. Los datos ofrecidos en el cuerpo del estudio están sacados de las Memorias anuales del Tribunal Constitucional [disponibles en <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>].

Finalmente, sobre la reforma de 2007 puede verse Francisco Fernández Segado: *La reforma del régimen jurídico-procesal del recurso de amparo*. Madrid, Dykinson (2008); Lorena Bachmaier Winter: “La reforma del recurso de amparo en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo”, *La Ley*, ISSN 0211-2744 (2007) 1616-1621; Ignacio Borrajo Iniesta: “El nuevo recurso de amparo”, *Revista de Jurisprudencia El Derecho* (2007).

Varios autores y juristas ofrecen ponencias y debates, a partir del anteproyecto del Ministerio de Justicia, en VV AA: *La reforma de la justicia constitucional*. Cizur Menor, Aranzadi y Centro de Estudios Jurídicos (2006). También Ángela Figueruelo Burrieza: “La actual reforma del recurso constitucional de amparo”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, ISSN 1870-8390, 6 (2006) 233-49.

Fecha de recepción de originales: 14 de marzo de 2008.

Fecha de aceptación de originales: 2 de abril de 2008.