

ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO-PROCESAL DEL RECURSO DE AMPARO EN ESPAÑA

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

SUMARIO: I. *La razón de ser y el “iter” de la reforma de la LOTC.* II. *Las modificaciones del régimen jurídico-procesal del amparo.*

I. LA RAZÓN DE SER Y EL “ITER” DE LA REFORMA DE LA LOTC

La Ley Orgánica 6/2007, del 24 de mayo, ha venido a modificar por sexta vez¹ la Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC). Las razones desencadenantes de esta nueva reforma son bien conocidas: el crecimiento desbocado del número de recursos de amparo² ha trastocado gravemente el funcionamiento interno del Tribunal, hasta el extremo de que, como se reconoce en el punto II de la exposición de motivos del texto legal, los recursos de amparo ocupan casi todo el tiempo y los medios personales y materiales del Tribunal. Innesario es decir que esta hipertrofia del recurso genera indeseables efectos, no sólo sobre la resolución de los amparos que llegan al que, en

¹ Las cinco anteriores reformas lo fueron por las leyes orgánicas 8/1984, del 26 de diciembre; 4/1985, del 7 de junio; 6/1988, del 9 de junio; 7/1999, del 21 de abril, y 1/2000, del 7 de enero.

² Los datos numéricos hablan por sí solos: en 1980 se formalizaron ante el Tribunal 218 recursos de amparo; tan sólo una década más tarde, ese número se había multiplicado por trece, alcanzando los 2,896 recursos, y un decenio después, en el 2000, esa última cifra, pese a lo elevada que era, se había duplicado con creces, hasta llegar a los 6,762 recursos de amparo. Transcurridos cinco años (en 2005), los amparos presentados se aproximan a los diez mil (9,476 en total), y sólo en el primer trimestre del 2006 se habían recibido en el Tribunal 3,700 recursos, muchos de ellos relacionados con los problemas de la inmigración, por lo que hay que pensar que esta tendencia a un brutal crecimiento no hará sino aumentar.

ocasiones, ha sido tildado de “Tribunal de los derechos fundamentales”, resueltos hasta con cinco años de retraso, con lo que ello entraña de falta de denegación de justicia, pues, como bien sostiene González Pérez,³ una justicia tardíamente administrada no es justicia, sino también sobre el normal ejercicio por el Tribunal de sus restantes competencias, lo que resulta particularmente pernicioso para el control normativo. La salvaguarda de la primacía normativa de la ley fundamental y, entre otros, el principio de seguridad jurídica, se ven gravemente afectados por el retraso de cinco, seis, siete y, a veces, más años con que el garante de la Constitución resuelve los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. La interpretación constitucional, se ha dicho con toda razón,⁴ se convierte entonces en historia del derecho, y el debate procesal entre los sujetos queda inexorablemente envejecido, descolgado del tiempo y de las circunstancias sobrevenidas en el momento del enjuiciamiento. Y algo análogo podría sostenerse del impacto que el fenómeno descrito presenta sobre la tardía resolución de los conflictos de competencias que enfrentan al Estado y a las comunidades autónomas o a éstas entre sí, al margen ya del pernicioso efecto de parálisis de la actuación administrativa que tal retraso encadena.

La plena comprensión de la situación generada por la imparable inflación de los recursos de amparo exige atender a otro dato: el extraordinariamente elevado porcentaje de recursos de amparo que resultan inadmitidos (más del 97%), inadmisión que, masivamente, se produce mediante providencia, al amparo de las nuevas previsiones establecidas por el artículo 50, LOTC, tras la reforma de 1988. Dicho de otro modo: el porcentaje de demandas en que se otorga el amparo reclamado es ínfimo (inferior al 3%), lo que revela de modo palmario que la hiperlitigiosidad del amparo constitucional no responde a una violación real de derechos, sino a un desmedido y manifiesto abuso de este instrumento procesal, nunca concebido como una vía ordinaria de reparación de las violaciones de derechos fundamentales, como el tenor del artículo 53.2 de nuestra Constitución (en adelante CE) deja bastante claro, pues la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas puede ser recabada por los ciudada-

³ González Pérez, Jesús, “La reforma del Tribunal Constitucional”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, año LVIII, núm. 83 (curso académico 2005-2006), 2006, pp. 335 y ss.; en concreto, p. 341.

⁴ García Roca, Javier, “La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional”, texto mecanografiado que nos ha proporcionado su autor, p. 34.

nos (por utilizar los términos no excesivamente afortunados del propio artículo 53.2, CE) “ante los Tribunales ordinarios” y, “en su caso”, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

No vamos a entrar en la habitual polémica interpretativa acerca del significado de la dicción “en su caso”. Nos limitaremos a decir que, como admite buena parte de la doctrina, no puede hablarse de un indiscriminado derecho de acceso a la jurisdicción constitucional de amparo. El derecho a la tutela judicial efectiva de los propios derechos e intereses legítimos se reconoce respecto de los jueces y tribunales, esto es, en relación con los órganos integrantes del Poder Judicial o, si se prefiere, de la jurisdicción ordinaria, pero no respecto del Tribunal Constitucional, que es único en su orden y queda al margen de la jurisdicción ordinaria. Quiere ello decir que no resulta conculcado ningún derecho cuando a un recurrente le es inadmitido su recurso de amparo por alguna de las causas legalmente predeterminadas, y que éstas pueden ser más o menos amplias de acuerdo con la opción decisoria que en cada momento siga el legislador, que no dispone, a nuestro juicio, de límites en su capacidad configuradora de tales causas, pudiendo llegar a establecer, si así lo entendiera oportuno, un verdadero *writ of certiorari*.

Somos conscientes, desde luego, de que quizá haya arraigado una cierta conciencia social en torno a la existencia de un derecho a la jurisdicción constitucional de amparo, que presupondría una vinculación inescindible entre la supuesta violación de un derecho fundamental del que se es titular y la legitimación, no sólo para accionar constitucionalmente en vía de amparo, sino también para obtener una respuesta sobre el fondo del asunto por parte del Tribunal Constitucional una vez cumplidos los requisitos procesales de la demanda. En el fondo de todo ello, innecesario es decirlo, late una concepción subjetiva del instrumento procesal que nos ocupa, que el propio Tribunal, durante bastantes años, se ha encargado de asentar y potenciar. Pero que ello haya sido así durante años no significa que deba serlo siempre; esto es, que esa maximización del interés subjetivo haya de prevalecer irreversiblemente sobre la opción opuesta, de objetivación del amparo en atención al interés general, pues ningún sustento constitucional tiene esa visión esencialmente subjetiva del amparo. La progresiva parálisis del Tribunal y la inflación sin límite del número de amparos, de resultados de la utilización abusiva del recurso, son razones de suficiente entidad como para que el legislador haya buscado, con base en una visión objetiva del recurso de amparo, al-

terar el mecanismo de admisión y flexibilizar aún más de lo que ya hizo en 1988 el trámite de admisión.

La preocupación ante la problemática anudada a esta hiperplasia del amparo, como acaba de recordarse, está lejos de ser nueva. El fracaso del fin pretendido —agilizar el trámite procesal de inadmisión en este tipo de recursos— por la reforma del artículo 50, LOTC, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/1988, del 9 de junio, era constatado pocos años después. En el Coloquio internacional celebrado en Madrid en octubre de 1994 sobre la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con ocasión de los quince años de ésta, el problema era planteado con toda claridad. Los datos numéricos hablaban por sí solos,⁵ y, al abordar la problemática subyacente al recurso de amparo, Rubio Llorente aducía⁶ que ni el Tribunal Constitucional español ni ningún otro tribunal constitucional ni, más ampliamente, ningún tribunal supremo puede funcionar si no dispone de un medio que le permita decretar la inadmisión de las demandas, no sólo por defectos de forma, sino también por motivos de fondo. La gran cuestión no es sino la relativa a la inadmisión por motivos de fondo y a la libertad del Tribunal para acordarla; dicho con más precisión: la de si para resolver sobre la inadmisión el Tribunal ha de atender sólo a la existencia o inexistencia (aparentes) de una violación de los derechos protegidos, o puede tomar también en consideración otras circunstancias, tales como la gravedad real de los daños originados por la violación o la mayor o menor generalidad (o frecuencia) de ese género de violaciones. La conclusión de las precedentes reflexiones venía a entrañar una inequívoca demanda de reforma de la LOTC: sólo mediante esa facultad de seleccionar los asuntos de los que ha de ocuparse podrá el Tribunal llevar a cabo con esperanzas de éxito la función, que sólo él está en condiciones de desempeñar, de hacer compatible la supremacía de la Constitución con el imperio de la ley.⁷

⁵ Basta con extraer de los cuadros estadísticos manejados en este coloquio el siguiente dato comparativo: de los 29,814 asuntos ingresados en el Tribunal Constitucional desde el 15 de julio de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1994, 28,106 (esto es, más del 94% del total de asuntos) eran recursos de amparo. *Cfr.* al respecto, Rodríguez-Piñero, Miguel *et al.*, *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, Tribunal Constitucional/CEC, 1995. Apéndice estadístico sobre la actividad del Tribunal Constitucional, en pp. 293 y ss.

⁶ Rubio Llorente, Francisco, “El recurso de amparo constitucional”, en Rodríguez-Piñero, Miguel *et al.*, *La jurisdicción constitucional en España...*, *cit.*, pp. 125 y ss.; en concreto, pp. 170 y 171.

⁷ *Ibidem*, pp. 172 y 173.

A la vista de todo lo expuesto, no ha de extrañar que en la última década del pasado siglo se sucedieran en el propio Tribunal diversas iniciativas más o menos informales encaminadas a articular posibles vías de solución del problema. Así, bajo la presidencia de Rodríguez Bereijo (1995-1998) se creó en el seno del Tribunal una comisión que redactó un “Borrador de reforma de la LOTC” en mayo de 1998.⁸

Ya en el nivel de las formaciones políticas, el PP y el PSOE, en el “Pacto para la reforma de la justicia”, suscrito en 2001, acordaban llevar a cabo la reforma de la LOTC, lo que no se concretaba finalmente en la Legislatura 2000-2004 (VII Legislatura).

La increíble sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, del 23 de enero de 2004, de la que nos hemos hecho eco detenidamente en otro lugar,⁹ supuso un fuerte aldabonazo sobre las fuerzas políticas y sobre el propio mundo jurídico ante el tosco, brutal e inconstitucional atentado llevado a cabo contra la posición institucional del Tribunal Constitucional y, como es obvio, contra la independencia y estatuto jurídico de sus miembros. La sentencia en cuestión vino a suponer la chispa que desencadenó, al fin, el proceso conducente a una reforma de la Ley Orgánica reguladora del más alto tribunal. Así las cosas, el Ministerio de Justicia elaboraba un anteproyecto (agosto de 2005), objeto de un crítico Informe del Consejo General del Poder Judicial (octubre de 2005), que, con algunas modificaciones, fue finalmente aprobado como Proyecto de ley orgánica por el Consejo de Ministros del 11 de noviembre de 2005, siendo presentado en el Congreso de los Diputados el 18 de ese mismo mes, calificado el 22 y finalmente publicado el 25 de noviembre.¹⁰

II. LAS MODIFICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO-PROCESAL DEL AMPARO

Ya hemos tenido oportunidad de señalar que es el recurso de amparo constitucional el instrumento procesal más afectado por la reforma. Diez

⁸ Puede verse en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, 2o. semestre de 1999, pp. 415 y ss.

⁹ *Cfr.* al respecto, Fernández Segado, Francisco, “La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) de 23 de enero de 2004”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 129, julio/septiembre de 2005, pp. 193 y ss.

¹⁰ Puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante *BOCG*), Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, serie A, núm. 60-1, 25 de noviembre de 2005, pp. 1-11.

de los diecisiete artículos¹¹ que integran el título III del texto legal (“Del recurso de amparo constitucional”) van a ser modificados, y al margen ya de este dato puramente cuantitativo, el recurso va a ser objeto de un cambio de perspectiva de enorme relevancia, con arreglo al cual el elemento objetivo va a pasar a dominar por encima de la antigua visión subjetiva con la que el recurso de amparo vino siendo concebido desde los primeros años de vida del Tribunal.

Las reformas que se abordan —puede leerse en el punto III de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2007— 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 nueva configuración de que habla la exposición de motivos se pretende conseguir a través de los siguientes rasgos nucleares: 1) La objetivación del recurso de amparo. 2) La inversión del trámite de admisión. 3) La formalización de la inadmisión. 4) La habilitación a las secciones para la resolución del recurso. 5) La reforma del trámite de la cuestión interna de inconstitucionalidad. A estos cinco aspectos centrales de la reforma del régimen jurídico-procesal del amparo hay que añadir algunas otras modificaciones, que también procederemos a examinar. Nos detendremos, sucesivamente, en cada una de las cuestiones mencionadas.

1. La objetivación del recurso de amparo

I. La desnaturalización del recurso de amparo constitucional en nuestro país ha sido la resultante de la visión de este instituto procesal como un instrumento adicional a sumar a los diferentes instrumentos procesales de tutela de los derechos fundamentales, es decir, lejos de visualizarse como un mecanismo extraordinario de protección al que sólo se puede acudir en casos muy específicos, de auténtica y grave lesión de bienes constitucionales, se ha concebido como una instancia más, la última en el

¹¹ No contabilizamos obviamente el artículo 45 del texto inicial de la LOTC, derogado por la Ley Orgánica 8/1984, del 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia.

plano interno, en el procedimiento de tutela de los derechos. Toda persona que entienda que sus derechos fundamentales o libertades públicas han sido, supuestamente, objeto de violación, se considera legitimada para acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional y para lograr de éste un pronunciamiento sobre el fondo de su asunto. De este uso indiscriminado del amparo a su abuso media un paso. El propio Tribunal Constitucional, con su doctrina bien proclive en un primer momento a esta concepción, y con su interpretación hiperexpansiva de los derechos adjetivos del artículo 24, CE, ha hecho todo lo posible por facilitar el paso anteriormente mencionado. Los datos numéricos de los que ya nos hemos hecho eco no hacen sino corroborar el auténtico abuso que se viene haciendo de este instituto procesal constitucional.

Así las cosas, la reforma legal propiciada por la Ley Orgánica 6/2007 da un giro radical en la concepción del amparo, giro que puede compendiarse en la idea de la objetivación, con arreglo a la cual no basta con que el recurrente cumpla con los requisitos procesales legalmente previstos para la presentación de un recurso de amparo; no basta tampoco con que aquél alegue y acredite la lesión de sus derechos fundamentales, ni tan siquiera la gravedad de esa lesión, pues a la vista de la reforma introducida en diversos preceptos del texto legal [de modo muy particular en los artículos 49.1 y 50.1, b)] es necesario algo más: que el recurrente justifique la especial trascendencia constitucional del recurso, ya que para que la sección, mediante acuerdo unánime de sus tres miembros, o la Sala, mediante decisión mayoritaria, puedan decidir la admisión de un recurso de amparo, al margen ya de que se cumplan los distintos requisitos legalmente exigidos por los artículos 41 a 46 y 49, LOTC, será preciso que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su “especial trascendencia constitucional”.

De todo ello se desprende con nitidez meridiana el enorme cambio que introduce la ley en la concepción del amparo. Ya no es suficiente la existencia de una lesión evidente de derechos constitucionalmente protegidos a través de esta vía. Es exigible mucho más: la “especial trascendencia constitucional” del recurso. El amparo deja de ser así, en rigor, un instrumento dirigido a la reparación en sede constitucional de las lesiones de derechos sufridas por los recurrentes, para convertirse en un mecanismo más de defensa objetiva de la constitucionalidad del sistema, esto es, en un mecanismo de garantía de la primacía normativa de la Constitución.

La opción por la objetivación es inequívoca y rotunda. Buena prueba de ello la encontramos en la comparación del nuevo diseño del amparo constitucional con el *Verfassungsbeschwerde* alemán, que si bien requiere también para su admisión a trámite (artículo 93. a de la Ley del Tribunal Constitucional Federal —BverfGG—, texto de 1951, tras las modificaciones introducidas en él por las leyes del 11 de agosto de 1993 y 16 de julio de 1998) que el recurso tenga un significado jurídico-constitucional fundamental (apartado segundo, punto a), a modo de salvedad frente al principio de objetivación, se prevé asimismo la admisión a trámite de un recurso de esta naturaleza “cuando resulte para el recurrente un perjuicio especialmente grave a causa de la negativa a conocer sobre el fondo”.

La Ley Orgánica 6/2007 va, pues, más lejos que la legislación alemana en lo que a la objetivación de este recurso se refiere, pues no deja resquicio alguno al elemento subjetivo, por lo menos a la vista de la literalidad de los preceptos que inciden en la admisión de un recurso de amparo constitucional. Tampoco admite la cautela, que, como recuerda Cruz Villalón,¹² se incluía en los trabajos elaborados en el interior del propio Tribunal Constitucional con vistas a una hipotética reforma de la LOTC, en el sentido de que el contenido de la demanda no hubiera recibido una respuesta de fondo en la jurisdicción ordinaria.

Vale la pena recordar, haciendo un breve inciso, que en el borrador de reforma de la LOTC elaborado en mayo de 1998 en el seno del Tribunal Constitucional, al que ya hemos tenido oportunidad de referirnos, se proponía como texto alternativo al del artículo 50, entonces en vigor, uno sustancialmente semejante al finalmente adoptado por el legislador en la reforma de 2007, pero que abría un cierto “portillo”, por así decirlo, a la vertiente subjetiva del amparo, al prever, entre los supuestos desencadenantes, en su caso, de una decisión de admisión, no sólo el de que “el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo del mismo por parte del Tribunal Constitucional” “en razón de su trascendencia constitucional”, sino también “en atención a la gravedad del perjuicio causado al recurrente por la alegada vulneración del derecho fundamental”, fórmula de clara inspiración alemana, o “cuando la alegación de vulneración del mismo

¹² Cruz Villalón, Pedro, “Acotaciones al Proyecto de reforma de la justicia constitucional”, en Espín Templado, Eduardo *et al.*, *La reforma de la justicia constitucional*, Navarra, Editorial Aranzadi-Centro de Estudios Jurídicos, Cizur Menor, 2006, p. 76.

(del derecho fundamental), no siendo manifiestamente infundada, no haya tenido ocasión de ser planteada previamente ante la jurisdicción ordinaria”. Como fácilmente se puede apreciar, el legislador ha sido mucho más restrictivo que el Tribunal Constitucional a la hora de contemplar las circunstancias que pueden posibilitar la admisión a trámite de un recurso de amparo.

En definitiva, el principio de objetivación es pleno, y no encuentra en la reforma de la LOTC ninguna excepción que entreabra la puerta al elemento subjetivo, lo que, anticipémoslo ya, a nuestro juicio, no significa que una interpretación flexible de alguno de los criterios o parámetros que el nuevo artículo 50.1, b), LOTC, enuncia a los efectos de que el Tribunal aprecie la “especial trascendencia constitucional” de un recurso de amparo no pueda propiciar una cierta atención, siquiera sea en casos que se presenten como excepcionalmente graves, al elemento subjetivo, cuestión sobre la que volveremos más adelante.¹³ De todo lo precedentemente expuesto creemos que se puede concluir subrayando que el principio de la objetivación, rasgo nuclear del nuevo amparo constitucional, encuentra su gozne en un concepto jurídico indeterminado, como es el de la “especial trascendencia constitucional”, al que pasamos ahora a referirnos.

II. El concepto de “especial trascendencia constitucional” aparece en dos momentos claves del proceso. El primero de ellos es el de la presentación de la demanda. El artículo 49.1, LOTC, es modificado para añadirle un inciso final, en el que se alude a este concepto. A tenor del texto resultante:

¹³ Al logro del reconocimiento de un cierto resquicio al elemento subjetivo se orientaba la enmienda núm. 27, formulada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). En ella, se proponía la adición de un nuevo inciso en la letra b) del apartado primero del artículo 50, LOTC, de resultas del cual había de quedar con la siguiente redacción: “Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional bien en razón del perjuicio particularmente grave que se le ocasione al demandante con la denegación de una decisión sobre el fondo, bien en razón de su especial trascendencia constitucional...”. La enmienda se justificaba en consideración a que en el texto del proyecto no se hacía mención a causas de corte subjetivo, ya que en la modificación del artículo 50 se acude a un sistema de admisión discrecional en razón de la relevancia constitucional. A juicio del grupo que suscribía la enmienda, “falta equilibrar las dos dimensiones del amparo (la objetiva y la subjetiva) en el texto proyectado, puesto que no nos parece adecuado olvidar esta segunda cualidad del amparo que tutela, también, las vulneraciones que por la entidad del perjuicio que causan al reclamante deben ser admitidas”.

El recurso de amparo constitucional se iniciará mediante demanda en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso.

Este nuevo requisito de la demanda no deja de plantear problemas. El primero de ellos es el de que en un periodo de tiempo breve, como es el que se prevé para la interposición del recurso de amparo, mínimamente ampliado por la reforma del artículo 44.2, LOTC, quedando fijado ahora en treinta días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial, no va a resultar fácil sustentarlo en la demanda con un mínimo de rigor. Excesiva parece asimismo esta exigencia para un buen número de abogados, por lo general poco expertos en derecho constitucional, aunque es cierto que este déficit tiene una fácil solución: profundizar más en el conocimiento de esta disciplina, bastante postergada tanto en el foro como en la magistratura. A este respecto, el diputado popular, señor Astarloa Huarte-Mendicoa, por las mismas razones (“el hecho de que el actual turno de oficio no asegura la especialización en Derecho constitucional..., unido a un plazo breve para argumentar la trascendencia constitucional”) aduciría ante la Comisión Constitucional del Congreso la merma de garantías del procedimiento de amparo, también denunciada por el Informe de la Fiscalía General del Estado en torno al Anteproyecto de ley, que podía “generar una seria indefensión de cara a los recurrentes”.¹⁴

En la misma dirección, la indeterminación del concepto de “especial trascendencia constitucional” no facilita precisamente las cosas. Su concreción no termina de desaparecer con la fijación por el artículo 50.1, b), LOTC, de un tríptico de criterios a los que se ha de atender para apreciar la “especial trascendencia constitucional” de un recurso de amparo. La dificultad, innecesario es decirlo, se acentuará notablemente en los primeros tiempos de vigencia de la reforma, pues en esta primera etapa el Tribunal no habrá tenido oportunidad de pronunciarse, y de esta forma fijar, mínimamente al menos, lo que entiende por tal concepto. En sintonía precisamente con la carga de imprecisión aneja al concepto en cuestión, ha de entenderse la petición formulada por la enmienda núm. 5, firmada por la

¹⁴ DSCD, Comisiones, VIII Leg., núm. 769, 5 de marzo de 2007, p. 13.

diputada del Grupo Parlamentario Mixto, señora Lasagabaster Olazábal, que proponía suprimir el inciso final añadido al artículo 49.1, LOTC, por el texto del Proyecto de ley sobre la base de que “el término (más bien habría que decir el concepto o, en su caso, la expresión) utilizado como requisito para la formalización de la demanda... se antoja de una gran inseguridad jurídica”. “La trascendencia constitucional para el solicitante de amparo —se añadía en la motivación de la enmienda— siempre estará más que justificada”. En último término, se razonaba que “la aparición en nuestro ordenamiento jurídico de la expresión ‘interés casacional’, para limitar la admisión a trámite de los recursos casacionales, ha generado en la práctica situaciones de auténtico desconcierto, que, con toda seguridad, se trasladarán al recurso de amparo con la adición, como requisito de la demanda, de la ‘especial trascendencia constitucional’”.

Un sector de la doctrina se ha manifestado asimismo crítico con el recurso al susodicho concepto. Así, Ortiz Úrculo se iba a pronunciar en concordancia con alguno de los argumentos aducidos en apoyo de la enmienda núm. 5. Para el mencionado autor, la justificación de la “especial trascendencia constitucional” del recurso de amparo por la parte demandante, como requisito para que dicho recurso sea admitido a trámite, merece algún comentario, porque si la parte demandante estima que un derecho fundamental le ha sido lesionado y la vía judicial está agotada, ¿qué más ha de ponderar para justificar que su demanda tiene trascendencia constitucional?¹⁵

A su vez, García Manzano iba a aducir que si la reforma que propicia la ley se orienta a una disminución del número de recursos de amparo, y a una más expeditiva decisión sobre su inadmisión a *limine*, no parece que la fórmula introducida en el inciso final del artículo 49.1 conduzca, con eficacia, a dichos propósitos. La exigencia de que la demanda justifique “la especial trascendencia constitucional del recurso”, a juicio de quien fuera magistrado constitucional,¹⁶ desvía el problema de fondo hacia el terreno de un requisito formal, pues los demandantes de amparo incorporarán a su escrito un apartado en el que invocarán y alegarán que concurre en su caso dicha especial trascendencia.

¹⁵ Ortiz Úrculo, Juan Cesáreo, “Respuestas a la encuesta”, en Espín Templado, Eduardo *et al.*, *La reforma de la justicia constitucional*, Navarra, Aranzadi-Centro de Estudios Jurídicos, Cizur Menor, 2006, p. 106.

¹⁶ García Manzano, Pablo, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 102.

A nuestro modo de ver, la exigencia del inciso final del artículo 49.1, LOTC, de que en la demanda se justifique la “especial trascendencia constitucional” del recurso, como requisito para que la misma pueda ser admitida a trámite, encierra el peligro de terminar convirtiéndose en un puro formalismo con efectos que pueden llegar a ser contraproducentes, pues si la sección, o en su caso la Sala, se limitan, en aras de la brevedad del trámite, a atender a la apariencia de esa “especial trascendencia constitucional” en función de los términos de la fundamentación esbozada en la demanda, puede perfectamente acontecer que una demanda que tenga especial relevancia constitucional sea rechazada a *limine* de resultas de la deficiente fundamentación de tal trascendencia constitucional, lo que iría frontalmente en contra de la pretendida objetivación del amparo. A su vez, si la sección o, en su caso, la Sala, han de proceder a verificar, a la vista de todos los extremos del caso, si el mismo presenta una “especial trascendencia constitucional”, y por nuestra parte no nos cabe duda de que así deben actuar, entonces, ¿qué sentido tiene exigir al demandante que justifique la existencia de tal trascendencia constitucional? Creemos que ninguno. Más aún, con la exigencia de tal fundamentación lo único que quizá pueda conseguirse sea trivializar lo que constituye el auténtico presupuesto esencial para la admisión a trámite de la demanda, pues, como ya se ha dicho, esa exigencia es el gozne sobre el que gira la objetivación del recurso de amparo. A la vista de los inconvenientes expuestos se puede explicar que en el borrador de reforma de la LOTC elaborado en el seno del Tribunal Constitucional en mayo de 1998, pese a acuñarse en el texto propuesto para el artículo 50.1 el concepto de “trascendencia constitucional”, no se propusiera introducir ninguna reforma en el artículo 49, no exigiéndose por lo mismo al demandante de amparo que justificara la trascendencia constitucional de su recurso. En cualquier caso, a nuestro entender, una exigencia del principio de objetivación es que las secciones o las Salas admitan a trámite aquellos recursos en los que haya una apariencia de trascendencia constitucional, al margen de que la misma no se infiera de una hipotética mal fundamentada demanda. Lo contrario no dejaría de ser un formalismo enervante.

III. El segundo momento en que hace acto de aparición la idea objetivadora de la “especial trascendencia constitucional” es el del trámite de admisión del recurso, pues sin entrar ahora en el notabilísimo cambio

que presupone la inversión del trámite de admisión, es lo cierto que el nuevo texto del artículo 50.1, b), LOTC, exige para que pueda mediar una decisión de admisión a trámite, “que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional”, que se apreciará atendiendo a su importancia: *a)* para la interpretación de la Constitución; *b)* para su aplicación o para su general eficacia, y *c)* para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

A la vista de este tríptico de criterios ofrecidos por el legislador para que el Tribunal Constitucional pueda apreciar si el recurso presenta esa “especial trascendencia constitucional”, se puede señalar, ante todo, que a través de ellos el legislador no hace otra cosa que profundizar en la vertiente objetiva que ahora se da al amparo. Es verdad que no ha faltado quien, como García Torres,¹⁷ ha entendido que la redacción dada al artículo 50.1, b), LOTC, por la Ley Orgánica 6/2007 es tan escasamente constrictiva como la del anterior artículo 50.1, c),¹⁸ aunque intuye que su interpretación irá encaminada a incrementar la “objetivación”. No creemos que pueda establecerse un parangón entre los textos de los dos preceptos citados, pues aunque la dicción del anterior artículo 50.1, c), LOTC, se entendiera en el sentido de una exigencia de contenido constitucional de la demanda, la ley matizaba esa exigencia al aludir a que la demanda había de carecer “manifiestamente” de tal contenido. Sin entrar en mayores comparaciones, el recurso al adverbio “manifiestamente” ya pone de relieve una diferencia de grado significativa. Para que la demanda pudiera ser inadmitida no bastaba con que careciera de contenido constitucional, sino que era preciso que tal carencia fuera manifiesta. A todo ello habría que añadir, como recuerda la doctrina,¹⁹ que la aplicación que el Tribunal Constitucional hizo del artículo 50.1, c) del texto anterior de la LOTC convirtió este precepto, en la práctica, en un juicio anticipado sobre el fondo del asunto, que lo llevaba a decidir mediante

¹⁷ García Torres, Jesús, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 103.

¹⁸ Recordemos que con anterioridad a la reforma de 2007, el artículo 50.1, c), LOTC, habilitaba a la sección, por unanimidad de sus miembros, para acordar, mediante providencia la inadmisión del recurso cuando “la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional”.

¹⁹ Fossas Espadaler, Enric, “El Proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2006, p. 181.

providencia, y no a través de sentencia, en torno a la inexistencia de vulneración de un derecho fundamental en el caso concreto.

El tríptico de parámetros del artículo 50.1, b), LOTC, no termina de arrojar luz suficiente para desentrañar con claridad lo que ha de entenderse por “especial trascendencia constitucional”, concepto que se tilda de ambiguo, y al que se buscan interpretaciones diversas, lo que no es sino la resultante de su carácter notablemente abierto, que, sin embargo, anticipémoslo ya, aún queda algo distante del procedimiento del *certiorari*. No faltan consideraciones muy críticas en torno a los peligros anexos a la excesiva amplitud del concepto. Y así, González Pérez aduce que, en la realidad, la apreciación de la “especial trascendencia constitucional” “queda al criterio de la mayoría de los magistrados de la Sección —y, quizá, en la práctica, en muchos casos al del letrado del Tribunal correspondiente— decidir sobre la inadmisión”. Y si tenemos en cuenta —añade el citado autor—²⁰

...que hasta la fecha el Tribunal no ha sido muy respetuoso con el principio de igualdad y ha jugado un papel importante la personalidad del demandante a la hora de decidir los amparos, podemos imaginarnos cómo va a apreciarse la “trascendencia constitucional” para pronunciarse sobre la admisibilidad del amparo.

En el debate previo a la aprobación de la reforma se reclamó la conveniencia de hacer un esfuerzo para precisar mejor el supuesto de admisión por “trascendencia constitucional”.²¹ No era una reivindicación carente de fundamento a la vista de algunas de las posiciones explicitadas por la propia doctrina antes de que la reforma fuera aprobada. Algunos ejemplos pueden corroborarlo. López Garrido entendía²² que con la “especial trascendencia constitucional” “se trata de garantizar que el Tribunal Constitucional no haya de decidir acerca de recursos de amparo que no cuenten con la suficiente fundamentación o base jurídico-constitucional”. En similar direc-

²⁰ González Pérez, Jesús, “Encuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2o. semestre de 2006, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 25.

²¹ En tal sentido, Borrajo Inieta, Ignacio, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 96.

²² López Garrido, Diego, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 104.

ción, Cuesta Martínez²³ aducía que con la reforma “se pretende que los recursos de amparo se fundamenten con una mayor precisión en la invocación del derecho vulnerado, en la que se justifique la trascendencia constitucional del recurso”. A la vista de estas reflexiones, parece que ni tan siquiera los diputados de la mayoría parlamentaria socialista (y además, relevantes diputados) se habían enterado muy bien del significado del concepto y de lo que entrañaba la objetivación del amparo, pues no creemos que las explicaciones de los dos diputados reflejen ni de lejos el fin perseguido con la exigencia de una “especial trascendencia constitucional” del recurso. La objetivación del amparo —creemos que es evidente— nada tiene que ver con la pretensión de una mejor fundamentación de las demandas, aunque sería loable que de resultados de la objetivación se derivara tal mejoría. Más aún, como ya hemos dicho, incluso si la “especial trascendencia constitucional” no fuera convenientemente justificada, pese a presentar objetivamente el caso sujeto al Tribunal dicha trascendencia, en pura lógica objetiva, el recurso habría de ser admitido a trámite. Dicho de otro modo, con la exigencia de relevancia constitucional no se pretende mejorar la fundamentación de sus recursos por los demandantes de amparo.²⁴

Las dudas que se advierten son, por otro lado, inherentes a la propia filosofía objetivadora del recurso, pues lo que con la reforma se pretende, en último término, es dar un amplio margen de libertad al Tribunal Constitucional para que pueda limitarse a conocer de aquellos recursos que, con independencia ya de la mayor o menor verosimilitud de violación de un derecho en el caso concreto que de ellos se desprenda, presenten una proyección o relevancia general, propiciando de esta forma que el Tribunal pueda determinar el contenido y alcance de los derechos fundamentales. Y ello parece oponerse frontalmente a una delimitación puntual y precisa de los supuestos en los que un recurso presenta “especial trascendencia constitucional”.²⁵ A nuestro juicio, los tres parámetros contempla-

²³ Cuesta Martínez, Álvaro, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 100.

²⁴ Cachero Álvarez, a su vez, establece una analogía entre la “especial trascendencia constitucional” y el concepto introducido en el año 2001 del “interés casacional”, obviamente en relación con el recurso de casación. Cachero Álvarez, Héctor, “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Otrosí*, núm. 83, 2007, pp. 12 y ss.; en concreto, p. 14.

²⁵ Es obvio que no faltan quienes creen justamente lo contrario. Y así, Ortiz Úrculo aduce que el Tribunal Constitucional debe ser ejemplo de seguridad jurídica para todos, y es evidente que la inaprensible expresión utilizada por los artículos 49 y 50 no constituyen el mejor instrumento para conseguir aquello. En sintonía con todo ello, el propio au-

dos por el artículo 50.1, b), LOTC, suministran al Tribunal un instrumental suficiente como para que, a la vista de cada caso, pueda decidir si el recurso debe o no ser admitido a trámite. Es obvio que estos parámetros otorgan al Tribunal un amplio margen decisorio o, si se prefiere, una notable discrecionalidad para decidir, pero ello pensamos que va implícito en la propia concepción objetiva del amparo por la que opta el legislador. Más aún, en sintonía con el carácter abierto del concepto y en coherencia asimismo con el “plus” de apertura que a nuestro entender entraña el segundo de los parámetros acogidos por el artículo 50.1, b), LOTC (importancia del recurso para la aplicación y general eficacia de la Constitución), creemos —y volveremos sobre ello más adelante— que el Tribunal puede encontrar en ese parámetro un resquicio para que, aunque sea en una pequeña medida, pueda entrar en juego el elemento subjetivo. Llegados aquí, nos centraremos ahora en el análisis de los tres parámetros.

- A) El primer y el tercer parámetros se hallan estrechamente conectados. Ello resulta evidente si se advierte que la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales no es sino la resultante de interpretar aquella parte de la Constitución que consagra tales derechos. Por tanto, bien podría decirse que mientras el primer parámetro atiende a la interpretación de la Constitución en general, el tercero fija su atención en la interpretación de las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales. El carácter objetivo de uno y otro criterio alcanza su máximo umbral. Desde esta perspectiva, bien puede aducirse que un recurso de amparo presentará “especial trascendencia constitucional” cuando posibilite un pronunciamiento de alcance general del Tribunal Constitucional a través del cual éste cumpla con su rol de “intérprete supremo de la Constitución” en general y de los derechos fundamentales en particular. No ha de extrañar que, desde esta óp-

tor se mostraba partidario de que la “especial trascendencia constitucional” quedara mejor definida y con mayor claridad a como lo hacía el artículo 50.1, b) del Anteproyecto (que a la postre se convertiría en el texto definitivo de la ley), o, alternativamente, de que la reforma se inclinara decididamente por otras soluciones, como la de limitar los derechos fundamentales susceptibles de amparo ante el Tribunal Constitucional, o adoptar medidas sobre la aptitud exigible a los letrados para que puedan intervenir en el recurso de amparo, o sobre las multas a imponerles cuando sus recursos fueran inadmitidos. Ortiz Úrculo, Juan Cesáreo, “Respuesta a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, cit., pp. 106 y 107.

tica, Cruz Villalón entienda²⁶ que el recurso será admitido a trámite por lo que importe desde la perspectiva del avance en el conocimiento y significado de los derechos fundamentales en su conjunto o individualmente considerados. A su vez, García Torres, con una visión prospectiva, señala²⁷ que es probable que el nuevo artículo 50.1, b), LOTC, sea administrado en el sentido de incrementar la “objetivación” del amparo, vigorizando la tendencia a convertir la violación del derecho individual en simple ocasión pedagógica, cuando no en pretexto, para fijar doctrina.

- B) El segundo de los parámetros a los que ha de atender el Tribunal se separa de los dos precedentes, ante todo, porque ya no atiende a la interpretación constitucional, sino a la aplicación y eficacia de la norma suprema. Ello, desde luego, nos sigue situando ante un criterio objetivo, pero que, en cuanto abierto a situaciones subjetivas en las que apreciar la eficacia, la vigencia real de la Constitución, ya está ofreciendo un resquicio a elementos subjetivos.²⁸

El tema no es baladí, pues una de las críticas más extendidas que ha suscitado la reforma ha sido la de que la objetivación del recurso de amparo desvirtúa de manera manifiesta y clara su profundo sentido de protección individualizada, concreta y reparadora de las restricciones a las libertades y derechos fundamentales que cada ciudadano considera que ha sufrido. En cuanto que el nuevo texto del artículo 50 responde más bien a la idea de una defensa abstracta de la norma constitucional, Trillo Torres²⁹ lo considera incompatible con la noción social, política y jurídica del recurso de amparo. Muy similar es la postura de Garrorena, para quien en el lenguaje mismo de la Constitución la palabra “amparo” no es gratuita: apunta a hacernos pensar intuitiva y necesariamente en la protección subjetiva de nuestros derechos constitucionales.³⁰ No faltan tampoco quienes se preguntan si el legislador no se ha dejado llevar por un

²⁶ Cruz Villalón, Pedro, “Acotaciones al Proyecto de reforma...”, *cit.*, p. 76.

²⁷ García Torres, Jesús, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 103.

²⁸ Análoga posición mantiene Cruz Villalón, quien también reconduce a este criterio los amparos de reiteración de doctrina. Cruz Villalón, Pedro, “Acotaciones al Proyecto de reforma...”, *cit.*, pp. 76 y 77.

²⁹ Trillo Torres, Ramón, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 114.

³⁰ Garrorena Morales, Ángel, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 46.

exceso de objetivación en la configuración del recurso de amparo.³¹ E incluso, entre quienes se muestran decididamente partidarios de la objetivación, algunos reivindican la recepción de algún criterio subjetivo. Así, para Espín, “en el nuevo texto se hecha (*sic*) en falta quizás... una referencia a la admisión por algún criterio esencialmente subjetivo, entendida la expresión en el sentido de que la ratio de la admisión se funde en la trascendencia del recurso para los intereses del recurrente, pese a su posible carencia de interés constitucional objetivo”.³² En sintonía con ello, el propio autor manifiesta su esperanza en que la práctica del Tribunal introduzca esta perspectiva subjetiva a partir de una interpretación flexible de alguno de los criterios.³³ En esta misma dirección, Lucas Murillo³⁴ entiende que la noción de “especial trascendencia constitucional”, pese a su carácter esencialmente objetivo, no es necesariamente incompatible con el propósito de evitar a una persona los graves perjuicios derivados de una actuación administrativa o judicial en vulneración de sus derechos fundamentales.³⁵

Las tomas de posición precedentes nos muestran que un sector de la doctrina, incluso partidario de la objetivación, cree que debiera abrirse un portillo a lo subjetivo. Dicho de otro modo: la objetivación del amparo no debiera impedir de raíz que en un momento dado no pueda admitirse un recurso en atención a un criterio subjetivo. Ello no quiere decir que el concepto de “especial trascendencia constitucional” pueda ser interpretado tan flexiblemente como para que todo quepa en él. Pero, desde luego, a nuestro entender, el parámetro de la aplicación y general eficacia de la Constitución puede permitir al Tribunal, llegado el caso, admitir a

³¹ Cascajo Castro, José Luis, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 97.

³² Espín Templado, Eduardo, “Comentarios al Anteproyecto...”, *La reforma de la justicia constitucional*, *cit.*, p. 31.

³³ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

³⁴ Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, pp. 56 y 57.

³⁵ Por aludir a algún otro autor, podemos recordar que también Mendizábal se inclinaba en esta dirección: “La trascendencia constitucional pudiera ir acompañada del impacto o preocupación social en un determinado momento o la extensión de sus efectos”. Mendizábal Allende, Rafael de, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma...*, *cit.*, p. 105. A su vez, Oubiña cree que se echarán en falta referencias al criterio subjetivo; por ejemplo, vulneraciones especialmente importantes para el litigante o incluso un criterio cuantitativo. Oubiña Barbolla, Sabela, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 109.

trámite un recurso de amparo que, por ejemplo, impida que el recurrente haya de sufrir un daño especialmente grave en sus derechos fundamentales. Ello no significa, ni mucho menos, que defendamos la vieja fórmula del Príncipe de Lampedusa, de que todo cambie para que todo siga igual. Y para que la inercia no termine invalidando el propósito de la reforma será inexcusable un sensible cambio en los métodos de trabajo y en la mentalidad de los magistrados constitucionales, pues, como ha dicho Cruz Villalón,³⁶ los jueces encuentran más satisfacción, mayor gratificación personal, en dar una respuesta a las alegaciones de vulneración de derechos o libertades, en cuanto jueces del caso concreto, que en resolver los procesos abstractos planteados por los poderes públicos, especialmente cuando se trata de litigios territoriales. Es lógico que sea así, y que el magistrado constitucional se sienta primigeniamente protector de los derechos, pero, siendo ello así, no bastarán las solas palabras de la ley para llevar a buen puerto la reforma. Será necesario un cambio de mentalidad de los integrantes del Tribunal para que la reforma pueda llegar a ser realmente operativa. Pero esta operatividad es perfectamente compatible con que el Tribunal no cierre herméticamente el paso al criterio subjetivo.

Por lo demás, con la objetivación del recurso de amparo creemos que queda claro que éste es un instrumento extraordinario de garantía de los derechos, lo que en modo alguno viola, por inexistente, un supuesto derecho a la jurisdicción constitucional reconocido por la Constitución.³⁷ Ahora bien, este radical cambio de orientación del amparo constitucional sí exige un funcionamiento adecuado del amparo judicial que contempla el artículo 53.2, CE, cuando se refiere a la tutela de las libertades y derechos que menciona ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Y ello, no nos cabe duda alguna, requiere ir mucho más allá de lo que ha ido la Ley Orgánica 6/2007, que se ha limitado en este punto a reformar el incidente de nulidad de actuaciones. Desde este punto de vista, nos parece perfectamente razonable lo propugnado en la enmienda núm. 80, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en la que se postulaba adicionar una nueva

³⁶ Cruz Villalón, Pedro, “La réforme de la justice constitutionnelle espagnole”, *cit.*, p. 729.

³⁷ En sentido contrario justamente se manifiesta Almagro Nosete, José, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 95.

disposición final segunda al texto legal que acogiera un mandato al gobierno con vistas a la elaboración de un proyecto de ley a remitir a las Cortes Generales, de desarrollo para todos los órdenes jurisdiccionales del amparo judicial previsto por el artículo 53.2, CE, fijando la función que ha de corresponder al tribunal supremo en dicho amparo y armonizándolo con el recurso de amparo constitucional. Con ello no sólo se contribuiría a perfeccionar el sistema de garantías a nivel de la jurisdicción ordinaria, sino también a propiciar vías a cuyo través encauzar esa cultura constitucional ciudadana que quizá no se resigne fácilmente a lo que Cruz Villalón ha tildado³⁸ de “aristocratización” del amparo.

2. La inversión del trámite de admisión

I. Uno de los aspectos más novedosos de la reforma del recurso de amparo es el cambio de la configuración del trámite de admisión. En la exposición de motivos de la ley se subraya de modo particular esta innovación, que, en síntesis, viene a suponer que, frente al sistema anterior del artículo 50.1, LOTC, de causas o supuestos de inadmisión tasados, cuya existencia desencadenaba la inadmisión del recurso, la reforma invierte el juicio de admisibilidad, que ahora se contempla en positivo. El recurrente viene obligado a alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, lo que se traduce en que el órgano competente del Tribunal, en principio la sección, 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. En la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007 se da por supuesto que esta modificación agilizará el procedimiento.

Si establecemos una comparación entre las dos versiones del artículo 50.1, LOTC, la previa a la reforma y la posterior a ésta, las diferencias pueden sistematizarse del siguiente modo:

- a) En primer término, mientras en su redacción anterior se preveía que la sección, por el acuerdo unánime de sus miembros, podía decidir la inadmisión del recurso, ahora se dispone que “el recurso de

³⁸ Cruz Villalón, Pedro, “La réforme de la justice constitutionnelle espagnole”, *Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, pp. 721 y ss.; en concreto p. 730.

amparo debe ser objeto de una decisión de admisión a trámite”, a cuyo efecto la sección, por unanimidad de sus miembros, ha de acordar, mediante providencia la admisión, en todo o en parte, del recurso cuando ello sea pertinente. La reforma se decanta, pues, por una selección en positivo.

- b) En segundo lugar, en la redacción precedente del artículo 50.1 la providencia de inadmisión requería, como se acaba de señalar, del acuerdo unánime de los tres miembros de la sección. No habiendo tal unanimidad, la propia sección podía acordar, mediante auto la inadmisión, requiriéndose tan sólo al efecto la previa audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal, por plazo común que no había de exceder de diez días (artículo 50.3, LOTC, en su versión anterior). Tras la reforma, el artículo 50.2, LOTC, prescribe 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”.
- c) En tercer término, en el texto previo a la reforma la inadmisión del recurso era la consecuencia obligada de la concurrencia de alguno de los supuestos de inadmisión contemplados por los apartados a) a d) del artículo 50.1. Tras la reforma, el párrafo primero del artículo 50.1, de modo taxativo, prescribe que sólo podrá acordarse la admisión cuando concurren todos los requisitos que se determinan en los apartados a) y b), requisitos de entre los que, como ya se ha señalado, el más novedoso y significativo es el de la especial trascendencia constitucional del recurso.

En las diferencias expuestas encontramos algunos aspectos bien significativos de la nueva filosofía inspiradora del trámite de admisión. Nos referiremos a dos de ellos. En primer término, mientras en el texto anterior se disponía que “la Sección... podrá acordar... la inadmisión del recurso cuando concorra alguno de los siguientes supuestos”, tras la reforma, la redacción cambia significativamente, pues ahora se habla de que “la Sección... acordará... la admisión... del recurso solamente cuando concurren todos los siguientes requisitos”. En la propia textualidad se visualiza una diferencia clara: mientras en la versión anterior se está dejando a la sección un cierto margen de discernimiento para admitir, acorde con la idea un tanto subyacente, por lo menos durante los primeros años

del Tribunal, de que el devenir normal del recurso de amparo había de culminar en un pronunciamiento sobre el fondo del mismo por parte del Tribunal, en la nueva redacción late una inequívoca visión restrictiva, que el adverbio “solamente” pone de relieve con claridad; con ello no queremos decir que la capacidad decisoria del Tribunal se haya visto ahora limitada; todo lo contrario, pero ese incremento de su potestad discrecional es fruto de la indeterminación del concepto sobre el que gira la objetivación del amparo, la “especial trascendencia constitucional del recurso”. Este concepto otorga al Tribunal un amplísimo margen de discernimiento, pero sobre el Tribunal pesa lo que creemos es un mandato más o menos implícito del legislador, un mandato inequívocamente restrictivo de la admisión a trámite que el adverbio “solamente”, como ya se ha dicho, deja traslucir con toda nitidez.

De cuanto se acaba de señalar se desprende que el texto legal deja ahora muy claro que la admisión a trámite es algo más bien excepcional, en sintonía con el carácter extraordinario del amparo constitucional, y es por lo mismo por lo que la sección viene compelida a no admitir a trámite un recurso más que (“solamente”) cuando concurren todos los requisitos que la propia norma enuncia. Ciertamente, como se acaba de decir, esa compulsión ejercida sobre el Tribunal encuentra el contrapunto en la indeterminación del concepto clave para la admisión, lo que automáticamente deja en manos del Tribunal una amplísima capacidad interpretativa y, por lo mismo decisoria, pero el espíritu restrictivo del legislador no puede por menos que ejercer un cierto peso sobre el Tribunal.

Un segundo aspecto significativo de este espíritu restrictivo lo encontramos en las diferentes soluciones acogidas por la ley, antes y después de la reforma, con relación al supuesto de que la sección no alcance el acuerdo de la totalidad de sus miembros a fin de poder adoptar una decisión unánime. En la anterior redacción del artículo 50.3, LOTC, era la propia sección la que, por mayoría, era habilitada para inadmitir el recurso, pero también para admitirlo, siendo la divergencia más relevante respecto del supuesto de existencia de unanimidad, la exigencia ahora de un auto, esto es, de una decisión motivada, al margen ya de la necesidad de un trámite de audiencia previa tanto del solicitante de amparo como del Ministerio Fiscal. Tras la reforma, el artículo 50.2, LOTC (equivalente al anterior artículo 50.3), prevé que, no alcanzándose la unanimidad, si la admisión a trámite hubiera obtenido mayoría en la sección, ésta habrá de

trasladar la decisión a la Sala respectiva para su resolución. La divergencia no deja de ser significativa: con el texto anterior a la reforma, la sección, por la mayoría de sus miembros, se hallaba facultada para inadmitir o admitir un amparo. Tras la reforma, la sección, ni siquiera mediando una mayoría favorable a la admisión, se halla habilitada para admitir a trámite el recurso; lo único que en tal caso está a su alcance es trasladar la decisión a la Sala, lo que, evidentemente, escenifica las cautelas legales en orden a la admisión a trámite de un recurso de amparo.

II. Al margen ya del trámite de admisión, la reforma establece una suerte de trámite previo o de preadmisión, al que alude el artículo 49.4, LOTC, a cuyo tenor:

De incumplirse cualquiera de los requisitos establecidos en los apartados que anteceden (en los que se contemplan: el contenido que ha de tener la demanda, incluyendo ahora, como ya vimos, la justificación de la “especial trascendencia constitucional del recurso”, los documentos que la han de acompañar y las copias de la demanda y de los documentos presentados que se han de anexar), las Secretarías de Justicia lo pondrán de manifiesto al interesado en el plazo de diez días, con el apercibimiento de que, de no subsanarse el defecto, se acordará la inadmisión del recurso.

Este trámite de preadmisión ya estaba de algún modo contemplado por el artículo 50.5 del texto anterior de la ley, que se refería al supuesto de que en la demanda de amparo concurrieran uno o varios defectos de naturaleza subsanable, en cuyo caso la sección había de proceder en los términos previstos en el artículo 85.2, LOTC, esto es, había de notificar al recurrente los motivos de inadmisión que hubiere, con objeto de que, dentro del plazo de diez días, pudiera subsanar los defectos advertidos; no produciéndose tal subsanación en dicho plazo, la sección, de acuerdo con el artículo 50.5, había de acordar la inadmisión mediante providencia irrecurrible. Esta misma determinación, con mejor técnica legislativa, ha sido trasladada ahora al artículo 50.4 (parcialmente equivalente al anterior artículo 85.2). Si se tiene en cuenta el hecho de que la tramitación a que acabamos de referirnos ya es una práctica en el funcionamiento de las secretarías de justicia,³⁹ se puede llegar a la conclusión de que la mo-

³⁹ En tal sentido, Fossas Espadaler, Enric, “El Proyecto de reforma de la Ley Orgánica...”, *cit.*, p. 182.

dificación introducida por el artículo 49.4, LOTC, loable en cualquier caso, no hace sino normativizar una pauta de actuación de las secretarías de justicia ya existente.

III. Un amplio sector de la doctrina ha valorado positivamente esta innovación, que ya fue reivindicada en el Congreso celebrado por la Asociación de Constitucionalistas de España en 2003, en el que, como se recogía en las conclusiones,⁴⁰ se coincidió en la conveniencia de habilitar legalmente al Tribunal para seleccionar los casos importantes o lo inevitable, dada la seria entidad del perjuicio, en definitiva, para seleccionar en positivo. De igual forma, tal y como ya se ha dicho, el borrador de reforma de la LOTC elaborado en mayo de 1998 en el seno del Tribunal Constitucional también se había inclinado por la inversión del trámite de admisión, abandonando el procedimiento basado en la inadmisión de aquellas demandas de amparo que presentaran defectos formales o materiales con la consiguiente admisión a trámite de las restantes.

Esta inversión del trámite de admisión se considera que ha de permitir un mayor margen de acción al Tribunal Constitucional para evaluar la trascendencia constitucional de la demanda y, a la postre, determinar o seleccionar qué demandas de amparo merecen ser objeto de enjuiciamiento en cuanto al fondo,⁴¹ a la par que ha de propiciar que la resolución sobre la admisión se haga con más agilidad.⁴² Con una visión prospectiva, se avanza⁴³ asimismo que la experiencia práctica de los órganos judiciales colegiados lleva a pensar que por regla general las secciones se esforzarán por llegar a la unanimidad para admitir o a la decisión de inadmitir por mayoría o por unanimidad, resultando más bien escasos los supuestos en los que la decisión mayoritaria de admitir sea deferida a la Sala.

No faltan, sin embargo, opiniones menos optimistas, e incluso harto críticas. Para Díez-Picazo,⁴⁴ aunque la transformación del trámite de admisión, a primera vista, se trata de un endurecimiento de las condiciones de admisión, “no es seguro que, más allá de las palabras, esto suponga un

⁴⁰ *Cfr.* al efecto, García Roca, Javier, “La cifra del amparo constitucional y su reforma”, en Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La reforma del recurso de amparo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 283.

⁴¹ Carrillo, Marc, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 39.

⁴² Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 49.

⁴³ Espín Templado, Eduardo, “Comentarios al Anteproyecto...”, *cit.*, p. 32.

⁴⁴ Díez-Picazo, Luis María, “Encuesta sobre reforma...”, *cit.*, pp. 40 y 41.

cambio radical con respecto a la situación actual” (obviamente, este autor escribe antes de la entrada en vigor de la ley). No muy optimista se muestra asimismo Fernández Farreres,⁴⁵ para quien la solución ideada muy poco, por no decir nada, mejorará la difícil situación en la que se encuentra el Tribunal como consecuencia del número de amparos que le llegan. Más aún, a juicio de este autor, seguramente ni siquiera un sistema de admisión discrecional de los recursos, dando entrada a la técnica del *certiorari*, solventaría el problema, y ello porque, siempre según Fernández Farreres, el problema no se centra en el retraso en resolver los amparos, sino en el tiempo que al Tribunal lleva la resolución de esos amparos. En la medida en que la motivación interna deba existir, en tanto que las demandas haya que leerlas, y analizarlas y los magistrados tengan que debatir sobre si presentan o no dimensión constitucional, poco o incluso nada cambiará la situación en que se encuentra nuestra justicia constitucional.

Esta última posición, como fácilmente se ve, se orienta en la dirección de quienes creen que sólo limitando la entrada de las demandas de amparo podrá solventarse el problema de fondo, restricción que, en bastantes casos,⁴⁶ se trata de viabilizar a través de la pretensión de limitar los derechos susceptibles de amparo, y en particular, los derechos adjetivos del artículo 24, CE, tesis que, por nuestra parte, no compartimos en absoluto.⁴⁷

IV. Nos referiremos de modo muy sumario a dos últimas cuestiones. La primera es la previsión del párrafo primero del artículo 50 acerca de la posibilidad de admisión del recurso en todo o en parte. Dicho de otro modo: la norma contempla la posibilidad de una admisión parcial. Con-

⁴⁵ Fernández Farreres, Germán, “Comentario al Anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, hecho público en septiembre de 2005”, *La reforma de la justicia constitucional*, *cit.*, pp. 53 y 54.

⁴⁶ Así, por ejemplo, Garrorena Morales, Ángel, en “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, pp. 54 y 55, y en similar dirección, Díez-Picazo, Luis María, *ibidem*, pp. 51 y 52.

⁴⁷ En análoga posición, Lucas Murillo se manifestaba en el sentido de que el Proyecto de ley acertaba al no excluir del recurso de amparo ninguno de los derechos fundamentales. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Sobre tribunales y derechos”, *Revista de Jurisprudencia* (El Derecho Editores), año II, núm. 2, abril de 2006, p. 4. También García Roca se muestra contrario a las propuestas consistentes en reenviar en bloque o en parte los amparos del artículo 24 CE, por vulneración o infracción de las garantías procesales, a los tribunales superiores de justicia o al Tribunal Supremo. García Roca, Javier, “La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional”, *cit.*, p. 34.

cordamos por entero con Mendizábal Allende⁴⁸ cuando señala no ver claro que la admisión del recurso pueda ser parcial, considerando más lógico que una vez admitido, sea el órgano del Tribunal que conozca del mismo quien diga qué motivos acoge y cuáles no, pues no en vano le corresponde la plenitud jurisdiccional en el momento de dictar sentencia.

La segunda cuestión tiene que ver con la conveniencia de una separación entre quien adopta la decisión de admisión de un recurso y quien ha de juzgar dicho recurso. Cruz Villalón se ha referido a ello,⁴⁹ llamando la atención sobre la “contaminación” que, por débil que sea, se produce cuando quien va a examinar el fondo de un amparo ya ha tomado posición respecto de su relevancia constitucional a efectos de su admisión a trámite. Como bien razona el propio autor, en términos ideales, la facultad de selección debiera hallarse separada de la función jurisdiccional propiamente dicha, lo que podría conseguirse mediante un cruce entre las dos Salas, a cuyo través cada Sala resolvería sobre los asuntos cuya “especial trascendencia constitucional” hubieran apreciado las secciones de la otra o la propia otra Sala. La cuestión no es baladí, y de ella se hizo eco asimismo el diputado popular señor Astarloa Huarte-Mendicoa.⁵⁰

La ley ha optado justamente por la posición contraria, pues el nuevo texto del artículo 50, interpretado sistemáticamente con los artículos 51 y 52, parece dar por supuesto que será la Sala a la que pertenezca la sección que, en su caso, acuerde la admisión la que habrá de conocer del recurso. Innecesario es decir que el problema se acentúa cuando la decisión de admisión a trámite, de conformidad con el artículo 50.2, LOTC, es adoptada por la propia Sala que más tarde va a pronunciarse sobre el fondo del asunto, tras haber decidido que el recurso tiene “especial trascendencia constitucional”.

3. *La inadmisión del recurso*

I. La inadmisión del recurso puede ser acordada bien por una decisión unánime o mayoritaria de la sección, bien, en su caso, por decisión de la

⁴⁸ Mendizábal Allende, Rafael de, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 105.

⁴⁹ Cruz Villalón, Pedro, “Acotaciones al Proyecto de reforma...”, *cit.*, pp. 76 y 77.

⁵⁰ DSCD, Comisiones, VIII Leg., núm. 769, 5 de marzo de 2007, p. 13.

Sala, cuando de resultas de un acuerdo mayoritario (no unánime) de admisión por parte de la Sección, le sea deferido, de conformidad con el artículo 50.2, LOTC, el recurso a fin de que adopte la decisión definitiva en torno a su admisión o inadmisión.

La cuestión más problemática se suscita al hilo de las previsiones del artículo 50.3, LOTC, a cuyo tenor

Las providencias de inadmisión, adoptadas por las Secciones o las Salas, especificarán el requisito incumplido y se notificarán al demandante y al Ministerio Fiscal. Dichas providencias solamente podrán ser recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal en el plazo de tres días. Este recurso se resolverá mediante auto, que no será susceptible de impugnación alguna.

Para valorar en su justa medida esta previsión, conviene recordar lo establecido por la LOTC con anterioridad a su reforma. En su texto inicial de 1979, el párrafo primero del artículo 50.1 era muy claro al determinar que la Sala, previa audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal, por plazo común que no excedería de diez días, podía acordar motivadamente la inadmisibilidad del recurso. Puesto en conexión tal precepto con el artículo 86.1, LOTC, a cuyo tenor “las decisiones de inadmisión inicial, desistimiento, renuncia y caducidad adoptarán la forma de auto”, la conclusión era inequívoca: la inadmisibilidad liminar de un recurso de amparo había de acordarse por la Sala mediante auto motivado.

La Ley Orgánica 6/1988, del 9 de junio, de reforma de los artículos 50 y 86, LOTC, de la que nos hemos ocupado en otra parte,⁵¹ incidía precisamente sobre este punto, a fin de agilizar el trámite de inadmisión de estos recursos. Y a tal fin habilitaba a la sección, mediando decisión unánime de sus miembros, para acordar, mediante providencia, la inadmisión de los recursos de amparo cuando concurriera alguno de los supuestos previstos por el propio artículo 50.1. Tal providencia había de indicar el supuesto (de los cuatro supuestos desencadenantes de la inadmisión a que se refería el artículo 50.1) en el que se encontraba el recurso, esto es, el supuesto de inadmisión en el que incurría, debiendo notificarse al demandante y

⁵¹ *Cfr.* al efecto, Fernández Segado, Francisco, “El recurso de amparo en España”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 789 y ss.

al Ministerio Fiscal, no cabiendo contra ella más que un recurso de súplica a cargo del Ministerio Fiscal en el plazo de tres días, recurso que había de resolverse mediante auto. No existiendo unanimidad acerca de la inadmisión, sino un acuerdo mayoritario de la sección, ésta, previa audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal, por plazo común que no había de exceder de diez días, podía acordar la inadmisión a través de un auto.

La praxis del Tribunal condujo, como regla general, a la motivación de las providencias de inadmisión, en muchos casos de modo muy breve, en otros no tanto, viniendo la providencia fundamentada en forma análoga a si se tratara de un auto. Aunque algún autor,⁵² a la vista del tenor dado a los artículos 50.1 y 86.1⁵³ por la Ley Orgánica 6/1988, se ha planteado como problema hermenéutico si la providencia de inadmisión no requería de motivación o si, por contra, excepcionalmente, debía ser motivada, a nuestro modo de ver, tal problema era inexistente. La reforma de 1988 dejaba inequívocamente claro que la providencia de inadmisión acordada por la sección no exigía motivación alguna. Y a ello no obstaba en lo más mínimo el artículo 86.1, LOTC, que no hacía sino corroborar esa interpretación, al prever que toda resolución que no es motivada adopta la forma de providencia. Que el Tribunal, a posteriori, motivara las providencias de inadmisión, era fruto de su mera discrecionalidad, que no la resultante de una exigencia legal.

El proyecto de ley enviado al Congreso en noviembre de 2005, quizá como reacción a esta práctica del Tribunal de motivar las providencias, un tanto contradictoria con la finalidad perseguida por la reforma de 1988, vino a dar una redacción al artículo 50.3, que, siendo casi idéntica a la antes transcrita, esto es, a la que a la postre habría de ser definitiva, difería sin embargo en un matiz relevante: en la exigencia de que las providencias de inadmisión se circunscribieran a especificar el requisito in-

⁵² Espín Templado, Eduardo, “Comentarios al Anteproyecto...”, *cit.*, pp. 32-34.

⁵³ A tenor de la redacción dada al artículo 86.1, LOTC, por la Ley Orgánica 6/1988, precepto que, dicho sea al margen, no ha sido objeto de reforma por la Ley Orgánica 6/2007 (que sí modifica por el contrario el apartado segundo del artículo 86, adicionando asimismo un nuevo apartado tercero): “La decisión del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia. Sin embargo, las decisiones de inadmisión inicial, desistimiento y caducidad adoptarán la forma de auto salvo que la presente ley disponga expresamente otra forma. Las otras resoluciones adoptarán la forma de auto si son motivadas o de providencia si no lo son, según la índole de su contenido”.

cumplido (“Las providencias de inadmisión, adoptadas por las Secciones o las Salas, se limitarán a especificar el requisito incumplido”). La norma acogía claramente un mandato imperativo, al exigir al órgano que hubiera de adoptar una providencia de este tipo que se limitara a especificar qué requisito (de los contemplados por el artículo 50.1 y por los preceptos a los que éste se remitía) había sido incumplido.

Dos enmiendas iban a coincidir, siquiera fuera en la finalidad perseguida, en la conveniencia de modificar la previsión mencionada. La enmienda núm. 61, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, postulaba la supresión de la frase “se limitarán a especificar el requisito incumplido”. A su vez, la enmienda núm. 27, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), propugnaba el siguiente texto alternativo: “Las providencias de inadmisión adoptadas por las Secciones o las Salas, deberán ser sucintamente motivadas, especificando el requisito incumplido y se notificarán...”.

Finalmente, el informe de la ponencia daba al artículo 50.3 la redacción que a la postre habría de ser definitiva y, asumiendo muy probablemente la finalidad latente en las dos mencionadas enmiendas, en lo que hace al punto que nos ocupa, sustituía las palabras “se limitarán a especificar” por la de “especificarán”, lo que aproximaba el texto final al del anterior artículo 50.2, que, como ya indicamos, tras la reforma de 1988 disponía que la providencia de inadmisión “indicará el supuesto (de inadmisión) en el que se encuentra el recurso”.

II. La redacción dada al artículo 50.3, LOTC, por la Ley Orgánica 6/2007 ha suscitado como principal cuestión problemática, tanto en sede parlamentaria como por parte de la doctrina, la de la mera exigencia de una providencia para la decisión de inadmisión a trámite de un recurso de amparo, con lo que ello entraña, en principio, de carencia de motivación, lo que se hace extensivo tanto a la decisión de inadmisión adoptada por la sección como a la acordada por la Sala.

Ya con anterioridad hemos aludido a cómo en la enmienda 27, del Grupo Parlamentario Vasco, aun manteniendo la forma de providencia para las decisiones de inadmisión, se postulaba que tales providencias debían ser sucintamente motivadas. De modo más rotundo, en la también mencionada enmienda 61, el Grupo Popular en el Congreso propugnaba la sustitución de la providencia por el auto, pues en tal enmienda no sólo se requería la supresión de la frase “se limitarán a especificar...”, sino

que también se postulaba la sustitución en todos los casos (de los tres primeros apartados del artículo 50) de la referencia a “providencia” o “providencias” por “auto motivado” o “autos”, cambio que se justificaba en la consideración de que “no puede privarse de la garantía de la motivación individualizada, cuya falta hace además inverosímil el recurso de súplica”. Adicionalmente, se ponía de relieve que “la desaparición de los autos de inadmisión no tiene por qué comportar aligeramiento del trámite, dado que hay que estudiar la demanda, comprobar los requisitos y deliberar como en la actualidad. Lo único que se cambiaría realmente es la garantía de motivación”.

Quizá valga la pena puntualizar, frente a lo que se aduce en esta última enmienda, que la reforma no hace desaparecer los autos de inadmisión, pues, como ya se ha visto, fue la reforma de la LOTC llevada a cabo en 1988 la que propició ese cambio, convirtiéndose a partir de ella en la regla general (a la vista de los datos porcentuales ya referidos) la inadmisión mediante providencia, regla que sólo quebraba en aquellos supuestos en los que la sección acordara la inadmisión no por acuerdo unánime, sino tan sólo mayoritario, en cuyo caso la inadmisión liminar había de acordarse mediante auto.

En su intervención ante la Comisión Constitucional del Congreso, el diputado popular, señor Astarloa Huarte-Mendicoa, insistiría en la gravedad de “la innecesariedad de que el Tribunal Constitucional motive suficientemente las razones por las cuales acepta o no, admite o no un amparo, sobre la base de la consideración de si ese amparo tiene o no relevancia constitucional”, para añadir más adelante:

...estoy hablando de algo que nos va a situar ante una posición digamos pintoresca, y es que esa providencia es recurrible —y lo dice la ley—, pueda recurrirla el Ministerio Fiscal, que tendrá que recurrir sin conocer los motivos por los cuales el Tribunal Constitucional ha tomado la decisión de admitir o inadmitir.⁵⁴

En un momento posterior, el propio diputado aducía:

Lo que nosotros decimos es que si el Tribunal Constitucional decide si algo tiene o no relevancia constitucional sin explicarle a nadie cuál es su

⁵⁴ DSCD, Comisiones, VIII Leg., núm. 769, 5 de marzo de 2007, p. 13.

criterio sobre cuándo una cosa tiene relevancia constitucional y cuándo no, ni siquiera al Fiscal que tendrá que recurrirlo si lo estima oportuno, es una pésima solución jurídico-constitucional para esta materia...⁵⁵

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado insistiría en esta posición, y en su enmienda 29 reiteraría la necesidad de que las decisiones de inadmisión adoptaran la forma de auto, introduciéndose como novedad la propuesta de que los autos de inadmisión pudieran ser recurridos en súplica no sólo por el Ministerio Fiscal, sino también por la parte demandante. En el Pleno de la alta Cámara, el senador popular, señor Gutiérrez González, aduciría que lo que estaba realmente en juego con la existencia o no de fundamentación en la decisión de inadmisión a trámite era el artículo 24 de la Constitución.⁵⁶

La doctrina que se ha pronunciado en torno a esta cuestión se manifiesta dividida, aunque sea mayor el número de autores que se muestran acordes con la redacción dada al nuevo artículo 50.3, LOTC. Así, García Roca no sólo consideraría cabal la solución, sino que, a la vista del texto del Proyecto (que, como antes se dijo, acogía un cierto mandato al Tribunal para que se limitara a especificar el requisito incumplido en la providencia de inadmisión), mostraba su esperanza en que el Tribunal Constitucional, por un exceso de prudencia, no devalúe la eficacia de la reforma, “como hizo en 1988 al inventarse unas providencias motivadas, sin tradición alguna en nuestro ordenamiento, que la ley no contemplaba y que precisamente por eso llamó providencias”.⁵⁷ También Mendizábal Allende juzgaba correcto el regreso al concepto de “providencia” tradicional en nuestro derecho, que elude los razonamientos jurídicos. Su motivación escueta en el caso de la inadmisión no puede ser otra que la falta de uno o varios de los requisitos para la viabilidad.⁵⁸ En igual sentido, para Díez-Picazo, en la medida en que la inadmisión haya de ser motivada, cualquier reforma del trámite de admisión no resolverá el problema de la avalancha de amparos.⁵⁹

⁵⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁵⁶ DSS, Pleno, VIII leg., núm. 121, 9 de mayo de 2007, p. 7443.

⁵⁷ García Roca, Javier, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 43.

⁵⁸ Mendizábal Allende, Rafael de, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, pp. 105 y 106.

⁵⁹ Díez-Picazo, Luis María, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 41.

Matizada sería la crítica de Ortiz Úrculo, quien, tras considerar que la resolución de todas las inadmisiones por providencia parece que simplificará la tramitación y la celeridad de este proceso constitucional, se preguntaba: ¿cómo se especificará el requisito incumplido, se limitará el Tribunal a citar el artículo infringido o explicará, aunque sea sucintamente, cómo se ha producido la infracción? ¿Se explicará por qué carece el recurso de especial trascendencia constitucional o bastará con indicar la carencia de esta circunstancia? Del contenido de esas providencias —decía finalmente Ortiz Úrculo— dependerá la mayor o menor dificultad para el Ministerio Fiscal en la interposición del recurso de súplica, pues siempre es más complicado recurrir algo que no está fundamentado que aquello que contiene algún argumento.⁶⁰ Más crítico se iba a mostrar Crespo Barquero,⁶¹ para quien en materia de garantías la reforma del trámite de admisión del amparo ofrece motivo para la duda en lo que se refiere a la “imperativa eliminación de la motivación de la providencia de inadmisión” (el autor refería su comentario al texto del Anteproyecto). “Me pregunto —razonaba el propio autor más adelante— si la eliminación absoluta y obligada de cualquier clase de motivación individualizada, que, inevitablemente, reduce el nivel de calidad de la respuesta que obtiene el justiciable, se compensa con alguna ventaja proporcionalmente suficiente. Entiendo que no, o por lo menos que no está claro en el texto de la norma”. En fin, para Cruz Villalón,⁶² el hecho de que la inadmisibilidad no sea motivada dificulta una doctrina sobre la admisibilidad. En otro momento, el propio autor señala: “Un manque de déclaration de recevabilité par défaut de spéciale transcendance constitutionnelle devrait être... du moins, mieux expliqué que par la déclaration d’une évidente absence de tout fondement à l’allégation de vulnération d’un certain droit ou liberté”.⁶³

Llegados aquí, hemos de hacer algunas reflexiones propias. Ante todo, nos parece por entero lógico que la reforma haya mantenido la forma de providencia para las decisiones de inadmisión de los recursos de amparo, por lo menos cuando éstas son adoptadas por acuerdo unánime, o incluso mayoritario, de los miembros de una sección. Hubiera sido un absoluto

⁶⁰ Ortiz Úrculo, Juan Cesáreo, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 107.

⁶¹ Crespo Barquero, Pedro, *ibidem*, p. 107.

⁶² Cruz Villalón, Pedro, “La réforme de la justice constitutionnelle...”, *cit.*, p. 727.

⁶³ *Ibidem*, p. 728.

contrasentido que una reforma que pretende dotar al amparo de una nueva configuración que resulte más eficaz y eficiente para que el Tribunal pueda cumplir con los objetivos que constitucionalmente se le asignan, diera un paso atrás respecto a la reforma de 1988 y retornara a la exigencia del texto inicial de la LOTC, de inadmitir mediante auto motivado. Por otro lado, en modo alguno creemos que la falta de motivación de una providencia de inadmisión pueda lesionar derechos del recurrente de amparo (ex artículo 24, CE). Ya hemos tenido oportunidad de señalar, y no insistiremos en ello, que el artículo 24, CE, viene referido al acceso a los jueces y tribunales; esto es, a los órganos del Poder Judicial del Estado, de los que queda al margen el Tribunal Constitucional, y también hemos indicado que el artículo 53.2, CE, posibilita una objetivación del amparo, con lo que ello entraña respecto de esta cuestión.

Dicho lo que antecede, hemos de convenir en que, aun siendo partidarios, en último término, de una fórmula semejante a la del *certiorari*, parece razonable entender que aunque se pueda, y quizá se deba, llegar a ello con el paso del tiempo, tal proceso evolutivo debe atravesar unas etapas, y muy posiblemente una de ellas, por lo que ahora atañe, sea la de que el Tribunal pueda sentar una doctrina en torno a lo que se ha de entender por “especial trascendencia constitucional”. A través de la misma, es muy posible que, paulatinamente, se pueda ir logrando desincentivar a posibles recurrentes de amparo. Que la forma de la decisión de inadmisión sea una providencia y que sea deseable que el Tribunal no desnaturalice tal previsión, a través de la habitual fundamentación de aquélla, como sucediera tras la reforma de 1988, no obsta, a nuestro juicio, para que, por lo menos en un primer momento, pueda proceder a motivar de modo sucinto sus decisiones al objeto antes señalado de poder fijar una más que conveniente doctrina sobre lo que el Tribunal interpreta por “especial trascendencia constitucional”. Sentada tal doctrina, habría que entender que al Tribunal le bastaría en la generalidad de los casos con “especificar el requisito incumplido” a la vista de la doctrina ya fijada.

Es en coherencia con lo que acabamos de decir, por lo que nos parece que una fórmula imperativa como la utilizada por el artículo 50.3 del texto del proyecto (“las providencias... se limitarán...”) era por entero rechazable. En el propio concepto de “providencia” ya late la inexistencia de fundamentación, por lo que no se ve la necesidad de compeler imperativamente al Tribunal a que no lleve a cabo ningún tipo de motivación.

Ciertamente, como ya se dijo, del artículo 50.3 se ha “limado” tan drástica exigencia, pues la dicción final del mismo (“las providencias... especificarán...”) ya no impide algún tipo de motivación. De hecho, la semejanza de esta determinación con la dicción del texto anterior del artículo 50.2, LOTC (“la providencia..., que indicará el supuesto en el que se encuentra el recurso...”) es manifiesta, y ya se ha dicho que esta última previsión no impidió una cierta motivación de las providencias de inadmisión en los años subsiguientes a 1988. Con todo, la reforma de 2007 no deja de encerrar notables contradicciones, y en lo que ahora interesa, una de ellas la encontramos en el tenor de la disposición transitoria tercera: “La admisión e inadmisión de los recursos de amparo cuya demanda se haya interpuesto antes de la vigencia de esta Ley Orgánica se regirá por la normativa anterior. No obstante, la providencia de inadmisión se limitará a expresar el supuesto en el que se encuentre el recurso”. Es evidente que esta redacción casa a la perfección con la del artículo 50.3 del texto del proyecto de ley, pero también es claro que parece encajar mal con el tenor del mismo precepto del texto definitivo de la ley. Es cierto que la incongruencia puede encontrar una razón de ser: en cuanto que estos recursos se rigen por la normativa anterior, su inadmisión nada tendrá que ver con la falta de “especial trascendencia constitucional”, sino con unos supuestos de inadmisión sobre los que existe sobrada jurisprudencia, lo que exonera al Tribunal de tener que detenerse en una doctrina ya muy consolidada.

Una última reflexión hemos de hacer. Si nada hay que objetar acerca de la exigencia de simple providencia cuando es la sección la que decide la inadmisión, pues es obvio que aunque el artículo 50.1, LOTC, contemple en positivo el trámite de admisión, si por unanimidad o por mayoría la sección entiende inadmisibile el recurso, ese acuerdo habrá de plasmarse en una providencia de inadmisión, contemplada de modo específico por el artículo 50.3, LOTC, parece, por el contrario, como mínimo, discutible que valga asimismo la providencia para las decisiones de inadmisión que tengan su origen en una Sala. Piénsese que la intervención de una Sala en estos supuestos encuentra su razón de ser en que la admisión a trámite ha obtenido un acuerdo mayoritario en la sección, es decir, dos de los tres magistrados integrantes de la sección se han inclinado por admitir a trámite el recurso, lo que, como mínimo, presupone que existen algunos argumentos de peso en favor de la admisibilidad. Es por ello que, aun cuando la fórmula no deje de encerrar una cierta contradicción con el espíritu de la reforma, a efectos de una mayor garantía, el artículo

50.2 dispone el traslado de la decisión a la Sala respectiva. Pues bien, en este supuesto creemos que hubiera sido conveniente que la Sala diera la forma de auto motivado al pertinente acuerdo de inadmisión.

Por lo demás, como ya ha quedado reflejado en algunos de los juicios expuestos, la falta de motivación de las decisiones de inadmisión no dejará de plantear problemas para que el Ministerio Fiscal tenga posibilidades reales de discernir si una providencia de inadmisión debe ser recurrida en súplica. El hecho de que este recurso sea algo muy poco frecuente, como revela la experiencia, en nada disminuye la disfuncionalidad advertida. En cuanto a la propuesta de que la providencia de inadmisión pueda ser recurrida también por la parte demandante, no nos parece en absoluto de recibo.

III. Un último punto objetado por algún sector de la doctrina ha sido el relativo a la avocación a la Sala de la decisión de admisión a trámite a la que se refiere el artículo 50.2, LOTC, esto es, en el supuesto de que, habiendo obtenido la mayoría, no alcance la unanimidad en la sección. Crespo Barquero, aun admitiendo que tal fórmula supone sin duda un incremento de las garantías y un refuerzo de la unidad de criterio en materia de admisibilidad, aduce que la misma presenta un aspecto aparentemente contradictorio con lo que es una de las prioridades de la reforma, esto es, la búsqueda de una mayor agilidad en la actividad del Tribunal, descargando precisamente de trabajo sus formaciones más completas (Pleno y Salas) hacia las más reducidas (Salas y secciones).⁶⁴ En pura lógica, no le falta razón al mencionado autor, pues con esta avocación se sobrecarga el trabajo de las Salas. A nuestro modo de ver, la avocación que nos ocupa no responde tanto a una finalidad garantista, de incremento de las garantías, cuanto más bien a la pretensión de establecer un filtro más dificultoso de traspasar para la admisión de los recursos de amparo, pero, razonablemente, hay que presuponer que en un supuesto como el contemplado por el artículo 50.2, LOTC, en el que la admisión a trámite ha obtenido el apoyo de dos de los tres miembros de la sección, la Sala habrá de realizar un examen detenido del recurso, pues, en principio, como ya se ha dicho, habría que entender que tal recurso presenta una apariencia de trascendencia constitucional. Ello casa mal con la agilidad que el legislador ha pretendido dar al trámite de admisión. Además, en un caso como éste se

⁶⁴ Crespo Barquero, Pedro, "Respuestas a la encuesta", *La reforma de la justicia constitucional*, cit., p. 98.

acentúan algunos de los aspectos problemáticos a los que hemos aludido en líneas previas: la contaminación que puede suponer el ejercicio de esta facultad de selección llevada a cabo por la Sala en relación con su función juzgadora ulterior, en el caso, como es obvio, de que el recurso sea admitido a trámite. De igual forma, no nos parece lógico, como ya hemos señalado, que en un supuesto así la Sala pueda decidir la inadmisión mediante una mera providencia.

Objeciones al margen, no puede por menos de reconocerse que la innovación es menos radical de lo que pudiera parecer, y ello por cuanto la práctica del Tribunal nos muestra que al igual que es el Pleno quien viene interviniendo a la hora de decidir sobre la admisión de asuntos de su competencia, también las Salas han comenzado a intervenir en relación con la admisión a trámite de algunos recursos de amparo. Estas intervenciones de uno y otro órgano del Tribunal tenían, por lo demás, plena cobertura legal ya antes de la reforma. El Pleno, con base en la facultad de avocación que le reconocía el artículo 10, k) del texto anterior de la LOTC [hoy, el artículo 10.1, n) de la propia ley]. Las Salas, con apoyo en el artículo 11.2, LOTC, que no ha sido objeto de reforma y a cuyo tenor “También conocerán las Salas de aquellas cuestiones que, habiendo sido atribuidas al conocimiento de las Secciones, entiendan que por su importancia deba resolver la propia Sala”. Es en atención a esta práctica del Tribunal Constitucional por lo que Fernández Farreres ha podido afirmar⁶⁵ que la reforma en este punto viene a consagrar legislativamente los criterios que ha adoptado el propio Tribunal.

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, además de en las previsiones ya comentadas, ha tenido su reflejo en el artículo 8o., LOTC, que, en relación con la cuestión que ahora nos ocupa, la admisión a trámite, ve modificado su apartado primero, que queda redactado como sigue: “Para el despacho ordinario y la decisión «o propuesta, según proceda», sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de «procesos constitucionales», el Pleno y las Salas constituirán Secciones compuestas por el respectivo presidente o quien le sustituya y dos magistrados”. Las reformas quedan recogidas en las expresiones entrecomilladas, siendo bien significativa, en orden a lo que ahora interesa, la introducción de la frase “o propuesta, según proceda”, lo que deja inequívocamente claro que no en

⁶⁵ Fernández Farreres, Germán, “Comentario al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación...”, *cit.*, p. 40.

todos los asuntos asumirán las secciones la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de un proceso constitucional, expresión esta última que sustituye a la anteriormente utilizada de “los recursos”. En la misma dirección, complementando la previsión del artículo 8.1, el inciso primero del nuevo artículo 8.2 dispone: “Se dará cuenta al Pleno de las propuestas de admisión o inadmisión en asuntos de su competencia”.

Con una perspectiva radicalmente antitética, y a nuestro juicio absolutamente ilógica e inconsistente, Viver Pi-Sunyer⁶⁶ ha criticado el modelo seguido por la ley de reforma, de atribuir a las secciones la decisión de admisión. Quien fuera vicepresidente del Tribunal, a la vista del extraordinario relieve que a su juicio adquiere en este modelo la decisión de admisión, cree que esta tarea, con el filtro previo de las secciones o de las Salas, debía corresponder al Pleno. El sinsentido de que el Pleno admita un recurso para que después se pronuncie sobre el fondo del mismo una Sala o una sección me parece evidente. Todo ello al margen ya de la carga de trabajo adicional que ello supondría para el órgano respecto del cual, a través del principio de desconcentración, el legislador ha pretendido descargar de trabajo. Pensar en que el Pleno pueda cumplir esa función con un mínimo de rigor, dedicando a la misma un día cada seis meses, como argumenta Viver, nos parece una propuesta de ciencia ficción. En una dirección semejante, aunque no tan extrema, Borrajo se ha mostrado favorable a que la admisión del recurso de amparo quedara confiada a las Salas, debiendo limitarse las secciones a la inadmisión,⁶⁷ lo que entrañaría que ni tan siquiera por acuerdo unánime de sus miembros pudiera la sección admitir a trámite un recurso de amparo.

IV. Hemos de hacernos eco de una última cuestión, abordada más o menos tangencialmente por un amplio sector de la doctrina. ¿Puede hablarse de que la fórmula con la que la ley resuelve la decisión de admisión es equiparable a un *certiorari*? Un buen número de autores concuerdan en que la fórmula legal abre un camino que puede concluir en el *certiorari*.⁶⁸

⁶⁶ Viver Pi-Sunyer, Carles, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, cit., p. 114.

⁶⁷ Borrajo Inieta, Ignacio, *ibidem*, p. 96.

⁶⁸ Así, Crespo ve evidente que el artículo 50.1, b), LOTC, auténtica piedra de toque de la reforma, abre camino —siempre a salvo de la aplicación que pueda hacer el propio Tribunal— hacia el *certiorari*. Crespo Barquero, Pedro, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 99. También Viver considera que las modificaciones introducidas en la regulación de la admisión del recurso de amparo permiten avanzar —aunque no lo consagren—

Para otros autores,⁶⁹ la introducción del requisito de la “especial trascendencia constitucional” de la demanda de amparo supone de alguna forma la incorporación a nuestra jurisdicción constitucional de una cierta regla de actuación próxima al *writ of certiorari*. Incluso se ha llegado a decir con algún fundamento, según entiende Fernández Farreres,⁷⁰ que el *certiorari* existía de hecho ya con anterioridad a la reforma de 2007, por cuanto la realidad es que el Tribunal venía resolviendo el trámite de admisión con un amplísimo margen de decisión.

A nuestro juicio, que, “de facto”, la cláusula atinente a la carencia manifiesta de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la demanda del artículo 50.1, c) del texto anterior de la LOTC, haya posibilitado un amplísimo margen decisorio del Tribunal respecto al trámite de admisión del amparo, como también que ese margen se vea claramente incrementado tras la reforma, de resultas de la exigencia de “especial trascendencia constitucional”, puede aproximar la actuación del Tribunal Constitucional a la propia de un órgano jurisdiccional ubicado en un sistema procesal que cuente con el *writ of certiorari*, pero no creemos que, en rigor, ello permita hablar de que un sistema tal ha sido implantado entre nosotros. El artículo 50.1, b), LOTC, en su nueva versión, facilita al Tribunal unos parámetros, todo lo amplios que se quieran, aunque no por ello dejan de ser criterios a los que el Tribunal debe-

hacia un modelo de *certiorari*, que tarde o temprano va a tener que adoptarse. Viver Pi-Sunyer, Carles, “Respuestas a la encuesta”, *ibidem*, p. 114. Asimismo, Espín ve, con la solución adoptada por el anteproyecto (que básicamente ha quedado reflejada en la ley), un evidente intento de aproximar la regulación española a la concepción anglosajona “de condicionar el conocimiento de un recurso a la obtención de un *certiorari*”. Espín Templado, Eduardo, “Comentarios al Anteproyecto...”, *cit.*, p. 29.

⁶⁹ Carrillo, Marc, “Encuesta sobre la reforma de la LOTC”, *cit.*, p. 38. Cascajo considera a su vez que, desde una perspectiva realista, la fórmula permitirá al Tribunal Constitucional contar con un equivalente al *writ of certiorari*. Cascajo Castro, José Luis, “Respuestas a la encuesta”, *La reforma de la justicia...*, *cit.*, p. 97.

⁷⁰ Se refiere Fernández Farreres a Juan Luis Requejo Pagés, quien en el debate subsiguiente a la exposición de su ponencia sobre *El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma*, Madrid, Fundación Alternativas, 2005, manifestaba (p. 41): “Para desconsuelo de sus críticos, he de decir que el *certiorari* ya existe. El Tribunal admite lo que quiere, porque todo lo que el Tribunal inadmite por el artículo 50.1, c), LOTC —obviamente, del texto previo a la reforma— (carencia manifiesta de contenido) no son más que desestimaciones anticipadas, de suerte que ese artículo opera como la válvula que le permite inadmitir lo que no interesa”. Fernández Farreres, Germán, “Comentario al Anteproyecto de Ley Orgánica...”, *cit.*, p. 55, nota 17.

rá atender para apreciar si el recurso de amparo cuya admisión a trámite se pretende presenta esa “especial trascendencia constitucional”, y siendo ello así, la discrecionalidad tiene límites. Ahora bien, no nos cabe duda de que con la reforma se ha dado un paso muy significativo en la dirección del modelo propio del *certiorari*, al que podría llegarse en un futuro más o menos próximo, sobre todo si la nueva reforma del amparo, como muchos sostienen, no da el resultado pretendido. Llegar al *certiorari* es una aspiración razonable, que particularmente hacemos nuestra, y que, a nuestro juicio, no encuentra obstáculos significativos, ni mucho menos insalvables, pese a que, como es de sobra conocido, el *writ of certiorari* sea una fórmula surgida y arraigada en sistemas jurídicos de *common law*.⁷¹

⁷¹ Sobre el *writ of certiorari* en los Estados Unidos, *cfr.* el capítulo II de nuestro libro, de próxima publicación, *La justicia constitucional: Estados Unidos, Francia, Europa, América Latina, España*, Madrid, Dykinson, capítulo relativo a “La obsolescencia de la bipolaridad «modelo americano-modelo europeo kelseniano» como criterio analítico del control de constitucionalidad”, punto 3, E), a).