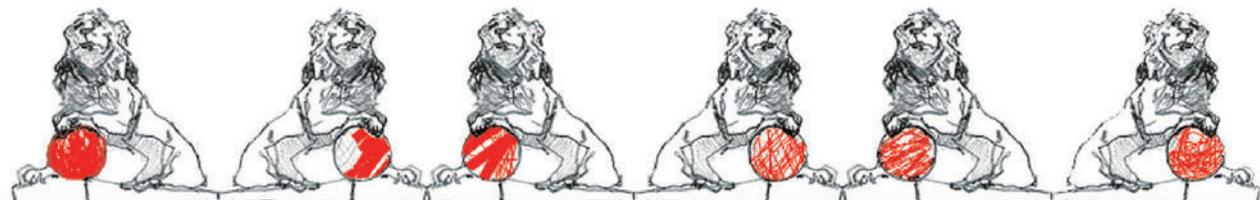


DERECHO CONSTITUCIONAL



EL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

MARIO HERNÁNDEZ RAMOS

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca



COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TÍTULOS PUBLICADOS

La legitimación en los procesos constitucionales, *Ignacio Torres Muro* (2007).

Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional, *Ángel J. Sánchez Navarro* (2007).

Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros, *María Díaz Crego* (2009).

El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional, *Mario Hernández Ramos* (2009).

COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: RAÚL CANOSA USERA

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

**EL NUEVO TRÁMITE DE
ADMISIÓN DEL RECURSO
DE AMPARO
CONSTITUCIONAL**

MARIO HERNÁNDEZ RAMOS

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca*



Madrid, 2009

© Editorial Reus, S. A.
Preciados, 23 - 28013 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 - (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 531 24 08
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2009)
ISBN: 978-84-290-1568-3
Depósito Legal: Z. 3261-09
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Fotocopiar ilegalmente la presente obra es un delito castigado con
cárcel en el vigente Código penal español.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha discutido por la doctrina española sobre la situación insostenible durante años del Tribunal Constitucional. Una acumulación y pendencia de asuntos cada vez mayor ha provocado un inaceptable retraso en la resolución de recursos que cuestiona seriamente la efectividad de la misma Constitución.

Velar por el respeto de la Constitución y muy particularmente de los derechos fundamentales en la aplicación de la legislación ordinaria y en la actuación cotidiana de unos poderes públicos que comenzaban su transición democrática fue la tarea esencial para la consolidación de nuestra democracia y de nuestro Estado de Derecho por parte del Tribunal Constitucional. Ambas funciones llevadas a cabo por el Tribunal, una centrada en el desarrollo del ordenamiento jurídico constitucional y otra en la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, fueron imprescindibles para que la Constitución de 1978 pasara de ser una mera norma legal escrita al marco de convivencia interiorizado y aplicado por la generalidad de la sociedad española, tanto a nivel territorial, como político, orgánico y social.

Prueba de esta aceptación es la masiva utilización del recurso de amparo constitucional a través del cual los ciudadanos pueden recabar la tutela de sus derechos fundamentales al mismo tiempo que el Tribunal desarrolla su dimensión objetiva y la del Derecho Constitucional. Sin embargo, y precisamente debido a los miles de recursos de amparo pendientes de admisión cada año, el Tribunal Constitucional ha desembocado en una inaceptable situación que afecta tanto a las funciones que desempeña en exclusiva, la constitucionalidad de las leyes y el reparto territo-

rial de competencias, como a la tutela de los derechos fundamentales que comparte con los tribunales ordinarios.

Esta precaria situación no es un problema exclusivo de nuestro Tribunal Constitucional español, sino que se ha dado en la gran mayoría de los tribunales de última instancia competentes para controlar el cumplimiento de la Constitución y, sobre todo, la protección de los derechos fundamentales. Concretamente, los dos modelos de justicia constitucional en los que el Alto Tribunal español hunde sus raíces, el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América y el Tribunal Constitucional Federal alemán han sufrido este mismo problema durante décadas.

Para solucionar esta compleja situación los dos Altos Tribunales modelos de nuestro Tribunal Constitucional se han enfrentado en puntuales momentos de su historia a encrucijadas que definieron el lugar y las funciones que desempeñar dentro del sistema jurídico y judicial de su país. Los sistemas de admisión de los recursos han sido siempre mecanismos claves para determinar estas funciones. El objetivo a conseguir fue, ha sido, y será, que la última instancia judicial que perfecciona un sistema jurídico pueda desempeñar sus funciones correctamente.

En EE.UU., ante la acumulación de asuntos en la jurisdicción del Tribunal Supremo, la mayoría de ellos intrascendentales, a finales del siglo XIX y principios del XX los mismos *justices* del Tribunal Supremo demandaron medidas para que su jurisdicción se dedicara principalmente a conocer de cuestiones de importancia general o que no pudieran ser resueltas por otros tribunales, esto es, a no a funcionar como una instancia judicial más sino a ser intérprete y aplicador de la Constitución y árbitro de las cuestiones de importancia nacional. La disyuntiva que se planteaba era bifronte: por un lado, se cuestionaba si los ciudadanos deberían seguir ostentando un derecho a acceder a la jurisdicción del Tribunal Supremo donde plantear sus demandas, o conceder al Alto Tribunal poder discrecional en ciertas materias para seleccionar los casos sobre los que pronunciarse. El fiel de la balanza se inclinó por la segunda opción, y las materias que el Tribunal Supremo tenía que conocer obligatoriamente fueron reduciéndose de forma paulatina. Por otro lado, y de manera paralela, la jurisprudencia del Tribunal fue consolidando la doctrina conforme a la cual sólo admitiría apelaciones y seleccionaría *writs of certiorari* si las cuestiones planteadas fueran importantes o trascendentales, tanto en un sentido subjetivo de los ciudadanos, aunque minoritariamente, como en un sentido objetivo de los derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico federal. Ambas deci-

siones definieron al Tribunal Supremo como un órgano con poder principalmente discrecional (que no arbitrario) dedicado a resolver las grandes cuestiones jurídicas del país y desterrando la concepción de superinstancia protectora de los derechos de los ciudadanos o tribunal de errores.

En Alemania, la saturación de la jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*, en adelante *BVerfG*) intentó ser solucionada a través de múltiples reformas por las que se agravaban los requisitos de admisión de los recursos, tanto en un sentido subjetivo como en uno objetivo, y se dotaba al Alto Tribunal de un mayor margen de libertad en la valoración de los criterios de admisión. Sin embargo, llegó un momento, como constató la Comisión Benda, en el que ya no era posible flexibilizar más el trámite de admisión sin dar entrada a un sistema de corte discrecional como el del Tribunal Supremo Federal estadounidense. La encrucijada a la que el *BVerfG* se vio abocado fue adoptar o no un sistema de admisión, o mejor dicho, de selección de *Verfassungsbeschwerden* discrecional. En este caso, tanto el mismo Tribunal como el Legislador alemán optaron por seguir reconociendo un derecho a los ciudadanos de acceder a la jurisdicción del *BVerfG*, pero dando protagonismo a aquellos recursos que plantearan cuestiones especialmente trascendentales tanto en un sentido objetivo como en un sentido subjetivo de los derechos fundamentales. El *BVerfG* se ha consolidado como el Alto Tribunal para decidir las cuestiones constitucionales más trascendentales y orientar al resto de los poderes públicos en su actuación respetuosa con la *Grundgesetz*, con una mínima dedicación a la tutela subjetiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ante una acumulación de asuntos más grave que la de su homólogo alemán, el Tribunal Constitucional español está abocado a reformas drásticas. Debido al recorrido más corto de nuestro Tribunal y a una cultura jurídica e institucional consolidada pero menos madura que la estadounidense o la alemana, la encrucijada ante la que se ha enfrentado el Alto Tribunal para posibilitar un mejor desempeño de sus funciones no ha tenido como nudo gordiano la admisión discrecional de los recursos, sino qué importancia conceder a la función subjetiva del recurso de amparo y qué peso a la objetiva, concediendo un amplio margen de apreciación al Tribunal. La disyuntiva la ha resuelto el Legislador, a través de la L.O. 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC, sancionando como criterio capital de admisión de los recursos de amparo su importancia objetiva para el desarrollo del Derecho Constitucional y de los derechos fun-

damentales, eliminando la función subjetiva del recurso de amparo como criterio de admisión. Sobre el papel, el Tribunal Constitucional se consolidaría exclusivamente como máximo intérprete de la Constitución y de los derechos fundamentales, pero abandonaría todo lo referente a la tutela subjetiva de estos derechos por parte de los ciudadanos, rompiéndose tajantemente con los casi treinta años de jurisprudencia constitucional en materia de recurso de amparo. De todas maneras, esta afirmación está totalmente condicionada a cómo el Tribunal Constitucional aplique estas reformas.

Por tanto, el objeto de este estudio parte de un esquema de admisión de los recursos que no tiene reflejo en ninguno de los sistemas de justicia constitucional referentes para el Alto Tribunal español sino que está a medio camino de los dos: sólo podrán ser admitidos a trámite los recursos de amparo que permitan el desarrollo de la función objetiva del recurso de amparo. Por ende, la tutela subjetiva de los derechos fundamentales, por sí sola, no permite la admisión a trámite de un recurso de amparo.

En nuestra opinión, las normas introducidas por la L.O. 6/2007 de 24 de mayo que configuran un nuevo trámite de admisión del recurso de amparo pueden contribuir a mejorar la situación del Tribunal Constitucional si son desarrolladas de una manera coherente y enfocadas al objetivo primordial de reducir la pendencia de asuntos ante el Tribunal para poder desempeñar correctamente sus funciones. Además, el desarrollo que se propone en esta obra incluye la tutela subjetiva de los derechos fundamentales como criterio de admisión de los recursos de amparo al igual que reconocen los modelos del Tribunal Supremo estadounidense y el *BVerfG* alemán y que muchos sectores de la doctrina española han demandado.

En este sentido, el presente estudio se divide en dos partes bien diferenciadas. En la primera, por un lado, se analiza la situación del Tribunal Constitucional hasta la L.O. 6/2007, de 24 de mayo, ofreciendo un diagnóstico al respecto. De esta manera, se enfatiza el auténtico colapso en el que el Alto Tribunal ha desarrollado sus funciones hasta la entrada en vigor de la citada reforma y se identifica el proceso de admisión a trámite del recurso de amparo como nudo gordiano del atasco que sufre el Alto Tribunal. Por otro lado, se resume y sistematiza las principales propuestas que la doctrina española ha discutido para mejorar o solucionar esta problemática situación. Algunas de estas propuestas han sido recogidas por el Legislador para diseñar el nuevo trámite de admisión. Otras, aunque no han sido cristalizadas en la LOTC, podrían contribuir más ade-

lante a mejorar la situación del Tribunal o constituir referentes de reformas posteriores.

En la segunda parte de este trabajo, tras destacarse las principales novedades de la reforma de la LOTC, se expone una propuesta de desarrollo del nuevo trámite de admisión del recurso de amparo. Esta propuesta se compone de tres pasos o elementos que, a nuestro juicio, contribuirían de manera muy positiva a que el nuevo trámite de admisión tenga efectos positivos en el funcionamiento del Tribunal Constitucional y, por ende, en su agenda. Estas ideas surgen del estudio de las experiencias del Tribunal Supremo Federal estadounidense y del *BVerfG*, pues constituyen un referente muy cualificado donde la doctrina y el mismo Tribunal Constitucional pueden percatarse de los errores cometidos por estos dos Altos Tribunales y evitarlos, así como ahondar en los aciertos, guardando siempre las distancias que los diferentes roles y posiciones de estas instituciones en sus respectivos sistemas jurídicos ocasionan.

El primer paso o elemento necesario para este nuevo trámite de admisión se centra en enfatizar que la prueba de la «especial trascendencia constitucional» del recurso planteado por parte del recurrente sea demostrada de una manera clara y fehaciente, a través de unos requisitos formales y no subsanables que faciliten la labor de los letrados y magistrados constitucionales.

Para que los recurrentes puedan acreditar esta «especial trascendencia constitucional» del recurso y los magistrados puedan decretar su admisión o inadmisión con un mínimo de seguridad jurídica es necesario contar con un concepto mínimamente desarrollado o dotado de contenido. Por este motivo, se lleva a cabo el segundo paso de nuestra propuesta de desarrollo del trámite de admisión que pretende dotar de contenido al concepto de «especial trascendencia constitucional» y apuntar unas mimbres formales orientativas para la determinación de este contenido. En este sentido, las jurisprudencias de los dos Altos Tribunales alemán y estadounidense han constituido un referente utilísimo, pues ambas sancionan líneas convergentes sobre lo que entienden como un caso importante o constitucionalmente trascendental.

Sin embargo, a pesar de contar con un concepto de «especial trascendencia constitucional», las experiencias de ambos Tribunales demuestran que ni este paso ni el anterior, aunque imprescindibles, son suficientes para minimizar los efectos negativos de la constante avalancha de recursos que los tribunales de última instancia suelen recibir, especialmente si

los ciudadanos ostentan el derecho de acceder a su jurisdicción. Para ello, es necesario dar un paso más, esto es, proponer una tramitación interna, ágil y eficiente que consiga «digerir» los millares de recursos de amparo planteados anualmente ante el Tribunal Constitucional, detectando los que ostenten una «especial trascendencia constitucional» y señalando los que no hayan satisfecho la exigencia de justificar dicha trascendencia. Esta tramitación está vertebrada por el principio de que los magistrados empleen el menor tiempo posible en discriminar los recursos sin trascendencia. Por este motivo, los tres pasos o elementos que proponemos para el nuevo trámite de admisión se encuentran en una relación simbiótica, ya que si las demandas de amparo han realizado la labor de demostrar la trascendencia del recurso, facilitada ésta por la existencia de un concepto o indicios presentes en la jurisprudencia constitucional, le resultará mucho más fácil a los letrados elaborar los informes sugiriendo la admisión o inadmisión de los recursos. Si, además, existe un procedimiento o una tramitación que maximiza el esfuerzo de los letrados como se propone en este trabajo, es posible que el nuevo trámite de admisión contribuya a mejorar la situación del Tribunal Constitucional y a evitar que vuelva a deteriorarse tanto.

La tesis doctoral que origina este trabajo no podría haberse llevado a cabo sin la ayuda de muchas personas e instituciones a las que estoy profundamente agradecido. En primer lugar, este trabajo no podría haberse realizado sin el soporte de la beca FPI del Ministerio de Ciencia y Tecnología (asociada al Proyecto de Investigación BJU2002-03669) que disfruté durante cuatro años y del proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia, Referencia SEJ2005-08319, ambos Ministerios del Gobierno español. Además, por un lado, me gustaría reconocer, de manera muy especial, la gran deuda que he contraído con aquellos que me acogieron durante mis estancias de investigación en el extranjero, no sólo en lo académico, sino sobre todo en lo personal. Con Paul Reingold, abogado, profesor y director del «*Michigan Clinical Law Program's Civil Litigation Clinic*» en la Universidad de Michigan, Ann Arbor (Estados Unidos) quien desinteresada y generosamente dirigió mis investigaciones en la Facultad de Derecho y me ayudó a comprender el apasionante Derecho constitucional y procesal estadounidense, además de hacerme sentir como en casa. Con el profesor Dr. jur. Karl-Peter Sommerman, catedrático de Derecho Público, Teoría del Estado y Derecho Comparado de la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften* de Speyer, Alemania, quien siem-

pre me ha brindado su más absoluta disponibilidad e incondicional ayuda para que este trabajo llegara a buen término. Entre otras muchas cosas, me posibilitó la visita al Tribunal Constitucional Federal alemán, donde disfruté de la amable colaboración de Dr. jur. Egon Hiegert, *Regierungsdirektor beim Bundesverfassungsgericht (Mitarbeiter des Präsidialrats)* con quien tuve el privilegio de conversar en el mismo *BVerfG* en abril de 2007 gracias a las eficaces gestiones y amabilidad de Dr. Margret Böckel, *Leiterin Protokoll* del *BVerfG*.

Por otro lado, me gustaría agradecer la gran ayuda prestada por Miguel Ángel Montañés, Vicesecretario General del Tribunal Constitucional, quien me concedió amablemente su tiempo para valorar y discutir el trabajo según se elaboraba apoyándome y ayudándome de manera inestimable y paciente, facilitándome valiosísima información, adecuadas sugerencias y correcciones sobre el contenido del trabajo. También quisiera expresar mi gratitud al profesor José Luis Cascajo Castro, quien me reveló durante sus clases de licenciatura y la elaboración de la tesis doctoral lo fascinante que podía llegar a ser el Derecho Constitucional, su estudio y su docencia; y a los profesores Karl-Peter Sommerman, Pablo Pérez Tremps, Alejandro Saiz Arnaiz, Javier García Roca y el mismo José Luis Cascajo Castro por haber tenido la amabilidad de formar parte del tribunal que examinó la tesis doctoral de la que surge este trabajo y por sus valiosos consejos, críticas y sugerencias.

Es difícil para mí encontrar palabras que consigan expresar en su medida mi gratitud, admiración y respeto a mi director de tesis, el profesor Rafael Bustos Gisbert. Él es el ejemplo de quien sigo aprendiendo diariamente mucho más que una arraigada vocación universitaria.

Para terminar me gustaría dejar constancia de mi agradecimiento a todos mis amigos que me han apoyado en todo momento durante la elaboración de este trabajo, sobre todo a Maribel por su incansable ayuda y consejo, a todos y todas del equipo de voleibol, a los del Milagro San José, a los del seminario del 105, tanto a los que se fueron como a los que aún están. Y a los mejores.

A Belén, mi compañera de camino. Sin ella, nada de esto tendría sentido.

Y a mi familia, especialmente a mis hermanas y a mis padres, porque gracias a ellos soy lo que soy, y ellos son todo lo que tengo. A ellos les dedico este trabajo.

ABREVIATURAS

- A.B.A.J.*: American Bar Association Journal
ÄöR: *Archiv des öffentlichen Rechts*.
ATC: Auto del Tribunal Constitucional.
BT-Drs: *Bundestag Drucks*.
BVerfG: *Bundesverfassungsgericht*.
BVerfGE: *Bundesverfassungsgericht Entscheidung*.
BVerfGG: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*.
CEC: Centro de Estudios Constitucionales.
Colum.L.Rev.: Columbia Law Review
Cong. Rec.: *Congressional Records*
Cornell L. Rev.: *Cornell Law Review*.
DÖV: *Die Öffentliche Verwaltung*
DVBt: *Deutsches Verwaltungsblatt*
DWiR: *Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*
EuGRZ: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*
F.R.D.: *Federal Rules Decisions*
GO-BVerfG: *Geschäftsordnung des BVerfG*.
Harv. L. Rev.: Harvard Law Review.
Hastings Const. L.Q.: *Hastings Constitutional Law Quarterly*.
Hastings L.J.: *Hastings Law Journal*
JZ: *Juristen Zeitung*
KritV: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*
Ky.L.J.: *Kentucky Law Journal*
LEC: *Ley de Enjuiciamiento Civil*.

- LECrim.: Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- LJCA: Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
- LOTG: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- LOTG 1979: Versión original de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- LOTG 1988: Versión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tras la reforma de la LO 6/1988, de 6 de junio.
- LPJDFP: Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.
- NJW: *Neue Juristische Wochenschrift*.
- NVwZ: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*.
- N.Y.U.L.Rev.: New York University Law Review.
- R.E.D.A.: Revista Española de Derecho Administrativo
- R.E.D.C.: Revista Española de Derecho Constitucional
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- Tex. L. Rev.: Texas Law Review
- TC: Tribunal Constitucional.
- U. Chi. L. Rev.: University of Chicago Law Review
- Sup.Ct. R.: *Supreme Court Rules*.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.
- Wash. & Lee L. Rev.: Washington and Lee Law Review.
- Wis. L. Rev.: Wisconsin Law Review.
- ZRP: *Zeitschrift für Rechtspolitik*

PARTE PRIMERA

**LA SITUACIÓN DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL PREVIA A LA L.O. 6/2007
DE 24 DE MAYO Y LA ADMISIÓN A TRÁMITE
DEL RECURSO DE AMPARO COMO
ELEMENTO CLAVE**

INTRODUCCIÓN AL TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO

El punto de partida de nuestro análisis es una realidad reconocida unánimemente por la doctrina y por el mismo Tribunal Constitucional: la avalancha creciente e imparable de recursos de amparo. La entrada de recursos de amparo ha sido superior a las resoluciones durante largos períodos como se estudiará a continuación¹. Esta situación ha llevado, en palabras de CRUZ VILLALÓN, a una «crisis funcional» del recurso de amparo².

Como indica RODRÍGUEZ BEREIJO, los datos sobre el amparo constituyen una expresiva muestra «de la vitalidad desbordante del recurso de amparo como vía de apelación directa de los ciudadanos a la Constitución, que ha contribuido, sin duda, a su fortalecimiento y vigencia efectiva como Norma suprema del ordenamiento.» El emérito Presidente del Tribunal resume perfectamente la situación, al expresar que «(e)n este campo la labor del Tribunal Constitucional ha sido decisiva, afirmando la vigencia de los derechos fundamentales y llenando de contenido, de «densidad normativa», lo que en el Texto Constitucional eran

¹ Ya en 1999 el emérito Presidente del Tribunal Constitucional RODRÍGUEZ BEREIJO denunció que la sobrecarga de trabajo era «inasumible ya» (4950 asuntos pendientes el 31 de agosto), frente a los 12225 actuales (véase TABLA 4), V.V.A.A., «Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, 1999, pp. 13-89, pág. 66-67.

² CRUZ VILLALÓN, P., «El recurso de amparo constitucional. I. El juez y el legislador», pp. 117-169, en CRUZ VILLALÓN, P., JIMÉNEZ CAMPO, J., LÓPEZ GUERRA, L., PÉREZ TREMPES, P., *Los procesos constitucionales*, CEC, Madrid, 1992, pág. 118.

conceptos abstractos, abiertos y relativamente indeterminados. Hoy conocemos el contenido constitucionalmente declarado de cada derecho fundamental reconocido en la Constitución, porque, prácticamente, de ninguno de ellos falta una determinación o fijación realizada por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia. En este sentido, la labor desarrollada por el Tribunal Constitucional, vista con perspectiva histórica, puede calificarse de histórica. Pero el recurso de amparo constitucional corre también el riesgo cierto de desnaturalizarse, desviándose de su verdadera función de fijación y defensa de los derechos fundamentales para convertirse en un recurso más dentro de la cadena de recursos frente a las sentencias y resoluciones judiciales, en las que muy a menudo no se plantea problema alguno de índole o relevancia constitucional, sino simplemente discrepancias de los recurrentes (que, por otra parte, pueden ser perfectamente legítimas) con la aplicación e interpretación de las Leyes que realiza la jurisdicción ordinaria, prolongando ante el Tribunal Constitucional la controversia de la legalidad librada, sin éxito, ante los Jueces y Tribunales, o lo que es peor, para alargar en lo posible la ejecución de una sentencia desfavorable»³.

El principal mecanismo para evitar esta desnaturalización, engarzado en el principio de subsidiariedad, ha sido el trámite de admisión. VILLAVERDE señala que el objeto del trámite previo de admisión es comprobar si en efecto se requiere el ejercicio de la jurisdicción de amparo allá donde resulta competente. Por ello, el trámite de admisión es «la expresión primera del carácter funcional y materialmente limitado de la cognición del recurso de amparo. El carácter limitado de la jurisdicción constitucional de amparo ya perfila los términos justos de dicho trámite de admisión. Los límites de la jurisdicción constitucional de amparo son el meollo y fundamento del trámite de admisión de este recurso constitucional»⁴.

A pesar de las aportaciones positivas, y debido a la situación creada que amenaza con agravarse año a año, CASAS BAAMONDE afirma que

³ V.V.A.A., «Cuestionario sobre la reforma...», ob. cit., pág. 66. Véase también RODRÍGUEZ BEREJO, A., «El Tribunal Constitucional: renovación y retos», *Actualidad Laboral*, núm. 1, 1999.

⁴ VILLAVERDE, I., «Decidir qué no decidir o qué hacer con los amparos. El trámite de admisión de los recursos de amparo», *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002, 2003, pp. 323-365, pág. 326.

«no es razonable el esfuerzo y el tiempo que el Tribunal dedica a la inadmisión de los recursos de amparo, aunque esa inadmisión también sea una forma de prestación de tutela judicial, como ha sostenido el Presidente Cruz Villalón. Pero ese tiempo y esfuerzo, excesivos en la distribución de la carga de trabajo del Tribunal, necesariamente se resta a los asuntos de que se va a ocupar, de forma que, de aceptarse que constituye una forma de prestación de tutela judicial al confirmarse la prestada por la jurisdicción ordinaria, será legítimo cuestionarse, cuando menos, que esa tutela judicial así prestada sea efectiva, como quiere el art. 24.1 de la Constitución»⁵.

Sin embargo no ha de olvidarse que los tres propósitos principales del trámite de admisión, a saber, comprobar que, en primer lugar, el derecho invocado es amparable; en segundo lugar que el acto u omisión impugnado en la demanda de amparo puede ser examinados por el Tribunal Constitucional; y en tercer lugar si del Tribunal Constitucional se reclama su actuación en su condición de instancia subsidiaria de la ordinaria y no en la de una imposible tercera instancia judicial⁶, son esenciales al concepto de trámite de admisión del recurso de amparo. Por ello, sea cual sea su configuración, siempre estarán presentes.

No en vano VILLAVERDE apunta que «el correcto uso y articulación del trámite de admisión de las demandas de amparo constituye (...) la pieza clave de la eficiencia de la jurisdicción de amparo (...). Lo que acabe siendo el recurso de amparo depende por completo de lo que se haga en su trámite de admisión»⁷. Por ello nuestro trabajo se centra en el análisis exhaustivo de esta institución como importantísimo condicionante a la naturaleza y función del recurso de amparo constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y, por ende, del lugar que ocupa el Tribunal Constitucional en el sistema judicial del ordenamiento jurídico.

⁵ CASAS BAAMONDE, M.E., *Presentación de las Memorias del Tribunal Constitucional del 2005*, Madrid, Marzo 2006, http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2005/memo05_Presentacion.html consultada en 25 abril de 2007.

⁶ VILLAVERDE, I., «Decidir qué no decidir...», ob. cit., pág. 326.

⁷ *Ibidem*, pág. 327.

1) ESTADO DE LA CUESTIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

El punto de partida del presente trabajo lo constituye la pregunta de si le es posible al Tribunal Constitucional desarrollar correctamente su labor con la cantidad de asuntos que resuelve diariamente, la mayor parte recursos de amparo puesto que, como el mismo Tribunal Constitucional señaló, «una Justicia tardíamente concedida equivale a un fallo de la tutela judicial efectiva»⁸. Basta la expresiva afirmación de la Presidenta del Tribunal Constitucional para enmarcar el análisis y las reflexiones que van a llevarse a cabo: «Los desajustes que las cifras ofrecidas se empecinan en poner en evidencia año tras año, con una tendencia inequívoca, confirman un diagnóstico que no admite controversia alguna y que requiere, de manera perentoria, la intervención del legislador orgánico»⁹.

1.1) LA SITUACIÓN EN CIFRAS

Desde su creación, el Tribunal Constitucional ha ingresado cada año y de forma creciente miles de demandas. Ya en 1991 TOMÁS Y VALIENTE llamó la atención sobre los riesgos de saturación e incluso colapso que el Tribunal corría. El entonces Presidente comparó con pre-

⁸ STC 26/1983, de 13 de abril.

⁹ CASAS BAAMONDE, M.E., *Presentación de las Memorias del Tribunal Constitucional del 2006*, Madrid, Marzo 2007, http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_Presentacion.html consultada el 15 de noviembre de 2007.

ÍNDICE

Introducción	5
Abreviaturas	13

PARTE PRIMERA

LA SITUACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PREVIA A LA L.O. 6/2007 DE 24 DE MAYO Y LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL RECURSO DE AMPARO COMO ELEMENTO CLAVE

INTRODUCCIÓN AL TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO	17
1) ESTADO DE LA CUESTIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN	21
1.1) La situación en cifras	21
1.2) Causas de la avalancha de recursos de amparo y acumulación de asuntos ante el Tribunal Constitucional	25
1.2.A) Causas de origen legislativo	26
1.2.A.1) Insuficiente protagonismo de la jurisdicción ordi- naria en la defensa de los derechos fundamenta- les: mejorable desarrollo del art. 53.2 CE.....	26
1.2.A.2) La deficiente regulación del recurso de amparo por la LOTC	35
1.2.B) Causas de origen jurisprudencial: la interpretación extensiva del Tribunal Constitucional sobre la institu- ción del recurso de amparo constitucional	39
1.2.B.1) Ampliación del contenido del art. 24 CE: consti- tucionalización del Derecho Procesal a través del art. 24 CE	39

1.2.B.2) Ampliación del contenido de otros derechos	43
1.2.B.3) Ampliación de la legitimación pasiva	45
1.3) Diagnóstico de la situación y trámite de admisión del recurso de amparo como nudo gordiano de la cuestión	47
2) SOLUCIONES PROPUESTAS A ESTA «CRISIS FUNCIONAL»	53
2.A) Propuestas previas a la interposición de un recurso de amparo constitucional o ajenas a la institución misma del recurso de amparo constitucional	58
2.A.1) Desarrollo legal adecuado del recurso de amparo judicial previsto en el art. 53.2 CE.....	58
2.A.2) Establecer un recurso previo a la jurisdicción constitucional para las vulneraciones de las garantías procesales del art. 24 CE	63
2.B) Propuestas aplicables al procedimiento del recurso de amparo constitucional o que afectan a la institución misma del recurso de amparo constitucional	68
2.B.1) Autocontrol de la jurisdicción del Tribunal Constitucional, especialmente en relación con la jurisprudencia del art. 24 CE.....	68
2.B.2) Eliminación del recurso de amparo constitucional.....	72
2.B.3) Atajar la interposición misma de las demandas de amparo	77
2.B.3.1) Restringir la legitimación activa para el planteamiento del recurso de amparo constitucional.....	78
2.B.3.2) Restringir el ámbito objetivo del recurso de amparo constitucional excluyendo algún derecho fundamental de su ámbito, en especial las garantías procesales contenidas en el art. 24 CE, o la igualdad ante la ley del art. 14 CE	79
2.B.3.3) Reducir el objeto del recurso de amparo constitucional	85
2.B.4) El trámite de admisión del recurso de amparo: agilizar la inadmisión o restringir duramente la admisión	88
2.B.4.1) Medidas para agilizar el trámite de admisión y especialmente la inadmisión de los recursos de amparo constitucional	91
2.B.4.2) Interposición de filtros en la admisión de las demandas de amparo: Seleccionar lo importante y el debate en torno a cómo hacerlo	99

a) Planteamiento	99
b) Admisión discrecional de las demandas de amparo: modelo inspirado en el <i>writ of certiorari</i> estadounidense y en la propuesta de la Comisión Benda alemana	102
c) Modelos mixtos.....	107
d) El modelo de admisión alemán: la mal llamada objetivación del recurso de amparo o trascendentalización de sus criterios de admisión.....	110
d.1) Punto de partida: Imposibilidad constitucional de reducir el recurso de amparo a su función objetiva	110
d.2) Reflexiones sobre cómo detectar los recursos de amparo relevantes teniendo en cuenta su función tanto objetiva como subjetiva. La inadecuada etiqueta de «objetivación» del recurso de amparo	113
d.3) Fórmulas procesales para identificar recursos de amparo trascendentales: margen de libertad para el Tribunal Constitucional	117
CONCLUSIONES Y PLANTEAMIENTO DEL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO	125

PARTE SEGUNDA

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN INTRODUCIDO POR LA L.O. 6/2007, DE 24 DE MAYO. TRES PASOS PARA OPTIMIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ADMISIÓN EN POSITIVO, CONCEPTO DE «ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL» Y TRAMITACIÓN INTERNA DE LOS RECURSOS

PLANTEAMIENTO: TRES PASOS PARA OPTIMIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	131
A) LA LEY ORGÁNICA 6/2007 DE 24 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: PRINCIPALES NOVEDADES Y EL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO	132
A.1) PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY ORGÁNICA 6/2007, DE 24 DE MAYO	132

A.2) NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO Y SU TRÁMITE DE ADMISIÓN. LA EXPERIENCIA ALEMANA COMO REFERENTE. SEMEJANZAS Y DIVERGENCIAS.....	149
B) PRIMER PASO: ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO EN POSITIVO Y SU DESARROLLO. ASPECTOS PROCESALES....	157
B.1) ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO EN POSITIVO: ARTÍCULOS 49 y 50 LOTC.....	157
B.1.1) Dos modificaciones capitales del trámite de admisión	157
B.1.2) El desarrollo del trámite de admisión en positivo a partir de las experiencias del Tribunal Supremo Federal de los EE.UU de América y del <i>BVerfG</i>	160
B.1.3) Conclusiones	170
B.2) ADMISIÓN PARCIAL	172
B.3) INADMISIÓN POR PROVIDENCIA: ART. 50.3 LOTC	175
B.4) LA LEY ORGÁNICA 6/2007 DE REFORMA DE LA LOTC NO ESTABLECE UN SISTEMA DE ADMISIÓN DISCRECIONAL DE LOS RECURSOS DE AMPARO	177
B.4.a) El caso alemán y la Comisión de Descarga del <i>BVerfG</i> (<i>Entlastungskommission</i>) o Comisión Benda.....	180
B.4.a.1) Discusión doctrinal	180
B.4.a.2) Propuesta de la admisión discrecional de la <i>Verfassungsbeschwerde</i> por el Informe de la Comisión de Descarga del <i>BVerfG</i> (<i>Entlastungskommission</i>)	183
B.4.b) El caso estadounidense: el <i>writ of certiorari</i> , y las técnicas de « <i>percolation</i> » y « <i>good vehicle</i> »	187
B.4.c) La admisión reglada del recurso de amparo constitucional.....	190
C) SEGUNDO PASO: EL CONCEPTO DE «ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL»: CRITERIO ESENCIAL PARA LA ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL.....	192
C.1) TRÁMITE PARLAMENTARIO DEL CRITERIO DE LA «ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL»	194
C.2) LA ESTÉRIL APORTACIÓN DE LA EXPERIENCIA INADMISORIA ESPAÑOLA Y DEL CRITERIO «CARENCIA MANIFIESTA DE CONTENIDO» DE LA LOTC 1979 Y 1988.....	196
C.2.1) La «carencia manifiesta de contenido» prevista en el art. 50.2.b) LOTC 1979	197

C.2.1.a) Fundamento, función y significado	197
C.2.1.b) Características	200
C.2.2) La «carencia manifiesta de contenido» tras la LO 6/1988, de 6 de junio, de Reforma de la LOTC, art. 50.1.c) LOTC 1988	208
C.2.2.a) La protagonista función subjetiva del recurso de amparo en el criterio de «carencia manifiesta de contenido» [art. 50.1.c) LOTC]	211
C.2.2.b) La inexistente función objetiva del recurso de amparo en el criterio de «carencia manifiesta de contenido» [art. 50.1.c) LOTC]. Errores de concepto	215
C.3) ASPECTOS MATERIALES. EL DESARROLLO DEL CON- CEPTO DE «ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITU- CIONAL»	224
C.3.1) El criterio de la importancia del caso en la experiencia del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de Amé- rica. Aportaciones y advertencias para el nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional	224
C.3.2) Propuesta de desarrollo del concepto de especial trascen- dencia constitucional	245
C.3.2.a) Planteamiento	245
C.3.2.b) Especial trascendencia constitucional teniendo en cuenta la importancia para la interpretación de la Constitución y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamen- tales: art. 50.1.b) primer y tercer criterio herme- néutico	247
1) Una cuestión tiene «trascendencia constitu- cional» porque hay serias dudas sobre cómo darle respuesta o cómo debe ser resuelta	252
2) Exigencia de «especialidad» para la «trascen- dencia constitucional»: en la clarificación de la cuestión constitucional suscitada han de producirse intereses que trasciendan el caso concreto	257
2.1) Trascendencia social colectiva del caso o de la cuestión constitucional	259
2.2) Trascendencia del caso o de la cuestión constitucional en el ámbito jurídico	263

C.3.2.c)	Especial trascendencia constitucional teniendo en cuenta la importancia para la aplicación o general eficacia de la Constitución: art. 50.1.b) LOTC, segundo criterio hermenéutico.....	276
1)	El § 93.a.2.b) <i>BVerfGG</i> y su aplicación por parte del <i>BVerfG</i> . Concepto de «admisión para hacer eficaces los derechos fundamentales», acentuación de la función objetiva de la <i>Verfassungsbeschwerde</i> y protección de una cultura de derechos fundamentales objetivos en los poderes públicos: principales aportaciones para el caso español	276
2)	Desarrollo del concepto «especial trascendencia constitucional para la aplicación o general eficacia de la Constitución» a partir de la experiencia alemana	282
3)	Exigencia de «especialidad» para la «trascendencia constitucional»: efectividad de la protección del derecho fundamental y de la norma constitucional como principio constitucional objetivo	289
C.3.2.d)	La función subjetiva del recurso de amparo como criterio de admisión	291
1)	La «especial trascendencia constitucional» debería incluir la función subjetiva del recurso de amparo. Las experiencias del Tribunal Supremo Federal de los EE.UU. de América y del <i>BVerfG</i>	293
2)	Concepto y características de «consternación existencial» como elemento integrante del criterio de «especial trascendencia constitucional» ..	297
3)	Exigencia de «especialidad» para la «trascendencia constitucional»: no cualquier vulneración de un derecho fundamental satisface el requisito del art. 50.1.b) LOTC	302
D)	TERCER PASO: TRAMITACIÓN INTERNA DE LOS RECURSOS DE AMPARO	304
1)	PLANTEAMIENTO.....	304
2)	EL TRABAJO PREVIO A LA DECISIÓN JUDICIAL SOBRE LA ADMISIÓN DE LAS «AUTORIDADES AUXILIARES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL»	306

2.1) El Tribunal Constitucional: las Secretarías de Justicia y su capacidad para inadmitir recursos que adolezcan de defectos subsanables. Descripción legislativa de una práctica ordinaria: arts. 49.4 y 50.4 LOTC.....	307
2.2) Proceso interno en la selección de las demandas por el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América y el sistema de <i>certiorari pools</i>	311
2.3) El <i>Bundesverfassungsgericht</i> y su Registro General (<i>Allgemeines Register</i>)	322
3) PROPUESTA DE DESARROLLO	334
E) BREVE EVALUACIÓN APRIORÍSTICA POR LA DOCTRINA SOBRE EL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO	348
CONCLUSIONES	353

ANEXOS

ANEXO 1: PROCEDIMIENTO INTERNO DE ADMISIÓN A TRÁMITE DE UN RECURSO DE AMPARO EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LOTC 2007	365
ANEXO 2: PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS <i>VERFASSUNGSBESCHWERDEN</i>	366
ANEXO 3: PROCEDIMIENTO EN EL REGISTRO GENERAL DEL <i>BVerfG</i> DE LAS <i>VERFASSUNGSBESCHWERDEN</i>	367
ANEXO 4: PROCEDIMIENTO INTERNO GENERAL DE LOS <i>WRITS OF CERTIORARI</i>	368
ANEXO 5: PROCEDIMIENTO EN LA CERTIORARI POOL	369
ANEXO 6: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL EN CIFRAS	370
ANEXO 7: EL <i>BUNDESVERFASSUNGSGERICHT</i> EN CIFRAS	377
ANEXO 8: CASOS TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	389
BIBLIOGRAFÍA	391

