

## EL RECURSO DE AMPARO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### WRIT OF AMPARO IN SPANISH CONSTITUTIONAL SYSTEM

**Fernando Valdés Dal-Ré<sup>1</sup>**

**Koldo Santiago Redondo<sup>2</sup>**

**RESUMEN:** El objetivo del presente artículo es el estudio del recurso de amparo en el sistema constitucional español. En primer lugar es presentada la nueva configuración del recurso de amparo en el Derecho español. Después son analizados los requisitos de admisibilidad del recurso, inclusive la especial transcendencia constitucional y su respectiva justificación, pero también los requisitos clásicos del recurso de amparo. Finalmente son analizados los pronunciamientos posibles, la ejecución de las sentencias de amparo y el funcionamiento anormal en la tramitación del recurso.

**PALABRAS-CLAVE:** Recurso de amparo. Sistema constitucional. Requisitos de admisibilidad. Derecho español.

**ABSTRACT:** This article aims to study the writ of amparo in spanish constitutional system. Firstly we present the writ of amparo's new regulation in spanish law. After that we discuss writ of amparo's appealability requirements, such as special constitutional transcendence and its justification, but also the writ of amparo's classic requirements. Finally we discuss possible judgments, judgment's enforcement and abnormal operation of writ of amparo's process.

**KEYWORDS:** Writ of amparo. Constitutional system. Appealability requirements. Spanish law.

---

Artigo recebido em 15 abril de 2016

1 Fernando Valdés Dal-Ré é Professor Catedrático de Direito do Trabalho e de Seguridade Social na Universidade Complutense de Madrid e Ministro da Corte Constitucional da Espanha.

2 Koldo Santiago Redondo é Professor Titular de Direito do Trabalho e de Seguridade Social na Faculdade de Direito da Universidade do País Basco (UPV/EUH).

## **1. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO**

Con la reforma de la LOTC por parte de la LO 6/2007, de 24 de mayo, las distintas fases que sucesivamente disciplinan el proceso constitucional de amparo (interposición, admisión a trámite, tramitación y resolución de la demanda) sufrieron variaciones normativas que, lejos de resultar meramente formales, responden a (o vienen siendo interpretadas como) una nueva configuración de ese proceso dirigido a recabar la tutela de las libertades y derechos fundamentales reconocidos en el art. 14 y en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título 1º de la CE.

La “caracterización más distintiva” de esta regulación, según afirmó la STC 155/2009, de 25 de junio, del Pleno del Tribunal, es el requisito sustantivo o de fondo de la “especial trascendencia constitucional”, que impone el art. 50.1 b) LOTC para la admisión del recurso. De ella nos ocuparemos más adelante con el debido detalle. Bastará decir ahora que, en opinión de la jurisprudencia constitucional, en dicho requisito se ha plasmado una opción del legislador sobre el modelo del amparo, en el ejercicio de la habilitación que le confiere el art. 161.1 b) CE, en relación con su art. 53.2, precepto éste que es el que consagra constitucionalmente dicho proceso.

Es ésta una nueva caracterización que, tras la citada reforma, supone, en su dimensión más cercana al ciudadano recurrente, que la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable en amparo ya no será por sí sola suficiente para la admisión del recurso, resultando imprescindible, además, la concurrencia de aquella especial trascendencia constitucional. Un nuevo modelo, por tanto, que se enfrentaría o, al menos, que transformaría la configuración que ha presidido su anterior regulación, en la que no había controversia en torno a que el recurso quedaba orientado de modo primordial a reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas del demandante.

Esta novedad exige someter a debate el diseño, planteando qué queda materialmente - más allá de las genéricas declaraciones de pervivencia de la protección singular - del recurso de amparo como instrumento de tutela subjetiva de los derechos fundamentales concretamente lesionados en un caso concreto, interrogándose también sobre si ese nuevo requisito, además de provocar una alteración del procedimiento y sus reglas, implica igualmente una transformación de su naturaleza.

No es un problema menor, como fácilmente cabe apreciar, pues al margen de lecturas formalistas (“en su caso”, dice el art. 53.2 CE cuando alude a la tutela a través de ese proceso de amparo), el mandato constitucional y la función tradicionalmente desempeñada por ese cauce de reacción frente a vulneraciones de tal entidad nos ubican, manifiestamente, ante un instrumento efectivo de tutela subjetiva, y no frente a un mecanismo en el que la reparación de la lesión sea derivada, circunstancial, accesorio o condicionada por otros fines preeminentes, como la fijación de doctrina constitucional o el papel del Tribunal como garante de los derechos fundamentales en una dimensión objetiva.

Sin duda, la Constitución dispone que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de aquellas libertades y derechos fundamentales ante los Tribunales ordinarios. También es verdad que la propia jurisprudencia constitucional ha establecido que los Jueces y Tribunales son los guardianes naturales y primeros de dichos derechos (de nuevo, STC 155/2009, y anteriormente STC 22/1999, de 13 de diciembre, FJ 11, entre otras muchas), como lo es, asimismo, que la función de éstos aparece reforzada con la nueva regulación nacida de la reforma de 2007, sobre todo por la expansión que ha merecido el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ), actualmente apto para paliar cualquier lesión de esos derechos fundamentales que no haya podido previamente denunciarse, frente a la regulación anterior que lo circunscribía a los supuestos de incongruencia o a la reparación de los defectos formales generadores de indefensión. Pero es igualmente irrefutable que el TC es el garante último de esos derechos, su máximo intérprete (arts. 53.2 y 123.1 CE y 1.1 LOTC); el órgano que viene llamado, aun con ese carácter de última instancia, no sólo a precisar sus contenidos o a perfilarlos y delimitarlos, sino a garantizar la cobertura y tutela singular de los mismos, ya que ésta, sin duda alguna, constituye el objeto regulado en el art. 53.2 CE, que no habla de los derechos fundamentales y libertades en abstracto sino de la existencia de un procedimiento de reclamación frente a sus eventuales vulneraciones.

Desde estas elementales pero decisivas observaciones, cualquier intento de convertir el proceso constitucional de amparo en algo ajeno a esa función institucional de protección violentaría de manera frontal, a nuestro juicio, los contundentes mandatos constitucionales. Un escenario que no se daría únicamente en un modelo de exclusión de la tutela subjetiva; también allí donde se impusiera una lectura del proceso constitucional de amparo en la que la salvaguardia de los derechos fundamentales de los ciudadanos se convierta en meramente aparente, sometida a trabas de acceso insalvables o fuertemente impeditivas, o en la que aquella

tutela subjetiva resultase subsidiaria o condicionada por otras finalidades o funciones que se atribuyan al proceso con carácter preferente.

De otro lado, no puede olvidarse que la tutela de las libertades y derechos fundamentales, en su dimensión objetiva, cuenta con adicionales mecanismos de refuerzo en la propia CE, como son su vinculación a todos los poderes públicos, su regulación por LO y, sobre todo, el respeto a su contenido esencial que puede sustanciarse a través del recurso de inconstitucionalidad del art. 161.1 a) CE (art. 53.1 de la CE). Por ello, la caracterización del amparo como un proceso objetivo dirigido a desempeñar una función de garantía “para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” (utilizamos conscientemente y con un fin dialéctico la expresión que describe en el art. 50.1 LOTC la especial trascendencia constitucional), deberá poseer una justificación coherente y conforme con la vocación tuitiva que reclama el art. 53.2 CE y, adicionalmente, una explicación racional y sistemática que lo armonice con el resto de mecanismos de tutela previstos en la CE, al menos si con esa lógica trata de autorizarse una restricción de la protección clásica, dado que, como se acaba de ver, para su consideración supraindividual y tutela objetiva existen otros medios recogidos en el mismo texto constitucional.

A tal función objetiva sirve, precisamente, el art. 161.1 a) CE, conexión ésta que no requiere de mayores ilustraciones, pues el propio TC ha llegado a vincular la verificación de la constitucionalidad de los productos normativos a través del recurso de inconstitucionalidad con un “interés público objetivo” que trasciende a sus promotores. Pero es que ni siquiera es aquél el único mecanismo; otros procesos constitucionales, pese a no ser mencionados explícitamente en el art. 53.1 CE, desempeñan igualmente un cometido que trasciende la lesión concreta, desarrollando una función de control objetivo y definición de esos derechos. Así ocurre, de manera muy señalada, con las cuestiones de inconstitucionalidad, por mucho que queden vinculadas a un caso singular, ya que, al igual que el recurso de inconstitucionalidad, preservan la constitucionalidad de las leyes, y también, por tanto, la de las que afectan a esas libertades y derechos fundamentales.

La objetivación del recurso de amparo no podría encontrar su razón de ser, entonces, en un déficit de procesos constitucionales aptos para atender a la dimensión supraindividual de las libertades y derechos fundamentales. La objetivación, de ser entendida en términos conflictivos o excluyentes o, de otra manera, como una fórmula limitativa de la tutela subjetiva, no tendría acomodo en el art. 53.2 CE y tampoco explicación sistemática en el propio texto constitucional. En todo caso, no se está aquí postulando la idea de que esa caracterización no quepa; ni que al

recurso de amparo no puedan añadirse nuevos requisitos de admisibilidad. La tesis defendida es bien otra, consistiendo en que, sean cuáles fueran en abstracto los nuevos requisitos, como lo es en concreto el de la especial trascendencia constitucional, su interpretación y aplicación tendrán que ser compatibles con la función de tutela subjetiva reseñada; y que ésta, de no resultar prevalente, pondrá en cuestión cualquier regulación que pretenda alterar el modelo preexistente.

Estas dudas se evidencian al verificar la inteligencia que viene efectuando el TC del nuevo recurso de amparo, en particular del requisito de la especial trascendencia constitucional que está en la base de la pretendida reformulación de la naturaleza del proceso de amparo. En efecto, el vigente art. 50.1 LOTC eleva a la condición de requisito del recurso mismo:

1 [...] b) 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 para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

A partir de esa novedad normativa el TC, en fase de admisibilidad, no se conforma ya con verificar la inexistencia de causas de inadmisión, como anteriormente ocurría, sino que procede ahora a examinar el recurso desde otro prisma, que conecta con un planteamiento objetivo que trasciende lo singular y permite cumplir el mandato de interpretación de la CE, de garantía de su aplicación, de aseguramiento de su general eficacia o de determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales, a los que se refiere el precepto transcrito. En otras palabras, la clásica comprobación en negativo sobre la inexistencia de causas de inadmisión se sustituye ahora o, por decirlo con mayor precisión, se complementa por otra en positivo; esto es, por la concurrencia de motivos objetivos de admisión, que doten de especial trascendencia constitucional al recurso de amparo.

Como puede deducirse de la mera lectura de sus pronunciamientos, el TC ha interpretado el art. 50.1 b) LOTC en clave de objetivación del proceso. Aunque afirme con reiteración que el amparo sigue siendo un recurso de tutela de derechos subjetivos, paliativo de las lesiones producidas, aquel requerimiento de la formulación de una problemática de constitucionalidad que trascienda el caso concreto, objetivando la cuestión constitucional a debate, condiciona por completo la admisibilidad y atenúa en no pocas ocasiones, hasta el punto de convertirla en accesoria o subordinada, la tutela del derecho que haya sufrido en el supuesto sometido a consideración.

Esa circunstancia responde, probablemente, a una interpretación de la reforma dislocada por el empuje cuantitativo, siempre creciente, que tenía el amparo en las fechas previas a su aprobación, que extenuaba al Tribunal y empobrecía su dedicación al control de la constitucionalidad de las leyes. Situación estructural, a juicio de algún autor, que ponía en peligro la identidad como órgano constitucional del Tribunal, dado el incremento fuera de toda medida racional de los recursos de amparo, que impedía que pudiera afrontar con eficiencia el ejercicio de todas sus competencias<sup>3</sup>.

Aquellos hechos y esa tendencia (en buena medida corregida en la actualidad, como demuestran las estadísticas) no impiden seguir defendiendo, tras la reforma de la LOTC de 2007, una concepción del amparo diferente de la que ha tomado cuerpo en los pronunciamientos que se inician de manera destacada con la STC 155/2009. Una concepción más próxima a la dimensión tuitiva del recurso y que encarna en mejor medida por ello la función protectora de derechos y libertades enunciada en el texto constitucional. Desde luego, la CE no prefigura un modelo concreto y fuertemente perfilado de RA, pero no resulta fácil oponerse a que la asimilación más natural del art. 53.2 CE desemboca en un proceso esencialmente de tutela subjetiva y no de definición doctrinal abstracta. Y si bien esa conclusión no excluye una función objetiva del proceso, sí demanda la de garantía subjetiva, que es consustancial al recurso. El art. 162.1 b) CE, al señalar como legitimada para interponer el RA a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, no deja de ser una nueva confirmación de la idea que se expone.

A pesar de ello, el TC ha interpretado la nueva regulación en un sentido más acorde con las finalidades inmediatas atribuidas a esa reforma, sin atender a las posibilidades interpretativas que ofrece, reduciendo la densidad y la intensidad tuitiva que la ley consiente, también en su actual redacción, y que en todo caso reclama el criterio configurador de la institución en el art. 53.2 CE. No pueden dejar de entenderse estas otras concepciones menos expansivas de la función de garantía que corresponde a la jurisdicción constitucional, fundadas en su carácter extraordinario; pero no hacemos nuestras las posiciones que anudan a esa noción estricta una quiebra aparejada del verdadero fundamento motivador de un proceso como el que nos ocupa, hasta el punto de desfigurarlo.

La idea es básica pero decisiva: puede comprenderse una reforma e, incluso y también, una interpretación de la reciente revisión que estructure con mayor rigor el proceso constitucional de amparo, que fortalezca el papel de la jurisdicción ordinaria en la tutela de los

---

3 Cfr. CARRILLO, M.( 2008,89)

derechos fundamentales, y que se encomiende a articular el amparo constitucional como una vía verdaderamente extraordinaria y final, sujeta a exigentes condiciones de acceso y agotamiento de los otros cauces reparadores previos. Pero no se comparte una inteligencia de esa reforma y de su interpretación que convierta al amparo, de facto, en un instrumento en el que la tutela subjetiva sea residual. Lo primero resulta razonable, imprescindible seguramente para la posición del propio TC, pues busca contener la avalancha de recursos y reducir su dedicación a esa específica función; lo segundo, en cambio, por mucho que quepan lecturas diversas de una regulación jurídica, también del art.53.2 CE, revela una desnaturalización del recurso y del mandato constitucional que lo define como un cauce reparador y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La tesis aquí defendida no sólo trae causa en imperativos constitucionales; también se fundamenta en la propia dicción legal, que puede y debe ser interpretada en ese sentido, en coherencia con esos imperativos. En efecto, la LOTC contempla, entre las pautas que atraen la especial trascendencia constitucional en el art. 50.1 LOTC, que el RA se caracterice por su importancia para la interpretación de la CE, para su aplicación o para su general eficacia y, en fin, para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Algunos de esos parámetros de subsunción del caso concreto en la regla de la especial trascendencia constitucional se presentan, abiertamente, como cánones objetivos de inclusión o encuadramiento; pero otros, en cambio, permiten sin género de dudas una concepción mixta o una doble representación del proceso constitucional de amparo. La legislación, en una lectura sistemática, sigue fundamentando la configuración clásica del amparo junto al nuevo amparo objetivo.

La referencia a la “aplicación” de la CE contenida en el art. 50.1 LOTC es, a ciencia cierta, la que más claramente consiente esa lectura alternativa. Con ella se abre la hipótesis de la pervivencia del amparo en los términos tradicionales, aunque lo sea junto al nuevo amparo objetivo. Por poner un ejemplo, ¿no revela un problema de “aplicación de la Constitución” un caso en el que ostensiblemente se haya resuelto contra la jurisprudencia constitucional constante en una materia? Y si es así, ¿por qué entonces el TC entiende que carecen de especial trascendencia constitucional los recursos que denuncian aquello que de forma idéntica fue invocado y acogido en Sentencia en otros previos?

La respuesta, nos tememos, está siendo la ya anticipada: el TC interpreta que la norma dice lo que esperaba de ella. Y se esperaba una reducción del papel global y de la densidad del amparo, no lo contrario. De ahí, probablemente, esa noción excluyente que sólo admite el

amparo objetivo, aunque, una vez admitido, pueda dar lugar a la tutela subjetiva de manera derivada. Muy a pesar de ello, el texto normativo concede espacio a un proceso poliédrico: tanto el dirigido a la estricta tutela subjetiva (los recursos que afecten, sin añadidos, a la “aplicación de la Constitución” frente a lesiones subjetivas) como, además, el enderezado a resolver cuestiones de dimensión constitucional objetiva, que excedan o trasciendan el caso. En definitiva, aquellos que desvelen, además de la lesión, incógnitas sobre la interpretación de la Constitución o la delimitación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Por todo ello, es obligado seguir reflexionando sobre los márgenes normativos y sobre la función de tutela que la nueva LOTC demanda para el proceso de amparo. No nos parece de recibo, ni tiene explicación satisfactoria y, desde luego ninguna que nazca de un imperativo normativo de la reforma de 2007, que, ante la evidencia de una lesión que resulte inequívoca en función de la jurisprudencia constitucional precedente, el TC no pueda dictar unos pronunciamientos que aseguren la aplicación de su doctrina, y con ella de la CE misma. Ni la ley obliga a ello (¿a qué responde si no que el art. 52.2 LOTC disponga que la Sala podrá deferir la resolución de un recurso a una Sección “cuando para su resolución sea aplicable doctrina consolidada del Tribunal Constitucional”), ni existen excusas organizativas que lo fuercen, ni podrían, en su caso, invocarse éstas frente al mandato constitucional. Antes al contrario, sería sencillo y rápido dictar resoluciones de mera aplicación de doctrina que tutelen el derecho fundamental cuya lesión se muestre con certeza ante el Tribunal.

En suma, la objetivación radical del amparo no se acomoda bien a las previsiones de la reforma de 2007. La STC 155/2009 - que es la resolución que ha procedido a enunciar las causas de especial trascendencia constitucional, avanzando en aquella línea - se ha convertido entonces, y no la LOTC, en la vía de definición del modelo, a través de una interpretación de tendencia de esa LO. El TC ha terminado transformándose así en una instancia de fuerte vocación doctrinal, más que de tutela y protección, olvidando que esto último no sólo es perfectamente compatible con aquello sino, además, de imprescindible y obligada ejecución. Basta revisar la trascendental función que ha desempeñado la jurisprudencia constitucional, sobre todo la inicial, pero también –sería injusto negarlo- la más reciente. Una jurisprudencia avanzada, delimitadora de los contenidos esenciales de los derechos, así como generadora de coberturas intensas. Renunciar a ese cometido, que la ley no solo no niega sino, a nuestro juicio, incluso demanda, tiene el riesgo de distanciar la jurisdicción constitucional del ciudadano, revelando una cierta abdicación de un papel que nadie como el Tribunal Constitucional ha desempeñado ni puede perfeccionar. El fortalecimiento de la vía judicial previa, con el refuerzo del ámbito material del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ, al que también

nos referiremos después, no lo compensa. La experiencia demuestra que el recorrido de este incidente ni de lejos asoma a equipararse con el amparo clásico y su más que satisfactoria cobertura de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## **2. LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE AMPARO**

### ***a. Consideraciones generales***

El recurso de amparo configurado en la LO 6/2007, de 24 de mayo, no responde exactamente al modelo alemán; ni menos aún al sistema del *certiorari* estadounidense<sup>4</sup>. No sólo porque, en contraste con este último, se excluyan las decisiones discrecionales de admisión, sino porque, en su letra, la LOTC sigue seguramente contemplando la admisión por razones estrictamente subjetivas, como la Constitución exige y con independencia de que el factor objetivo se haya añadido en la interpretación dada por el Tribunal a la reforma. En todo caso y efectuada la anterior configuración del RA, el propósito de las observaciones que siguen es analizar los requisitos de procedibilidad del citado recurso, conforme a la doctrina constitucional.

Antes, no resultará impertinente dejar constancia de que el porcentaje de inadmisión de recursos de amparo es muy elevado. Así en el año 2014, por ejemplo, aunque se dio un repunte de casi un cuatro por ciento frente al año anterior, ingresaron en el Tribunal 7.663 asuntos (en 2006, con 11.741 recursos, se alcanzó el máximo), según las estadísticas publicadas por el órgano constitucional, y fueron admitidos a trámite únicamente 73. Aunque habría que matizarla<sup>5</sup>, esta información numérica es suficientemente indicativa para desvelar tanto el volumen de recursos de amparo que siguen formalizándose ante el Tribunal, como la enorme dificultad que conlleva traspasar la fase inicial de admisibilidad, alcanzando la deseada de tramitación para Sentencia.

Ese alto porcentaje de inadmisiones se debe a menudo a un cierto desconocimiento de la naturaleza del proceso constitucional de amparo, que no ha dejado aún de emplearse por un nutrido grupo de recurrentes, pese a la reforma producida en 2007 en la LOTC, como si constituyera una nueva instancia judicial, articulando demandas que no pueden prosperar al

---

4 Entre otros, vid. AHUMADA RUIZ, M. (2010); CARRILLO, M./ROMBOLI, R. (2012,50) y ESPINOSA DÍAZ, A. (2010, 6)

5 Las estadísticas dan cuenta de un desajuste significativo entre el número total de asuntos ingresados y el de los resueltos en el trámite de admisión. Vid. GARCIA ROCA (2003)

representar una utilización del cauce de tutela que contradice su finalidad institucional. Pero no son menores cuantitativamente los recursos que decaen por otras razones, en particular por defectos procesales en el planteamiento de la demanda o en el proceso judicial previo. En no pocas ocasiones esa circunstancia se verifica en asuntos que habrían merecido la admisión a trámite, siendo esta constatación una prueba definitiva de la necesidad de conocer los parámetros que aplica el Tribunal Constitucional en la fase inicial de admisibilidad o acceso a la jurisdicción de amparo.

La tarea es ingente. Son multitud los criterios - y, sobre todo, los factores que los matizan - que el TC ha sentado en su jurisprudencia “procesal”. No podemos, por ello, aspirar a agotar la problemática en estas páginas, ni aproximarnos siquiera a ese objetivo. Optaremos, antes bien, por un estudio singular y más detenido del doble requisito de los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC, en la versión de la ya citada reforma del 2007, referidos, respectivamente, a la carga de justificación de la especial trascendencia constitucional por parte del recurrente en amparo, y, el segundo de ellos, a los principios que gobiernan la concurrencia de dicha exigencia material del recurso, así como los factores de delimitación y apreciación de la misma. La todavía novedosa regulación y su significativo grado de desconocimiento, determinante de un enorme número de inadmisiones, así lo aconsejan.

Una vez realizado este estudio, que ocupará la mayor parte de la presente exposición, nos centraremos en analizar los requisitos clásicos del amparo, que perviven en lo esencial no obstante aquella reforma de 2007, a pesar de que hayan sufrido algunas modificaciones de menor alcance. Esa última parte -convendrá adelantarla desde este momento- no responderá a un orden ni un planteamiento sistemático, y mucho menos a una vocación de exhaustividad. Cada requisito nos obligaría a un análisis monográfico, lo que haría inviable esa tentativa. En ese último bloque, antes al contrario, la pauta será puramente selectiva. Se ha decidido traer a colación algunas construcciones de la doctrina constitucional, relativas a esas exigencias procesales clásicas en el acceso a la jurisdicción de amparo, que pueden resultar desconocidas en una medida mayor. No significa esa opción, sin embargo, que la importancia de esos requisitos de procedibilidad sea más reducida. Cualquier indagación estadística en las decisiones de inadmisión de recursos de amparo acredita, de hecho, que es elevadísima la proporción de asuntos inadmitidos por incumplimiento de aquellos requisitos que hemos denominado clásicos (plazo del recurso, legitimación<sup>6</sup>, invocación y agotamiento de la vía judicial previa, señaladamente).

---

<sup>6</sup>A causa de los límites en la extensión de este trabajo, no nos detendremos en la legitimación. Sobre ella, vid PEREZ TREMPES, P.(2008); GIMENO SENDRA, V. (2008, 301) y GÓMEZ MONTORO, A. J. (2003).

Antes de abordar el doble plano que articulan los nuevos requisitos de los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC, conviene seguramente recordar la conclusión ya vertida con anterioridad, pues tiene directa repercusión en la definición de las pautas de admisibilidad del recurso, como veremos. Ya se tuvo oportunidad de señalar, en efecto, que el RA corre un riesgo cierto de diluirse en caso de que alcanzasen hegemonía las posiciones de objetivación extrema que, en ocasiones, se apuntan en la jurisprudencia constitucional. Para evitarlo, antes que otros factores, el TC debe efectuar una más profunda reflexión de la reforma efectuada, examinando y diferenciando, con sensibilidad tuitiva, los objetivos pretendidos a corto y medio plazo de las funciones institucionales.

En todo caso y más allá de las versiones contrarias que se avistan en la configuración del propio recurso, definidoras del proyecto constitucional en su relación de confluencia o intersección con los ciudadanos, la idea expuesta, que subraya la tutela subjetiva como elemento estructural del proceso de amparo, permite llegar a otras conclusiones añadidas con efectos en el examen de procedibilidad. Pueden parecer magnitudes de menor alcance por su carácter esencialmente práctico, pero su virtualidad es apremiante para la auténtica efectividad del procedimiento y la satisfacción de aquel fin declarado. Así, en primer lugar, consideramos ineludible conectar *mutatis mutandis* las exigencias de procedibilidad de la LOTC con el canon constitucional aplicado en el acceso al proceso, como vertiente de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. El RA no es - e innecesario resulta recordarlo - un recurso judicial; otra es la naturaleza del órgano constitucional que lo enjuicia, y propia y singular es la finalidad institucional de los procedimientos ante él regulados. Pero la caracterización constitucional del proceso de amparo como un cauce de tutela subjetiva, por más que quepa adicionalmente una expresión objetiva del mismo, dejaría en evidencia una interiorización rigorista y restrictiva del recurso por parte del TC y, más en concreto, una apreciación de los requisitos procesales del amparo de espaldas al canon que ordinariamente aplica la jurisprudencia constitucional en materia de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). No podemos compartir, entonces, las interpretaciones de los requisitos de procedibilidad que sean irrazonables, por supuesto; pero, además y tampoco, las que, por su formalismo, resulten desproporcionadas en contraste con la entidad de los defectos en los que haya podido incurrir la parte recurrente.

En la comprensión y aplicación de ese canon de constitucionalidad, a menudo se mezcla el doble control secuencial que se ejecuta en el derecho de acceso a la jurisdicción. Incluso el TC, que lo tiene perfectamente definido en algunos pronunciamientos, parecería contradecirlo en ocasiones. En efecto, en el primero de los planos de enjuiciamiento, el TC se ocupa -cuando

se alega una restricción lesiva del derecho de acceso a la jurisdicción- de la razonabilidad de la interpretación efectuada por el juzgador del requisito procesal de que se trate. Analiza, dicho en otras palabras, si la interpretación realizada de la norma procesal es manifiestamente irrazonable - incoherente o ilógica, en esencia - o arbitraria - carente de fundamento en Derecho, sin entrar en mayores matices -, a lo que añade, como tercera hipótesis de lesión, el error fáctico en la apreciación de la aplicabilidad de la causa que ha conducido a la extinción del proceso. En ese punto no tiene protagonismo todavía el juicio de proporcionalidad. El órgano judicial puede ser incluso rigorista, siempre que su interpretación procesal quepa en Derecho.

Sólo si la decisión adoptada sobre el requisito procesal supera ese primer filtro, se activa el segundo plano o juicio de proporcionalidad, donde está comprometido, ahora sí, el principio *pro actione*. Ese test de proporcionalidad –que salvo en lo penal y en lo sancionatorio no opera igual en otras fases, ni en los sucesivos grados jurisdiccionales ni en los remedios procesales previstos ante el propio órgano que dictó la resolución- toma otro punto de partida; a saber: que el incumplimiento del requisito procesal se ha producido, puesto que, conforme al primer test (interpretación razonable y no arbitraria), se concluyó que la decisión judicial era posible. En suma, se asume la interpretación realizada por el juzgador (y el consiguiente incumplimiento procesal de la parte), pasando a examinarse si el efecto extintivo del proceso asociado por el órgano judicial a ese incumplimiento puede calificarse como rigorista o desproporcionado (segunda fase del canon de acceso al proceso), concluyéndose, de constatarse esto último, con la misma declaración que se alcanzaría de no haberse superado la primera fase de la secuencia de control (manifiesta irrazonabilidad, arbitrariedad o error fáctico): la vulneración del art. 24.1 CE.

En otras palabras, la lesión se puede producir, en la primera fase, bien por no existir causa de cierre del proceso aplicable al comportamiento procesal de la parte (arbitrariedad), bien por ser manifiestamente irrazonable o errónea, en un enfoque fáctico, su aplicación; y en la segunda, por ser desproporcionada la consecuencia extintiva o restrictiva de la acción en contraste con la entidad del defecto cometido. La primera parte del canon, no estará de más aclararlo, no opera en términos de corrección jurídica de la interpretación y, ni siquiera, de favorecimiento de la acción frente a otras opciones hermenéuticas menos generosas, sino a través de un juicio externo, indirecto, de no manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad de la respuesta judicial. El canon de proporcionalidad, por su parte, se actualiza en función de las circunstancias del caso, puesto que, aun cuando la idea de proporcionalidad puede perfilarse *ex ante*, pues permite una representación previa como criterio de control, su plasmación efectiva ha de atender inevitablemente a las circunstancias singulares del supuesto de hecho. Así, se

valoran, según los casos, la gravedad del incumplimiento, la finalidad del requisito procesal incumplido, la claridad de la norma desatendida (ya que una cosa es la razonabilidad de la interpretación judicial, y otra, diferente, la confusión que el texto legal pudo eventualmente generar en el demandante, lo que tiene incidencia en un test de proporcionalidad), las posibilidades de subsanación ofrecidas por el juzgador, la claridad del requerimiento judicial cuando el incumplimiento haya determinado la apertura de un trámite paliativo o preservador de la acción o, en fin, el objeto del proceso y los derechos en él sustanciados, entre otros factores.

Lo anterior razonado, ya estamos en condiciones de trasladar la lógica expuesta al proceso de amparo. Desde luego y como cualquier otro procedimiento jurisdiccional que se pretenda desarrollar con seguridad jurídica, el RA requiere un régimen procesal claro. Por otra parte, es patente que no debe despreciarse el propósito de una recta ordenación del proceso, ni desdeñarse que ese objetivo deseable reclama –más cuando hablamos de actuaciones ante un Tribunal como el Constitucional- una doctrina procesal rigurosa, bien que no rigorista. La interpretación de los requisitos, así, atrayendo ahora aquel primer plano de la razonabilidad y no arbitrariedad propio del art. 24.1 CE, impone una lectura recta y escrupulosa, adecuada para el buen gobierno de un proceso en el que interviene tan alta institución y en el que se deducen derechos de significación esencial. No parece adecuado, entonces, un comportamiento procesal ambiguo, informal o que no colabore con la justicia constitucional que se demanda, como tampoco el que soslaye la lógica del sistema, caracterizada por la intervención última del TC, aunque no por la exclusividad de éste en la función de tutela de los derechos fundamentales, que comienza mucho antes, en las fases administrativa y judicial previas.

La seriedad formal que la solemnidad del proceso de amparo lleva aparejada se pone de manifiesto en los pronunciamientos del TC. Ocurre en fase de admisibilidad; pero se advierte también en la parte dispositiva de las sentencias, que en un número notable de casos se traducen en la inadmisión, sin analizarse el fondo del asunto. La pérdida de la tutela demandada, motivada por la falta de diligencia del recurrente, pesa sobre éste hasta el final, toda vez que los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el RA no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitido a trámite, de forma que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción pueden volverse a abordar o reconsiderar en la sentencia, de oficio o a instancia de parte, dando en su caso lugar a un pronunciamiento de inadmisión, según afirma con reiteración el TC (recientemente, por ejemplo, STC 203/2015, de 5 de octubre, FJ 2).

Sin embargo, esa exigencia de rectitud en el cumplimiento de las exigencias procesales, que compartimos, no puede traducirse en severidad, inflexibilidad o formalismo enervante. Debe adquirir todo su protagonismo, frente a ello, aquel segundo plano de la proporcionalidad propio del acceso al proceso (art. 24.1 CE), que atraemos *mutatis mutandis* a la apreciación de los requisitos procesales del amparo. No es está una proposición huera ni una reclamación voluntarista; muy al contrario y como se verá a continuación, en el examen concreto de los requisitos, en los pronunciamientos del TC se advierte a menudo un debate interno, una tensión interpretativa también en estos planos procesales. Que esa tensión exista es de por sí preocupante porque, si llegaran a tomar cuerpo en ese órgano constitucional concepciones que negaran a la tutela el abrigo que precisa, ahora a través de un rigorismo formalista en la interpretación de los requisitos de acceso, la consecuencia no podría armonizarse con la finalidad tuitiva del recurso. Y en ello se debate algo más que el otorgamiento del amparo en este o en aquel caso; se juega la intensidad y efectividad del modelo de protección reforzada de los derechos fundamentales ordenada por la Constitución.

El riesgo es real y no puede pasarse por alto. Llevado seguramente por la acumulación de recursos que en buena medida desencadenó la reforma del 2007, se inició hace tiempo una evolución hacia la contracción de la jurisdicción de amparo, también plasmada en una mayor rigidez procesal. Los intentos de desmentir esa proposición invocando, precisamente, las nuevas exigencias de la reforma de 2007 (el incumplimiento de los requisitos vinculados a la objetivación del amparo) resultarían fallidos, sobre todo porque la tendencia indicada empezó mucho antes de aquella modificación de la LOTC. Ante esa evidencia cabe preguntarse si se está produciendo un estrechamiento de la vocación de tutela o si, antes que ello, lo que se manifiesta es una constricción cualitativa de la relevancia que el Tribunal quiere otorgar a ese proceso constitucional. Son estos unos interrogantes de notable relevancia, en modo alguno banales o de tono menor, que, a pesar de conectar con la exposición hecha con anterioridad, vuelven a tener vigencia y de modo directo en relación con el examen de los requisitos de procedibilidad.

#### ***b) La especial trascendencia constitucional como requisito sustantivo o condición material de procedibilidad***

La jurisprudencia constitucional dictada desde 2007 revela que no hay tutela subjetiva posible, ni opción alguna de admisibilidad del recurso, si no concurre la condición de la especial

trascendencia constitucional<sup>7</sup>. Nos referiremos ahora a la exigencia material [regulada en el art. 50.1 b) LOTC] y no a la carga de justificación de la misma, impuesta al recurrente en el art. 49.1 *in fine* LOTC, de la que nos ocuparemos más tarde, en el siguiente apartado.

Que la especial trascendencia constitucional sea verificada en fase de admisibilidad, convirtiendo el requisito en un parámetro de la decisión inicial de tramitación del recurso para Sentencia o cierre del proceso, no impide caracterizarla como algo distinto a una exigencia meramente procesal. Lo ha subrayado el propio Tribunal en su STC 178/2012, de 15 de octubre, o recientemente en la STC 23/2015, de 16 de febrero, afirmando que no se está ante un requisito meramente formal, sino ante un exigencia material, sustantiva, a lo que no obsta que la condición del art. 50.1 b) LOTC se haya calificado como requisito de procedibilidad de la demanda (ATC 264/2009, de 16 de noviembre, FJ único).

La jurisprudencia constitucional ha prestado mayor atención al alcance del art. 49.1 LOTC (carga de justificación) que al del art. 50.1 b) LOTC. Con relación a esto último, es decir, en cuanto a lo que sea la especial trascendencia constitucional en sentido propio, la STC 155/2009, de 25 de junio, del Pleno del TC, identifico, sin ánimo exhaustivo –expresamente dice que se trata de un elenco abierto-, los supuestos en los que se verifica. En ese pronunciamiento se perfilaron el concepto y los criterios que la LOTC ofrece, y en los que vincula los recursos de amparo, desde ese prisma, a “su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”, facilitando, con la elaboración del catálogo de supuestos reconducibles a la causa de “especial trascendencia constitucional”, una primera pauta para los recurrentes en amparo a fin de que puedan cumplir en un escenario de certeza jurídica la carga justificativa que les impone el art. 49.1 *in fine* LOTC<sup>8</sup>.

En concreto, la STC 155/2009, FJ 2, cita los supuestos siguientes:

- a) Cuando un recurso plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional; b) cuando el recurso dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos

---

7 Entre otros, vid: MATIA PORTILLA (2009); ESPINOSA DÍAZ (2010); ORTEGA GUTIÉRREZ (2010); CABAÑAS GARCÍA (2010) y NOGUEIRA GUASTAVINO (2010)

8 Se ha solicitado al Tribunal que especifique la razón por la que admite a trámite un recurso de amparo, ya que esa práctica sería muy útil para futuros recurrentes. En ese sentido, HERNÁNDEZ RAMOS, M. (2011). En ello se ha detenido la STEDH de 20 de enero de 2015, caso *Arribas Antón contra España*, apartado 46, a partir de la cual y con cita de la misma desde la STC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, la jurisprudencia constitucional entiende que constituye una exigencia de certeza explicitar el cumplimiento del requisito, haciendo “reconoscibles los criterios de aplicación empleados al respecto” por el Tribunal.

internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE; c) cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) cuando la vulneración traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros; f) en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ); g) o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios.

Con esta construcción, el Tribunal trata de dar contenido y pautas para la interpretación del ya citado art. 50.1 LOTC. Este pronunciamiento de 2009 del Pleno del TC constituye, pues, la resolución que especifica el requisito. Hasta la fecha de su dictado, diversos AATC se limitaron a destacar las obligaciones del recurrente, centrándose en verificar la concurrencia de las exigencias establecidas en el art. 49.1 *in fine* LOTC. El ATC 188/2008 ofrece una buena ilustración de la anterior aseveración, pues en su contenido el TC señala que el recurrente se limita a exponer los hechos en que fundamenta su pretensión así como a exponer las razones por las que considera que las resoluciones judiciales impugnadas vulneran su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sin cumplir sin embargo con lo prevenido en el art. 49.1 LOTC, ya que tal proceder (que confunde el nuevo requisito material del recurso con la lesión del derecho fundamental) no satisface la obligación de razonar que “el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional”.

La STC 155/2009 ofrecerá la respuesta pendiente en el plano de la identificación de los recursos susceptibles de encauzarse a través del RA. En su FJ 2 se plasmarán los siguientes principios:

a) El legislador, como ya se anticipó en anterior epígrafe, ha optado por configurar un nuevo recurso de amparo. En concreto y frente a la clásica configuración de ese proceso constitucional, la lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable no es ya por sí sola suficiente para admitir el recurso, al ser imprescindible, además, su “especial trascendencia constitucional”. Esta condición dota de una dimensión objetiva al planteamiento del recurrente, que a su través somete a debate no tanto la lesión subjetiva de un derecho fundamental sino,

con ocasión de ella, un problema de constitucionalidad que trasciende la vulneración singular y facilita al Tribunal la determinación de una doctrina general.

b) El recurrente ha de satisfacer necesariamente la carga de justificar en la demanda la especial trascendencia constitucional del recurso. Más adelante y una vez examinada la exigencia material en que consiste la especial trascendencia constitucional, nos hemos de referir a este aspecto.

c) Será el Tribunal, pese a ser carga del recurrente aquella justificación (art. 49.1 *in fine* LOTC), quien aprecie la existencia o inexistencia de esa condición o exigencia material de procedibilidad [art. 50.1 b) LOTC]; y lo hará atendiendo a alguno de los tres criterios que en el precepto se señalan, a saber: “su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”. En este contexto y aunque el recurrente cumpla con destreza su carga de argumentación, no tiene garantizada la admisión y tramitación del recurso para sentencia.

d) Por último, la superación de la fase de admisibilidad desde ese enfoque tampoco anticipa el signo de la sentencia sucesiva. En otras palabras, la decisión de admisión no condiciona las facultades del TC en la resolución del fondo del asunto, que podrá ser, por supuesto, desestimatoria de la pretensión.

Lo anterior razonado, ya estamos en mejores condiciones de examinar con el detenimiento debido los supuestos recogidos en el elenco enunciado en la STC 155/2009:

a) El primero de ellos, previsible en una estricta concepción objetiva como la que está ocupando el espacio en el nuevo amparo, es aquel en el que el RA plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no haya doctrina del TC. El RA suscita, en suma, un tema con dimensión constitucional pendiente de doctrina.

En relación con este primer supuesto, es necesario enunciar dos ideas básicas. En primer lugar, la jurisprudencia acredita que el TC no piensa en “casos nuevos o casos no tratados” en atención a los perfiles fácticos del supuesto, sino en problemas materiales de constitucionalidad ligados a la delimitación de contenidos y límites de los derechos fundamentales y pendientes en la doctrina constitucional. En segundo lugar y aunque ciertamente la consideración que sigue conecta con la carga de justificación del art. 49.1 *in fine* LOTC más que con la causa reseñada del art. 50.1 b) LOTC, sería razonable que el TC demandara a los recurrentes que invocan ese supuesto de especial trascendencia constitucional un esfuerzo de diferenciación del problema planteado respecto de otros próximos resueltos en los precedentes jurisprudenciales; esto es, un razonamiento que argumente por qué aquella doctrina previa no resuelve la nueva cuestión de

constitucionalidad que se formula en la demanda. Es ésta una tarea recomendable de todo punto llevar a efecto en la demanda de amparo. Y ello, por cuanto, aunque en muchas ocasiones existirá un encuadramiento doctrinal válido en sentencias anteriores, un pronunciamiento adicional puede resultar necesario para despejar perfiles nuevos o introducir matices en la jurisprudencia clásica, circunstancia que conviene que sea puesta de manifiesto y justificada por el recurrente.

b) La segunda causa alude a recursos que den ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna o por la aparición de nuevas realidades sociales o de revisiones normativas relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE; por ejemplo, el TEDH, el TJCE o el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

No exige un esfuerzo sobresaliente vislumbrar el amplio recorrido que esta causa posee tanto para favorecer la reconsideración de su doctrina por parte del Tribunal, como para cumplir la carga de justificación que grava al recurrente en amparo. Como es fácil advertir, este supuesto de especial trascendencia constitucional permite una reconsideración jurisprudencial o la aclaración que se estime necesaria (por ejemplo, STC 192/2012, de 29 de octubre); pero también la adaptación de la jurisprudencia en cuestiones clásicas en razón de una lectura evolutiva de los derechos fundamentales, a tenor de innovaciones legislativas (ni siquiera se requiere expresamente que se trate de normas nacionales o de Derecho interno) o de aportaciones de los órganos internacionales de garantía. Si se consigue destacar la relevancia de esas vicisitudes normativas o novedades jurisprudenciales, o incluso si se argumenta en términos evolutivos de la realidad social, podrá dar el Tribunal por cumplida la carga de justificación del art. 49.1 *in fine* LOTC. La causa cuenta así con un amplio margen de apreciación, desembarazando al TC de corsés en sus decisiones de admisibilidad y de *overruling*, y ofrece asimismo posibilidades significativas a los recurrentes para satisfacer su deber de argumentación de la dimensión objetiva del amparo.

c) La tercera causa mencionada en la STC 155/2009 se predica de aquellos supuestos en los que la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general. Se refiere el TC en ese punto al amparo indirecto contra ley; o, en otros términos, el que se formula con ocasión de la aplicación de una norma eventualmente inconstitucional por los órganos judiciales (art. 44 LOTC) o por el Gobierno o los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas, o sus autoridades, funcionarios o agentes (art. 43 LOTC).

Se trata de una función genuina del TC, a través de la cual éste examina la constitucionalidad de la ley, aunque no quepa el amparo directo contra Ley<sup>9</sup>, sino sólo el indirecto o aplicativo; y requerirá, en principio, la canalización de la duda suscitada a través de la cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC, lo que implicará la suspensión del plazo para dictar sentencia y la atribución al Pleno del conocimiento de la constitucionalidad de la norma controvertida.

Desde la perspectiva de la carga de justificación del art. 49.1 LOTC, esta causa obligará a la justificación de la inconstitucionalidad de la norma controvertida por parte del recurrente en su demanda, sin que proceda, en otro caso, la admisión a trámite y sin que pueda suscitarse de oficio la cuestión interna de inconstitucionalidad por el TC.

Lo mismo sucederá cuando la justificación de la especial trascendencia se formule en el recurso con base en otras causas del elenco de la STC 155/2009, no apreciables a juicio del Tribunal. Que éste advierta que la ley aplicada y no cuestionada en la hipótesis de la que ahora hablamos pueda ser inconstitucional, no le permitiría sanar de oficio la carga insatisfecha que obliga al recurrente *ex art. 49.1 in fine* LOTC. A esa posibilidad parece oponerse el hecho de que la cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC se contemple en el capítulo tercero del Título III de la LOTC, relativo a la resolución de los recursos de amparo constitucional y sus efectos. La decisión de formulación de la cuestión interna de inconstitucionalidad, lo mismo que la consideración sobre la eventual inconstitucionalidad de la norma, queda encuadrada así en la fase de sentencia y no, entonces, en la de admisión y tramitación de la demanda (capítulo segundo del mismo Título), que es en la que opera la exigencia de justificación de la especial trascendencia constitucional.

En definitiva y al igual que el TC no puede suplir al recurrente que no aporte justificación alguna de la especial trascendencia constitucional en otras situaciones, o que no puede complementar la precariedad de sus argumentos sobre la misma, tampoco podría hacerlo por el hecho de que sea inconstitucional la ley aplicada al caso, sin que ese límite decaiga a la vista de la regulación contenida en el art. 55.2 LOTC.

d) La cuarta causa que puede fundamentar la especial trascendencia constitucional consiste en que la vulneración del derecho nazca de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el TC considere lesiva del derecho fundamental, creyendo necesario proclamar otra que sea conforme a la CE. Este motivo no piensa ni en la contradicción de doctrinas entre tribunales sobre los contenidos y límites de los derechos fundamentales, ni tampoco en el

---

9 ARAGÓN REYES, M (2005, 141)

incumplimiento reiterado de los precedentes de la jurisprudencia constitucional. Una lectura sistemática con el resto de los supuestos recogidos en la STC 155/2009 lo circunscribe a interpretaciones jurisprudenciales disconformes con la CE y que, además, se ocupen de temas no resueltos en la doctrina constitucional, situando la causa así en un escenario de “novedad doctrinal”, que, como vimos, también caracteriza la primera del catálogo ahora a examen.

Concurre, en todo caso, un doble factor que la distingue de otras. De un lado, la reiteración de la interpretación discutida; y, de otro, que la jurisprudencia que el TC quiera contradecir se predique de la interpretación judicial de la ley. Este doble dato diferencia el cuarto supuesto del primero de los enunciados en la STC 155/2009, en el que es suficiente la novedad de la cuestión planteada, haya o no reiteración de la interpretación, y en el que, además, puede alegarse tanto frente a la interpretación efectuada por órganos judiciales como contra la llevada a cabo por el Gobierno o los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas, o sus autoridades, funcionarios o agentes (art. 43 LOTC). De igual manera, el factor interpretativo que perfila la causa que analizamos sirve para diferenciarla de la que fue enunciada en tercer lugar (inconstitucionalidad de la ley aplicada al caso), pues en aquélla es la ley misma la que contendría el vicio de inconstitucionalidad, mientras que lo que ahora se debate es una interpretación reiterada de la misma.

En suma, el recurrente deberá acreditar la novedad de la cuestión que plantea y la reiteración de su interpretación en la jurisprudencia para lo que, como es obvio, deberá argumentar la sustancial identidad entre los casos que invoque para el contraste y también, añadiríamos, la sustancial identidad de la perspectiva jurídica desde la que fueron juzgados, como, finalmente, las razones en las que apoya la inconstitucionalidad de aquella solución que rechaza.

Examinando el enunciado de la STC 155/2009, parecería que el TC únicamente contempla la admisión a trámite en este tipo de recursos si en la fase preliminar que la admisibilidad representa se advierte sin sombra de incertidumbre que la interpretación jurisprudencial controvertida provoca, en efecto, la lesión denunciada. Sin embargo y como quiera que es en la sentencia y no en la fase de admisibilidad cuando el TC fija jurisprudencia, y que las decisiones en aquel momento inicial no condicionan ni constriñen el futuro pronunciamiento de fondo, lo razonable es presumir que el propio TC apreciará la especial trascendencia constitucional cuando exista un panorama suficientemente indicativo de una posible vulneración del derecho de que se trate, sin perjuicio de que en sentencia llegue eventualmente a la conclusión contraria.

Por lo demás y aunque la aseveración pueda resultar una obviedad, el supuesto ahora a examen se extiende a cualquier derecho fundamental afectado por la interpretación judicial de

la ley, sin que el hecho de que su actualización o concreción provenga de un acto judicial de interpretación normativa la encuadre en el derecho a la motivación que integra el art. 24.1 CE.

e) Una inteligencia sistemática sobre las dos últimas causas que conforman el catálogo enunciado en la STC 155/2009 conduce a una paradoja. La letra e) de este listado habla de especial trascendencia constitucional en aquellos supuestos en los que la doctrina constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisprudencia ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros. La letra f), por su parte, se ocupa de las situaciones en las que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del TC; acatamiento que impone, lo recuerda expresamente aquel pronunciamiento del Pleno del Tribunal, el art. 5 LOPJ.

En el primero de los enunciados, por consiguiente, parece atenderse a la inaplicación o incorrecta aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre un derecho fundamental, ya cuando tenga carácter general y, por tanto, se manifieste en las resoluciones de varios órganos judiciales, ya cuando sea reiterada por parte de un mismo órgano judicial. Se enuncia además una especie de unificación de doctrina constitucional, pues queda también incluida, como se ha visto, la hipótesis de resoluciones judiciales contradictorias que merezcan una intervención de uniformización por parte del Tribunal.

Puede advertirse que la STC 155/2009 no reclama como condición de concurrencia de ese supuesto de especial trascendencia constitucional la intencionalidad del órgano u órganos judiciales en orden al incumplimiento de la jurisprudencia constitucional. Se trata de una inaplicación objetiva de la doctrina, sin un elemento adicional volitivo de resistencia al cumplimiento, bastando que esa inobservancia esté adjetivada, además, por los elementos de generalidad en la inaplicación o reiteración, o bien por la reseñada contradicción.

La definición de esa causa en la STC 155/2009 se significa por la ausencia de mención expresa al art. 5 LOPJ, a diferencia de lo que se hace constar en el supuesto f) del elenco. Por este lado, puede concluirse afirmando que el TC quiere contemplar con ello, en el motivo de la letra e), no sólo situaciones de inaplicación crasa, fácilmente reconducibles al mandato del art. 5 LOPJ, sino también otras menos groseras en las que sencillamente se discrepe de la interpretación que se esté realizando de su doctrina previa o en las que se disienta de la proyección de la misma a casos que plantean problemas próximos, condicionados entonces por la jurisprudencia existente, pero no idénticos en su dimensión constitucional a los resueltos por

los precedentes jurisprudenciales aplicados. Sea como fuere, la reiteración o la generalidad de la inaplicación, o la contradicción entre pronunciamientos, perfilan en esa letra la desatención objetiva de la doctrina constitucional como causa de la especial trascendencia constitucional, quedando excluido sin embargo un escenario en el que el incumplimiento objetivo, no intencional, sea puntual o singular.

Al plano volitivo se refiere, en cambio, el supuesto f): la negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional. Tal y como se formula en la STC 155/2009, es indudable que no es necesaria la reiteración, la generalidad ni la contradicción de pronunciamientos. Basta con que se evidencie en una única resolución de un órgano judicial la voluntad manifiesta de incumplir la jurisprudencia del TC. Es patente la conexión de este supuesto de “rebeldía o resistencia judicial” con el mandato del art. 5 LOPJ, que dispone que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y «vincula a todos los Jueces y Tribunales quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos». Tan es así que expresamente se invoca esa previsión normativa al enunciarse en la STC 155/2009 la causa f) que nos ocupa.

Que la rebeldía del órgano judicial es condición de la subsunción de un recurso de amparo en esa causa de especial trascendencia constitucional, así como que la inaplicación singular objetiva y no intencional queda excluida de ella, se observa abiertamente en el ATC 26/2012, de 31 de enero, en el que se afirma que:

(...) la errónea interpretación o aplicación de la jurisprudencia, incluso si fuera objetivable y verificable en este caso concreto, es algo radicalmente distinto a la voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación; algo diferente, dicho en otras palabras, a una decisión consciente de soslayarla (en ese sentido, STC 133/2011, de 18 de julio, FJ 3), elemento intencional o volitivo que caracteriza el concreto supuesto de especial trascendencia constitucional<sup>10</sup>.

En suma, en contraste con el incumplimiento general o reiterado de la doctrina constitucional del apartado anterior, ahora será suficiente que un solo órgano judicial, en una única resolución, se aparte voluntariamente de la doctrina constitucional.

Este doble parámetro seguido en la apreciación de la especial trascendencia constitucional en las causas ahora examinadas tiene un efecto paradójico. No es del todo comprensible que la existencia de un elemento intencional haga constitucionalmente trascendente la inaplicación de la jurisprudencia y no provoque la misma consecuencia el efecto

---

10 En el mismo sentido, AATC 141/2012, de 9 de julio, y 108/2014, de 7 de abril.

inaplicativo que igualmente se produce en casos en los que no se da una negativa al cumplimiento pero sí un incumplimiento objetivo de la doctrina; por ejemplo, por desconocimiento de la jurisprudencia constitucional. Expresada la idea en otras palabras, tiene especial trascendencia constitucional la “desobediencia” y no, en cambio, la garantía del cumplimiento de la doctrina constitucional, pues el único elemento diferenciador cuando de una resolución singular se trata, que incluye o excluye, es aquel factor volitivo. Esta conclusión determina que la inaplicación sea el presupuesto pero no la condición de la especial trascendencia constitucional, pues la condición en los casos de inaplicación singular de la doctrina previa es la intencionalidad.

En definitiva, la intención tiene mayor relevancia que la garantía doctrinal, tesis ésta discutible. No es comprensible, en efecto, que la resistencia o rebeldía de un órgano judicial, producida en un único caso, dote a un recurso de especial trascendencia constitucional (que es un concepto sustantivo, según se dijo) y, sin embargo, la flagrante y también puntual inaplicación objetiva de la doctrina no lo haga (la inaplicación general y reiterada ya está en el elenco de la STC 155/2009, según se expuso).

Ese estado de cosas es insatisfactorio, no resultando inoportuno replantearse esa causa f) del elenco a fin de introducir la inaplicación objetiva y crasa, el error sustancial y grave en la proyección a un caso de la doctrina constitucional, o la interpretación abiertamente incorrecta de la jurisprudencia del Tribunal, aunque sea puntual.

En contra de la tesis ahora defendida, se podría objetar que con ello se vuelve al amparo clásico, obviando que el Tribunal recordó en la STC 155/2009, como luego en otras, que la opción del legislador, en el ejercicio de la habilitación que constitucionalmente le confiere el art. 161.1 b) CE, en relación con su art. 53.2, ha determinado una nueva configuración del recurso de amparo, en el que la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable ya no será por sí sola suficiente para admitir el recurso. Esa objeción, de ser correcta, invalidaría lo que se sugiere. Pero parte de un error de apreciación de nuestras premisas: en efecto, con la lógica que exponemos el fundamento de la concurrencia de la especial trascendencia constitucional no radicaría en la necesidad de reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas del demandante, sino, por el contrario, en asegurar la efectividad de la doctrina constitucional cuando la misma sea manifiestamente inaplicada.

Tal factor de aseguramiento doctrinal subyace en el supuesto de la letra e); e, incluso, en el de la letra f) del elenco. Por tanto, la inaplicación objetiva, flagrante pero singular, podría

incluirse igualmente, junto a la intencional, en el listado, dado que se haría efectiva también esa función de garantía doctrinal que dota al recurso de especial trascendencia constitucional. De ese modo, podría paliarse uno de los resultados paradójicos derivados de la interpretación del nuevo requisito que reconfigura el proceso de amparo: la inactividad del Tribunal ante ciertas lesiones palmarias de derechos fundamentales. Además, se evitaría la tentación de fraudes en el incumplimiento jurisprudencial (lo que podríamos calificar como inaplicación silenciosa pero intencional de la doctrina constitucional) y, sobre todo, se englobarían todas las hipótesis de incumplimiento de la misma en el requisito sustantivo de la especial trascendencia constitucional [la intencional singular –letra f-; la objetiva pero patente aunque sea singular – extensión de la letra f-, y la no intencional pero general o reiterada o necesitada de unificación –letra e-], convirtiendo al Tribunal en verdadero garante de su jurisprudencia. Como efecto derivado, se revitalizaría la función institucional de tutela subjetiva que debe asegurarse en el amparo.

f) El listado de la STC 155/2009 se cierra con la letra g), que declara que concurrirá también el requisito material de procedibilidad del art. 50.1 b) cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en alguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto al plantear una cuestión jurídica relevante y de general repercusión social o económica, o tener unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, como hace constar el propio TC, en determinados amparos electorales o parlamentarios.

Comenzando con las menciones expresas, es importante destacar que en los amparos electorales la especial trascendencia constitucional no se presume, pese a la cita que contiene la STC 155/2009. Las diversas resoluciones del TC en los procesos electorales recientes así lo acreditan; sus sentencias abordan el examen de la demanda tanto para analizar si la justificación por parte del recurrente se ha realizado, como para enjuiciar si el requisito material se manifiesta en el recurso (entre otras, STC 61/2011, de 5 de mayo, o 160/2015, de 14 de julio). Idéntica conclusión puede predicarse de los amparos parlamentarios (STC 200/2014, de 15 de diciembre, por todas).

Más difusa es, en cambio, la mención a las cuestiones jurídicas relevantes y de general repercusión social o económica. Esta expresión parece hacer referencia a un doble plano: cualitativo (cuestiones con relevancia) y cuantitativo (general repercusión), llevándonos esto último a la idea de incidencia en un colectivo o en un número o conjunto significativo de casos. Esa circunstancia permite conectar la especial trascendencia constitucional con ámbitos materiales que posean repercusión en un representativo número de ciudadanos, como temas

laborales, tributarios o relativos a déficits estructurales de la Administración de Justicia, por ejemplo; pero también con colectivos en situaciones de precariedad, como los desempleados, los extranjeros o los grupos caracterizados por un factor protegido frente a la discriminación.

Sea como fuere, la redacción del enunciado otorga al Tribunal un amplio margen de discrecionalidad, como lo ilustra la STC 183/2011, de 21 de noviembre, en la que se realiza una apreciación de la especial trascendencia constitucional fundada en la causa que ahora analizamos, y cuya conclusión, cuando menos, resulta sorprendente. El supuesto de hecho fue el siguiente: el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, publicado mediante Resolución de 17 de diciembre de 2007 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, que estableció las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico. El recurso pretendía la nulidad de la denominación "Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación", que contenía el Acuerdo. El Tribunal Supremo estimó la pretensión. El recurso de amparo, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, consideraba vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por diversos motivos. En primer lugar, por arbitrariedad de la motivación de la sentencia impugnada, que a su juicio partía de premisas erróneas al confundir el título oficial de "Graduado en Ingeniería de Edificación" (título universitario) con la profesión regulada de "Arquitecto Técnico". Aducía, además, incongruencia de la resolución judicial recurrida, que no habría respondido a alegaciones sustanciales formuladas en el proceso por el recurrente en amparo, parte codemandada en el proceso judicial. Finalmente, denunciaba que la motivación no cumplía la exigencia de un razonamiento reforzado cuando están comprometidos derechos fundamentales y principios constitucionales (en concreto, la autonomía universitaria y la regulación del ejercicio de profesiones tituladas, arts. 27.10 y 36 CE, no tomados en consideración por la Sentencia, según la demanda de amparo).

En su FJ 2, el pronunciamiento constitucional citado recuerda que es al Tribunal a quien le corresponde apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional. Ejerciendo esa función en el caso, se afirma que concurre el supuesto de la letra g) de la STC 155/2009, "al impugnarse una sentencia anulatoria de disposiciones generales en materia de titulación universitaria habilitante para el ejercicio de una profesión regulada, con eventual incidencia en el desarrollo del objetivo del espacio

europeo de educación superior de adoptar un sistema de títulos académicos fácilmente comprensibles y comparables en los Estados miembros de la Unión Europea”

Si hemos dado cuenta de lo anterior es para advertir de la lógica seguida en la aplicación de aquella causa de especial trascendencia constitucional. El recurso denunciaba la vulneración de distintos derechos que integran el genérico a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, señaladamente los derechos a la congruencia y la motivación (esta última por arbitrariedad y por incumplimiento del deber de motivación reforzada cuando están comprometidos derechos fundamentales y principios constitucionales). No obstante y en relación con el juicio que se lleva a cabo sobre la concurrencia del art. 50.1 b) LOTC, la STC 183/2011 no pone acento en esas quejas formuladas en amparo, sino en el objeto del proceso judicial. Al actuar de tal manera, el TC o confunde dos planos bien diversos, como son la trascendencia del caso enjuiciado en el proceso y la especial trascendencia constitucional del RA, o, en su defecto, pretende atribuir esta trascendencia, al amparo de la letra g) del elenco, a cualquier litigio que plantee una cuestión de relevante repercusión social o económica y en cuya solución se hayan dado lesiones de derechos fundamentales (aunque no sean “especialmente destacadas” o no posean, autónomamente, especial trascendencia constitucional).

A criterio de la citada STC, en efecto, concurriría en el caso a examen el citado requisito material porque la cuestión objeto del proceso judicial resultaba ser de *gran relevancia*, al afectar a una disposición general sobre titulaciones universitarias que podía tener incidencia en el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior. Como es fácilmente detectable, el TC no sitúa la cuestión jurídica de relevante y general repercusión a que se refiere la letra g) del FJ 2 de la STC 155/2009 en el derecho fundamental invocado y en la lesión denunciada en amparo, sino en el objeto del litigio judicial o en la cuestión de legalidad en él suscitada. En el caso reseñado, con independencia del alcance y relevancia de esta última, lo cierto es que las quejas de constitucionalidad, formuladas en términos de derecho a la motivación y a la congruencia de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE), poco o nada aportaban para objetivar el amparo. Antes al contrario, al estilo de lo que acontece en un buen número de ocasiones, se trataba de un debate sobre la respuesta judicial, sin que hubiere de formularse dimensión novedosa o espinosa de esas vertientes del art. 24.1 CE, ni se suscitaren problemas de general repercusión encuadrables en ese derecho fundamental.

La cuestión que cabe plantear entonces a la luz de lo expuesto no es difícil de enunciar, en términos de interrogante: ¿representa el supuesto g) del FJ 2 de la STC 155/2009 una vía de acceso al amparo para temas litigiosos de relevancia acompañados de cualquier vulneración de un derecho fundamental, y no, en cambio, para problemas “de constitucionalidad” de relevante

y general repercusión social o económica o con consecuencias políticas generales?. Si fuera lo primero, el precedente abre una vía con importante recorrido para los abogados que actúen ante el Tribunal Constitucional. Siguiendo esa lógica, en efecto, muchos asuntos que carezcan de una dimensión constitucional objetiva podrían acceder al amparo, sin embargo, por la relevancia o importancia general del litigio.

g) En este punto, se podría cerrar el análisis de la tipología de la especial trascendencia constitucional. Pero antes mencionaremos una ampliación de los supuestos que el Tribunal ha contemplado, aunque finalmente ha descartado (ATC 29/2011, de 17 de marzo). Se trata de la especial gravedad de la lesión o de la causación de un grave perjuicio para los titulares de los derechos fundamentales. El TC ha rechazado la incorporación de esa causa, a diferencia de lo que sucede en el caso alemán, en virtud del § 93 a 2) de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgerichts*).

El argumento se fundamenta otra vez en la dimensión objetiva del recurso de amparo así como en que la gravedad del perjuicio, como criterio para considerar que un recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional, fue expresamente desechada durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de reforma de la LOTC, que dio lugar a la aprobación de la LO 6/2007, ya que no prosperó la enmienda que proponía introducirla junto a los tres referentes que se citan en el art. 50.1 b) LOTC (importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales).

Desde otro prisma y por su novedad, finalmente, destacaremos la STC 203/2015, de 5 de octubre, FJ 2, según la cual, una vez admitido el recurso por apreciarse su especial trascendencia constitucional, no es posible seleccionar los motivos que deben ser objeto de enjuiciamiento, abordando solo aquellos en los que se cumple el citado requisito, “puesto que el amparo constitucional no ha perdido su dimensión subjetiva como instrumento procesal para preservar o restablecer las violaciones de los derechos y libertades fundamentales. Por ello, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, como aquí ha sucedido, debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, no siendo posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional”.

### ***c) La justificación de la especial trascendencia constitucional***

El art. 49.1 *in fine* LOTC dispone que “[e]n todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”. Ya se hizo constar que la jurisprudencia del Tribunal ha dado mayores pautas sobre esta exigencia que sobre el contenido definidor de las causas que materializan la especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC]. De ahí, la atención que a aquél se ha dedicado. Sobre la carga de justificación del recurrente, en cambio, ya tempranamente, pocos meses después de la vigencia de la reforma de 2007, el TC empezó a elaborar una doctrina, como lo prueban los AATC 188/2008, de 21 de julio, y 289/2008, de 22 de septiembre, anteriores en el tiempo a la STC 155/2009, de 25 de junio, del Pleno del Tribunal.

A pesar del orden en el que analizamos esa obligación de la parte recurrente, tras el examen sustantivo de la especial trascendencia constitucional, es fácil imaginar que, en fase de admisibilidad, es otra la secuencia que sigue el Tribunal: verifica el cumplimiento de los requisitos procesales clásicos; enjuicia después si se ha satisfecho la carga de justificación de la especial trascendencia constitucional (art. 49.1 *in fine*), pasa a continuación, si todo lo anterior ha sido practicado de manera debida, al análisis de la lesión (que obviamente, como en el pasado, debe presentarse como posible en esa primera revisión, pues su potencial causación es condición de admisibilidad en un proceso de tutela de derechos fundamentales) y, solo para terminar, aborda el examen de la trascendencia constitucional, que puede apreciarse o no, con independencia del esfuerzo argumental de la parte demandante<sup>11</sup>. Tal es y no otra la secuencia lógica seguida en el razonamiento.

Sin recurrir ahora a alardes técnicos, puede afirmarse que la justificación de la especial trascendencia es una carga del recurrente, de naturaleza procesal, mientras que la especial trascendencia constitucional es una exigencia sustantiva de admisibilidad del recurso que aprecia el Tribunal. Éste puede considerar cumplida la primera, pero discrepar sobre la concurrencia material del requisito. En resumen, el Tribunal inadmitirá el recurso cuando el recurrente no argumente la especial trascendencia constitucional (falta de justificación, art. 49.1 LOTC); cuando lo haga de modo insuficiente (por ejemplo, porque sus alegaciones confundan especial trascendencia constitucional y lesión del derecho fundamental –insuficiente justificación, art.49.1 LOTC-), o por falta de especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC] si la argumentación existe y no incurre en ese tipo de déficits, pero no es compartida.

Estamos, entonces, ante diversas hipótesis: 1) inadmisión por falta total de justificación o justificación insuficiente, lo que hace innecesario el examen añadido de fondo o sustantivo (sobre lesión y especial trascendencia constitucional); 2) inadmisión por inexistencia de lesión,

---

11 ARAGÓN REYES, M. (2011, 372)

aunque se hayan cumplido los requisitos procesales, incluida la justificación del art. 49.1 *in fine* LOTC y 3) falta de especial trascendencia constitucional, cuando se dé la justificación del art. 49.1 LOTC y se aprecie la probabilidad de la lesión de un derecho fundamental pero no se considere subsumible el recurso en los supuestos del elenco del FJ 2 de la STC 155/2009.

Centrando la atención en la carga de justificación del art. 49.1 *in fine* LOTC, es conveniente destacar algunos elementos. En primer lugar, la obligación no tiene excepción, reclamándose en todos los casos. Y en segundo término, se trata de un requisito insubsanable de la demanda (ATC 290/2008, de 22 de septiembre), lo que excluye la apertura del trámite de subsanación del art. 49.4 LOTC o, incluso y como ha dicho el TC, la subsanación por propia iniciativa del recurrente.

No obstante, resulta oportuno matizar esta última conclusión. Como quiera que en ella subyace la idea de que el RA está sujeto a plazos de caducidad preclusivos, que no pueden ser reabiertos para dar cumplimiento a un requisito que afecta directamente a la determinación misma de la pretensión deducida en el proceso constitucional (por ejemplo, STC 175/2012, de 15 de octubre, y ATC 188/2008, de 21 de julio), no es previsible que se niegue al recurrente la posibilidad de reparación del defecto de la falta o insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional en que pueda incurrir su demanda si lo hace dentro del plazo de los arts. 42, 43.2 o 44.2 LOTC, según corresponda<sup>12</sup>.

Refiriéndonos ya a otras cuestiones, conforme ha de explicarse a continuación, es aconsejable que esa obligación del art. 49.1 *in fine* LOTC se cumpla de manera expresa, no sólo con un esfuerzo argumental relativo a la especial trascendencia constitucional perfectamente diferenciado del propio de la lesión, sino, incluso, dando autonomía formal al apartado correspondiente<sup>13</sup>. Es probable que el rigor en el cumplimiento de esa exigencia se atenúe progresivamente, si es que no está ocurriendo ya; pero esa diferenciación sistemática mejora en todo caso la presentación de la demanda y evita confusiones comprometidas entre especial trascendencia y lesión (como se adelantó, la carga de justificar la especial trascendencia constitucional es algo distinto a la de razonar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental. En ese sentido, entre otras muchas, SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3; 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2; 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; también AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2; 289/2008, de 22 de septiembre,

---

12 En ese sentido, TIRADO ESTRADA, J.J., (2012).

13 BORRAJO INIESTA, I. (2008, 192).

FJ 2; 290/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 80/2009, de 9 de marzo, FJ 2; y 186/2010, de 29 de noviembre, FJ único).

En definitiva, no se trata únicamente de cumplir una carga del recurrente; el requisito se configura también como un instrumento de colaboración con la justicia constitucional, ya que el legislador ha querido que la valoración del TC acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte, recogidas en su escrito de demanda (entre tantas otras, SSTC 69/2011, de 16 de mayo, o 124/2015, de 8 de junio). No significa esto que deba seguirse un determinado patrón o un modelo rígido, pero sí que el recurso debe responder suficientemente a los “cánones propios de este tipo de escritos procesales” (SSTC 17/2011, de 28 de febrero, y 178/2012, de 15 de octubre).

Con todo, esa reclamación de seriedad procesal no puede prevalecer sobre la finalidad de la exigencia impuesta. El propio TC ha apuntado en algún caso –criterio que debería ser explicitado, a nuestro juicio, con más claridad- la suficiencia de la justificación “material” de la especial trascendencia constitucional. Con ese enfoque, deberá darse por cumplida la obligación si del conjunto de la demanda se infiere el planteamiento necesario, incluso cuando el recurso lo haga asistemáticamente, como por ejemplo, sin un apartado específico o sin presentar la argumentación correspondiente con una clara autonomía de la propia de la lesión, pero logre trasladar al Tribunal una cuestión de dimensión constitucional objetiva subsumible en el listado de causas enunciado en la STC 155/2009. Entonces, que se ordene una adecuada disociación entre aquel alegato y la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión, como ha requerido el Tribunal por ejemplo en la STC 176/2012, de 15 de octubre, no puede equivaler a una exigencia de perfección técnica que derive en el formalismo. Lo contrario revelaría una interiorización rigorista de la carga de justificación del art. 49.1 LOTC, concepción que no es la única posible, como muestra la STC 143/2011, de 26 de septiembre, que introdujo la idea de la justificación “material” de la especial trascendencia constitucional. Esa Sentencia dice así:

Partiendo de esa premisa, advertimos que la presente demanda de amparo no contiene una argumentación material sobre la especial trascendencia constitucional del recurso que pueda estimarse suficiente, incluso con la flexibilidad señalada, para entender cumplida la exigencia ineludible impuesta por el art. 49.1 in fine LOTC. El demandante de amparo no sólo no dedica un apartado ni menciona siquiera la especial trascendencia constitucional del recurso, sino que, materialmente, no realiza exposición alguna dirigida a satisfacer dicho presupuesto procesal en relación con el derecho fundamental invocado en la demanda (art. 24.1 CE).

El TC debería profundizar en esa orientación material del deber de justificación, que se ha acogido también en algún amparo electoral (STC 65/2011, de 5 de mayo, FJ 2), evitando así resultados desproporcionados. De lo contrario, la mera constatación de la precariedad de la articulación argumental conduciría a un automatismo de inadmisión; solución difícilmente armonizable con la ordenada aplicación del art. 49.1 LOTC, que lo que exige es la justificación de la especial trascendencia constitucional, y no una justificación formalmente impecable o estructurada con maestría, de forma acabada y procesalmente intachable.

En última instancia, el TC debe valorar que una tesis rigorista en la apreciación de la concurrencia del requisito a examen, además de ser incoherente con los criterios que aplica en sus sentencias sobre el derecho de acceso al proceso como vertiente integrada en el art. 24.1 CE, revelaría la paradoja de un nivel menor de exigencia en los requisitos que garantizan la subsidiariedad del amparo, en los que se limita a constatar, a menudo con flexibilidad, cuál ha sido el comportamiento procesal de la parte (señaladamente en el requisito de la invocación previa, art. 44.1 c) LOTC, en la que es conocida su generosa interpretación), que en aquellos otros que, a la postre, dependen de su libre apreciación (pues es el TC, como ha sido reiterado, el que decide si el caso tiene o no especial trascendencia constitucional, por mucho que el esfuerzo argumental del recurrente se haya desarrollado con destreza).

Obviamente, cuando aquí se defiende la suficiencia de la justificación material no se piensa en supuestos en los que no exista razonamiento, sino en aquellos otros en los que la explicitación de la argumentación no es ejemplar. Ese punto de partida debería permitir compatibilizar la justificación “material”, a la que aludió la STC 143/2011, con otros pronunciamientos que, al calor del principio de colaboración con la justicia constitucional, advierten que el Tribunal no debe suplir “las deficiencias en que incurre la demanda a través de un ejercicio intelectual del que resulten las razones por las que el recurrente parece que entiende que sus pretensiones tienen una dimensión objetiva” (STC 176/2012, de 15 de octubre, FJ 4). El riesgo de formalismo late en afirmaciones y advertencias de ese estilo. Y sería perturbador que se intensificaran, porque una cosa es que el TC no deba averiguar o intuir la proyección objetiva del recurso, y otra bien diferente que no deba indagar las razones de la parte recurrente, plasmadas en su demanda, por el hecho de que ésta sea confusa o no resulte un ejemplo de escrito procesal. Que no prospere lo primero no sería imputable al TC, sino consecuencia del mal hacer de quien solicita la tutela; lo segundo, en cambio, afloraría una actitud resistente y rigorista del Tribunal Constitucional.

Al margen del examen de ese dato formal, conviene también referirse, aunque sea de manera sumaria, a otros aspectos sobre el contenido material de la argumentación. Ya se ha señalado que no puede sustituirse el razonamiento de la especial trascendencia constitucional con el relativo a la lesión del derecho fundamental invocado. Del mismo modo, tampoco satisfará el requisito la demanda que pretenda cumplimentar la carga justificativa con una “simple o abstracta mención” de la misma (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3), como tampoco la que se conforme con una alusión al tenor literal del art. 50.1 b) LOTC, si se halla huérfana de toda argumentación adicional, toda vez que un planteamiento semejante no permite comprobar por qué el contenido del recurso merece una decisión de fondo, más allá del interés propio de la reparación de la eventual lesión de derechos fundamentales en ese caso concreto (en este último sentido, STC 178/2012, de 15 de octubre).

#### ***d) Apuntes sobre los requisitos clásicos de la demanda de amparo***

En anterior epígrafe, ya anunciábamos la especial atención que se dedicaría al análisis de los requisitos enunciados de los arts. 49.1 *in fine* y 50.1 b) LOTC. Su carácter todavía novedoso y abierto a la interpretación lo justificaba. Cumplida esa tarea, examinaremos de seguido las restantes exigencias de admisibilidad de la demanda de amparo, debiendo insistir en las innumerables precisiones efectuadas por el TC a lo largo de su ya no reducida vida, de modo que cada requisito precisaría un tratamiento monográfico. Como tal tarea no es posible, se ha optado por un acercamiento selectivo, procurando destacar algunos aspectos que pueden resultar desconocidos pero que provocan un número importante de decisiones de inadmisibilidad.

##### *i. El plazo y el Registro en el que se presenta el recurso*

La resolución de referencia hasta fechas recientes era la STC 28/2011, de 14 de marzo. Decía en ella el Tribunal que la posibilidad prevista en el art. 85.2 LOTC (presentación de los escritos de iniciación de los recursos de amparo en lugar distinto al Registro General del TC) quedaba limitada a aquéllos que, de acuerdo con el art. 135.1 LEC, se registrasen hasta las quince horas del día posterior al del vencimiento del plazo, de tal modo que en los recursos de amparo presentados fuera del Registro del TC en un momento distinto al previsto en dicho precepto se atendía a la fecha de entrada en el propio TC. A nuestro juicio, decíamos entonces, era una interpretación que merecía revisión, como finalmente ha ocurrido. En efecto, la STC 28/2011 diferenciaba dos situaciones. En primer lugar, la presentación de escritos de iniciación

de los recursos de amparo en lugar distinto al Registro General del TC conforme al art. 135.1 LEC, esto es, los amparos registrados hasta las quince horas del día posterior al del vencimiento ordinario del plazo. Y, en segundo lugar, los escritos de iniciación de los recursos de amparo que fueron formalizados en lugar distinto al citado Registro General pero en momento diferente al previsto en dicho art. 135.1 LEC; esto es, también fuera del Registro del TC pero, a diferencia del caso anterior, dentro del plazo de caducidad del amparo.

Esta doctrina constitucional se instalaba en una evidente contradicción, pues de ella se deducía que los primeros recursos estaban dentro de plazo con independencia de cuál fuera la fecha de recepción en el Registro del Tribunal, mientras que los segundos quedaban fuera de plazo si no se recibían dentro del término previsto en los arts. 42, 43.2 y 44.2 LOTC. Con ello, se hacía de peor condición a quien en el mismo lugar - es decir, fuera del Registro del TC - entregaba el recurso de amparo en el plazo definido en la LOTC, que a quien lo hacía el día siguiente al del vencimiento del mismo, al amparo del art. 135.1 LEC. Era previsible que el Tribunal, para evitar dicha incoherencia, modificase antes o después su doctrina.

De hecho, el art. 85.2 LOTC permite declarar que todos los escritos de recurso de amparo registrados fuera del Registro del TC se tengan por formalizados en su fecha de presentación, con independencia del día de recepción en el órgano constitucional. Cuando ese precepto dice que “(l)os recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro central de los Tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”, puede no estar pensando únicamente en los escritos entregados fuera del término ordinario de caducidad, sino en todos los escritos. Es cierto que la mención al art. 135.1 LEC permite pensar en otra cosa, en los escritos del día posterior al vencimiento, pues es de lo que ese precepto se ocupa; pero también es verdad que el sujeto de ese enunciado son “los recursos de amparo” y no “los recursos de amparo presentados el día siguiente al del vencimiento”, por lo que la posibilidad de formalización ante los Tribunales civiles podría predicarse de todos los recursos, no sólo de los registrados el día siguiente al del término. Y se evitaría con ello aquel resultado paradójico.

Según hemos anunciado, ese es el criterio que ha sentado finalmente el Pleno del Tribunal (STC 88/2013, de 11 de abril, FJ 5), concluyendo tras un razonamiento detenido al que debemos remitirnos que: “el art. 85.2 LOTC debe interpretarse en el sentido de que permite que la presentación de escritos de iniciación del recurso de amparo se realice, con plenos efectos

interruptores del plazo de caducidad, tanto en el Registro del Tribunal Constitucional como en la oficina o servicio de registro central de los Tribunales civiles de cualquier localidad durante la integridad del plazo completo previsto legalmente para la presentación de dichos escritos de iniciación”.

Todavía en relación con el cómputo del plazo, convendrá advertir la diferencia existente según se trate de recursos de amparo del art. 43 LOTC o del art. 44 de la misma ley. En el primer caso, el plazo es de 20 días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial, dice aquel precepto, que regula los recursos contra violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes; en el segundo, en cambio, dicho plazo es el de 30 días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial, esta vez en recursos contra violaciones de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tengan su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial. El art. 42 LOTC, por su parte, fija un plazo de 3 meses para recurrir decisiones o actos sin valor de Ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, tomando como *dies a quo* la fecha desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes (es el llamado amparo parlamentario).

Esta plural regulación del plazo puede conducir a riesgos no menores en fase de admisibilidad. Así sucede, sobre todo, en la relación entre los arts. 43 y 44 LOTC, particularmente cuando el recurso contiene una impugnación meramente formal de la sentencia dictada en el proceso judicial, por estar dirigida materialmente la demanda contra la resolución administrativa. En esa tipología de casos opera el plazo de 20 días del art. 43.2 LOTC, no el de 30 días del art. 44.2 LOTC. En otras palabras o dicho resumidamente, sólo rige el plazo más largo si se trata de un amparo del art. 44 LOTC (contra resoluciones judiciales) o si se formulan denuncias autónomas y diferenciadas contra la resolución administrativa y contra las resoluciones judiciales que la confirmaron (amparo mixto, arts. 43 y 44 LOTC).

## *ii. El incidente de nulidad de actuaciones*

Particular mención merece el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ), que a partir de la reforma de 2007 ha extendido su ámbito objetivo a cualesquiera lesiones de

derechos fundamentales y no sólo, como ocurría con anterioridad, a los supuestos de incongruencia y de defectos formales generadores de indefensión (art. 24.1 CE)<sup>14</sup>.

Tanto la utilización manifiestamente improcedente del incidente del art. 241 LOPJ, como su omisión cuando resulte procedente, tienen consecuencias directas en la fase sucesiva de admisibilidad del amparo. En el primer caso, el Tribunal podrá apreciar la extemporaneidad del recurso (art. 44.2 LOTC), por alargamiento artificial de la vía judicial previa, mientras que en el segundo podrá declarar la falta de agotamiento del art. 44.1 a) LOTC, ya que su no utilización quiebra el principio de subsidiariedad propio de este proceso constitucional. En la medida en que son muy abundantes los pronunciamientos que confirman estas conclusiones, resulta más oportuno destacar algunas peculiaridades del régimen del art. 241 LOPJ.

Una de ellas se refiere a la eventualidad de lesiones autónomas causadas en la resolución del incidente. Las SSTC 107/2011, de 20 de junio, y 153/2012, de 16 de julio, ofrecen pautas sobre la cuestión, que no obstante nos parece todavía abierta como consecuencia de una jurisprudencia “procesal” equívoca. En apariencia se trata de dos pronunciamientos compatibles, que exponen la transformación de la función institucional del incidente del art. 241 LOPJ. Véase: cuando el recurrente no sustenta únicamente su queja en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por razón de la inadmisión de plano del incidente de nulidad, sino además en la lesión de otros derechos por parte de la Sentencia que fue impugnada a través de ese remedio procesal (supuesto de la STC 107/2011 o de la reciente STC 186/2015, de 21 de septiembre), la tendencia del TC consiste en entender que el cauce del art. 241 LOPJ tuvo una mera función de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC], sin que su inadmisión, aunque fuera irregular, suponga una vulneración autónoma de derecho fundamental alguno. Sin embargo, cuando el recurso de amparo tiene por objeto exclusivamente la resolución adoptada en el Auto de inadmisión del incidente de nulidad, denunciándose (y constatándose por el Tribunal) que el órgano judicial soslayó su función paliativa, como ocurría en la STC 153/2012, suele declararse que se ha producido una lesión autónoma del derecho invocado. Sin embargo, ya se ha dicho, no siempre opera el Tribunal con esa lógica, existiendo aún casos en los que se aprecia la doble lesión, acogándose la producida por la resolución que fue objeto del incidente de nulidad pero también la denuncia formulada contra la providencia o Auto que resolvió éste (por ejemplo, también en fechas recientes, STC 101/2015, de 25 de mayo).

---

<sup>14</sup> Para un análisis de la evolución de la regulación de ese remedio procesal, vid. CASAS, M. E. (2003); NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (2003) y BACHMAIER WINTER, L. (2007).

Desde otro prisma ha de traerse a colación asimismo la doctrina que inauguró la STC 39/2003, relativamente desconocida. Según ese pronunciamiento, cuando el recurrente denuncie una vulneración de derechos fundamentales ante el TS en casación para la unificación de doctrina, pero la queja no sea objeto de tratamiento por incumplimiento de los requisitos de acceso a ese recurso extraordinario (por ejemplo, por falta de contradicción), tras el auto de inadmisión del recurso se deberá interponer, a fin de garantizar la subsidiariedad del RA, un incidente de nulidad de actuaciones ante el TSJ, si fue éste el órgano judicial al que se imputa la lesión. Es otro motivo que da lugar a no pocas inadmisiones.

El art. 241 LOPJ confluye asimismo con supuestos de extemporaneidad. Los casos más típicos son aquellos en los que, frente a la resolución del incidente, de inadmisión o desestimación, se formula un nuevo recurso, incluso un nuevo incidente de nulidad, en contra de lo expresamente prescrito en aquel precepto. Lo mismo sucede con su utilización para denunciar una lesión que ya fue planteada en las fases procesales o grados jurisdiccionales previos, obviando que ese remedio procesal únicamente es apto para formular quejas sobre las que no hubo oportunidad de impugnación a través de los recursos o remedios procesales ordinarios o extraordinarios. En esos supuestos, salvo que el órgano judicial, pese a la manifiesta improcedencia del incidente, dé respuesta a la cuestión suscitada y resuelva sobre lo que se alega (en cuyo caso el Tribunal considera sanado el alargamiento artificial del proceso), el resultado será una declaración de extemporaneidad. Siempre que, claro está, el alargamiento indebido de la vía previa haya repercutido, como acontece casi sin excepción, en la caducidad del recurso, para cuyo cómputo se atenderá a la fecha de notificación de la resolución que debió recurrirse ante el Tribunal, esto es, aquélla que fue irregularmente impugnada a través del cauce del art. 241 LOPJ.

Queremos destacar para terminar este apartado la evolución de la jurisprudencia del Tribunal sobre el incidente de nulidad en aquellos supuestos en los que la eventual lesión de los derechos fundamentales alegados en el proceso ha sido ponderada en grados jurisdiccionales sucesivos, pero solo se ha concretado en la resolución que cerró la vía judicial. La doctrina inaugurada por el ATC 200/2010, de 21 de diciembre, exigía en esa tipología de casos la formulación incidente de nulidad de actuaciones como condición para poder considerar cumplido el requisito del agotamiento de la vía judicial previa. Sin embargo, en la STC 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 2 d), el Pleno cambió el criterio y manifestó que es suficiente para estimar cumplido el mencionado requisito (agotamiento de la vía judicial) con “comprobar que los órganos judiciales han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los derechos fundamentales luego invocados en vía de amparo constitucional”, pues “[l]o contrario

supondría cerrar la vía de amparo constitucional con un enfoque formalista y confundir la lógica del carácter subsidiario de su configuración”. En aplicación de la doctrina expuesta, por consiguiente, no parece necesario en la circunstancia descrita promover el incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ, pues el carácter subsidiario del amparo quedó sobradamente garantizado tras pasar el asunto por varias instancias judiciales. En esa línea, por ejemplo, SSTC 19/2014 y 18/2015. No obstante, los pronunciamientos no siempre se han adherido sin reserva alguna a la doctrina del Pleno, lo mismo que ocurriera en su momento con resoluciones dictadas en la época en la que regía el criterio del ATC 200/2010<sup>15</sup>.

*iii. Observaciones sobre el agotamiento de los medios de impugnación previstos por las normas procesales: art. 44.1 a) LOTC*

Retornando a los problemas de agotamiento de la vía judicial previa, aun cuando situándonos ahora en ámbitos distintos a los que protagoniza el incidente de nulidad de actuaciones, conviene referirse a las situaciones en las que puede producirse un requerimiento de subsanación por parte del órgano judicial que la parte requerida considera carente de justificación. El escenario en el que se materializa habitualmente ese supuesto es el de la subsanación de la demanda laboral. Sobre ese particular, el ATC 50/2000 estableció que es preciso impugnar la providencia que contenga el requerimiento de subsanación que se considere excesivo; en el supuesto examinado, por no estar referido lo solicitado a los requisitos de la demanda laboral contenidos en el art. 80 LPL, hoy en el mismo artículo de la LJS. Si el recurrente de amparo discrepa con el contenido de la providencia que ordena la subsanación, pero ni la cumple ni la recurre, se entenderá, por tanto, que no agotó la vía judicial previa.

Podría objetarse que el recurso de reposición contra una providencia que ordena la subsanación de la demanda no garantiza los derechos fundamentales alegados en el recurso de amparo. Y ello por cuanto la interposición de dicho recurso de reposición no tiene efectos suspensivos respecto de la resolución recurrida (en ese sentido, art. 186.3 LJS, antes 184.1 LPL), de manera que la impugnación de la providencia subsanatoria no impediría la lesión

---

15 En detalle sobre esa evolución doctrinal, VALDES DAL-RÉ, F. (2015). Se concluye en ese estudio que “los argumentos que militan a favor de la aplicación de la doctrina contenida en la STC 216/2013 tienen, a mi juicio y en una interpretación sistemática y teleológica de la regulación del incidente de nulidad de actuaciones, mayor consistencia jurídica de la que sería predicable de la doctrina formulada en el ATC 200/2010. Ciertamente es que, a efectos de la configuración del recurso de amparo, el acto al que se imputa la lesión de un derecho fundamental sustantivo es el procedente del órgano judicial; esto es, la sentencia que sustancia la demanda de vulneración y contra la que, con posterioridad, se fundamenta el recurso de amparo. Pero es igualmente cierto que, en semejante hipótesis, las partes ya han tenido oportunidad de discutir y debatir la violación del concreto derecho fundamental, de manera que, por decirlo con la terminología de la jurisprudencia constitucional, el incidente devendría materialmente inútil, pues ya tuvo el órgano judicial ocasión de pronunciarse sobre el fondo del asunto”.

derivada de la extralimitación judicial en el proveído, ya que el recurrente, impugnara o no la providencia, debería cumplirla, de suerte que se verificaría la vulneración que con el recurso de reposición habría tratado de evitar. Sin embargo, tal riesgo no existe, como prueba la STC 10/2011. El Tribunal declaró en ese pronunciamiento que, en situaciones semejantes, cuando está a debate en la reposición un derecho fundamental, no cabe aplicar mecánicamente aquel efecto no suspensivo, debiendo resolverse primero el problema de constitucionalidad planteado, y, caso de desestimarse la objeción del recurrente, concederle un nuevo plazo para el cumplimiento del proveído subsanatorio.

En suma, el ATC 50/200 y la STC 10/2011 determinan, respectivamente, la necesidad de impugnar la providencia en la que, ahora el secretario judicial, pide lo que no puede, bajo apercibimiento de falta de agotamiento de la vía judicial previa, en otro caso, y la garantía de que esa impugnación no va a repercutir en el derecho fundamental por el carácter no suspensivo de la reposición.

Todavía situados en el art. 44.1 a) LOTC, merece una referencia final la prematuridad del amparo, aunque sea cuestión más conocida que las anteriores. Es doctrina reiterada del Tribunal (por ejemplo, STC 50/2001, de 26 de febrero, FJ 2) que, en principio y salvo excepciones a las que luego nos referiremos, cuando la queja se deduce frente a resoluciones judiciales dictadas en el seno de un proceso que aún no ha finalizado, por no haberse pronunciado en él una resolución firme y definitiva, no puede entenderse agotada la vía judicial, y consecuentemente no es posible acudir ante el TC en demanda de amparo.

Esa regla general sólo admite excepciones en caso de que “el seguimiento exhaustivo del itinerario procesal previo, con todas sus fases y etapas o instancias, implique un gravamen adicional, una extensión o una mayor intensidad de la lesión del derecho por su mantenimiento en el tiempo” (por ejemplo, STC 247/1994, de 19 de septiembre, FJ 1) y siempre que, además, la vulneración constitucional haga sentir sus efectos “de inmediato de manera irreversible” (STC 52/2000, de 28 de febrero, FJ 4). Por el contrario, en todos aquellos supuestos donde la presunta lesión no produce un efecto inmediato, sino que el que pueda nacer de ella sólo se pondrá eventualmente de manifiesto en la sentencia pendiente, será ésta la que deberá ser impugnada en sede constitucional de amparo, una vez firme. De otro modo, en el sentido material en que debe interpretarse la exigencia de agotamiento de la vía judicial del art. 44.1 a) LOTC, dada la fase procedimental en que el amparo se plantea, se concluirá que existen aún oportunidades para que las lesiones denunciadas puedan ser reparadas por la jurisdicción ordinaria o carecer finalmente de relevancia material. Lo que ocurrirá, por ejemplo, si el

recurrente obtiene una resolución de fondo favorable, hipótesis que no puede descartarse y que privaría a la queja de toda relevancia constitucional.

Por lo demás y como ya se ha adelantado, existen algunas excepciones a ese régimen de la prematuridad, a saber, señaladamente: cuando de la libertad personal se trata (STC 247/1994); en supuestos en que se denuncia la vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) (STC 161/1995) y en determinados casos de “habeas corpus”, como destacan las SSTC 27/1997 y 136/1997. Pero, al margen de ellas, se impone como regla aquella pauta. Y es que, téngase en cuenta, el recurso de amparo no posee una función meramente preventiva o cautelar<sup>16</sup>.

#### *iv. Extemporaneidad del recurso de amparo y unificación de doctrina*

Para concluir, no resultará impertinente llamar la atención sobre el ATC 64/2007, de 26 de febrero. Tradicionalmente, el TC ha estimado que el intento de unificación de doctrina, por mucho que culminase en un auto de inadmisión, no suponía una utilización manifiestamente improcedente de recursos que fuera determinante, de manera derivada, de la extemporaneidad del amparo, pues su interposición misma no comportaría una finalidad dilatoria a efectos del cómputo del plazo para recurrir (SSTC 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 3; y 144/2005, de 6 de junio, FJ 2, por ejemplo).

El ATC 64/2007 pone en duda esa premisa clásica. De acuerdo con la doctrina ahí establecida, la interposición de ese recurso extraordinario será manifiestamente improcedente cuando resulte “a todas luces incompatible con la función institucional de la unificación de doctrina, conforme a la regulación legal y a la interpretación constante de la jurisprudencia de la Sala de lo Social del TS, esto es, cuando la utilización de ese cauce de reacción procesal tenga lugar en casos en los que la finalidad de procurar la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico ante la divergencia de doctrinas no sea, *ex ante* y según los criterios reiterados por el TS, una hipótesis concebible”.

---

Anótese que el citado ATC no se refiere únicamente a las determinaciones inequívocas de la ley procesal, sino también “a la interpretación constante de la jurisprudencia”. En consecuencia, el recurso de amparo será extemporáneo si en el grado casacional el recurrente ha soslayado de manera grosera la doctrina reiterada y constante del TS sobre los criterios de admisibilidad del recurso. Así, por poner un ejemplo, un amparo formulado tras un auto que

---

16 GIMENO SENDRA, V. (2008, 293).

haya inadmitido el recurso de casación para la unificación de doctrina por falta de firmeza de la sentencia de contraste.

No es aventurado augurar que esa misma lógica podría expandirse a otros recursos y remedios procesales y a cualquier orden jurisdiccional.

### **3. LOS PRONUNCIAMIENTOS POSIBLES, LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO Y EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL EN LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO.**

La Sentencia de amparo se regula en los arts. 53 a 55 LOTC. Afirma el primero de esos preceptos que la Sala o, en su caso, la Sección (en recursos deferidos) -y habría que añadir al Pleno (en los avocados)- otorgarán o denegarán el amparo interesado. El artículo siguiente, pensado para los recursos del art. 44 LOTC, establece una cautela sobre la declaración de la Sentencia, señalando que deberá limitarse a concretar si se han violado derechos o libertades del demandante y a preservar o restablecer estos derechos o libertades, absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales. El art. 55, por su parte, precisa los pronunciamientos que puede contener la resolución del Tribunal, y que son los siguientes: a) declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos; b) reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado; c) restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación<sup>17</sup>.

Dichas previsiones dotan al Tribunal de un amplio margen de actuación, procediendo con una vasta libertad a la hora de confeccionar sus Fallos. Libertad que, no obstante, en ocasiones ha dado lugar a resoluciones controvertidas, como la STC 225/2001, de 26 de noviembre, en la que, pese a haberse producido un menoscabo en la posición institucional del sindicato, como consecuencia de una iniciativa empresarial reguladora de las condiciones de trabajo que perjudicaba y soslayaba la eficacia vinculante del convenio colectivo vigente en la empresa (arts. 28.1 y 37.1 CE), extrayendo de aquél a todo un colectivo de trabajadores, con

---

<sup>17</sup> El número 2 de esa previsión añade que en el recurso de amparo que deba ser estimado porque la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas (tercer supuesto del elenco de la STC 155/2009, recuérdese), se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes de la propia Ley.

desatención de los cauces internos del convenio y de los externos al pacto, legales o convencionales, o de los de naturaleza compositiva de los conflictos, la Sentencia constitucional se conformó con un pronunciamiento meramente declarativo de la vulneración, sin anular las condiciones de trabajo contenidas en el documento sustitutivo del convenio que la había ocasionado, ni la de Sentencia que había confirmado su validez.

Es preciso referirse, en segundo lugar, al art. 92 LOTC. Es la previsión de la Ley Orgánica que se ocupa de la ejecución de las resoluciones del Tribunal. Tras la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, aquel precepto establece lo siguiente:

---

1. El Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó.

2. El Tribunal podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente.

3. Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones.

4. En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto.

Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a) Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b) Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

c) La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

d) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

5. Si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.

---

Sin entrar en un examen detenido del precepto, que exigiría un estudio monográfico, bastará ahora centrarse en el tercer apartado, relativo al incidente de ejecución. El ATC 1/2009, dictado en incidente de ejecución de la STC 3/2007, de 15 de enero, pronunciamiento que otorgó el amparo solicitado por la trabajadora recurrente y, en su virtud, reconoció su derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), describe los elementos esenciales de ese incidente del art. 92 LOTC y el derecho a la ejecución de las sentencias constitucionales. Fija los siguientes criterios: a) la ejecución de las Sentencias firmes en sus propios términos y el respeto a esa firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas alcanza también a las Sentencias del Tribunal Constitucional; b) la vinculación de los poderes públicos a las Sentencias constitucionales se extiende tanto al fallo como a su fundamentación jurídica; c) con ocasión del cumplimiento por el órgano judicial de la Sentencia constitucional, podrá realizar una interpretación del alcance de la misma, siempre que no contraríe lo establecido en ella ni menoscabe la eficacia de la situación jurídica subjetiva declarada en la resolución constitucional; d) la inejecución por los Tribunales ordinarios de las Sentencias de amparo acarrea no sólo la vulneración de la garantía a la ejecución e intangibilidad, sino también la del derecho fundamental cuyo reconocimiento y restitución habían sido acordados por el Tribunal en el fallo correspondiente (es decir, el derecho fundamental sustantivo en juego); y, finalmente, e) en el incidente de ejecución del art. 92 LOTC el TC se limita a comprobar si la Sentencia constitucional ha sido correctamente ejecutada; esto es, analiza cuál ha sido el entendimiento alcanzado por el Juez del contenido de la Sentencia constitucional, en lo referido al mandato que, para su ejecución, se dirige al mismo, y, asimismo, controla si es adecuada la forma en que se ha procedido al cumplimiento de lo resuelto.

Esas serán, entonces, las pretensiones que pueden canalizarse a través del incidente del art. 92 LOTC.

Haremos una mención, para terminar, a la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, publicada en el BOE de 4 de noviembre de 2009, que añadió, en su artículo noveno, un apartado 5 al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) del siguiente tenor:

---

El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de

las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado.

---

A raíz de esa norma se dictó por el Pleno del Tribunal el ATC 194/2010, de 2 de diciembre, al que han seguido hasta un total de trece posteriores, el último de ellos el ATC 109/2015, de 22 de junio, todos ellos sobre ese procedimiento de responsabilidad todavía escasamente conocido. Lo más destacable de la posición del Tribunal es la afirmación contundente de que es él la única instancia competente para declarar la existencia o no del funcionamiento anormal indemnizable en la tramitación de recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad a la que se refiere el art. 139.5 LPC. Sólo si el Tribunal estima que su funcionamiento fue anormal se abrirá la segunda fase, propiamente indemnizatoria, cuya determinación corresponderá al Consejo de Ministros, previa tramitación del correspondiente procedimiento. El Tribunal, dicho de otro modo, no informa sobre el devenir de aquellos procesos para que el Consejo de Ministros decida, sino que resuelve, y es el único que puede hacerlo, sobre el anormal funcionamiento denunciado. Es su supremacía jurisdiccional (art. 1.1 LOTC) la que determina que no quepa que las resoluciones del Tribunal “*puedan ser enjuiciadas por ningún [otro] órgano jurisdiccional del Estado (art. 4.2 LOTC)*”.

## **Bibliografía**

- AHUMADA RUIZ, M.: "Certiorari y criterios de selección de casos", en AA.VV., *La defensa de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional y Poder Judicial. Actas de las XV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pp. 59-83;
- ARAGÓN REYES, M.: "Problemas del recurso de amparo", *Anales de la Academia matritense del Notariado*, Tomo XLII, 2005, p. 139-153;
- ARAGÓN REYES, M.: "El incidente de nulidad de actuaciones como remedio previo al recurso de amparo. La función del Ministerio Fiscal", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28, 2011, pp. 371 -380;
- BACHMAIER WINTER, L.: "La reforma de la LOTC y la ampliación del incidente de nulidad de actuaciones", *Revista de Derecho Procesal*, 2007, pp. 45-67;
- BORRAJO INIESTA, 1.: "Mitos y realidades de la jurisdicción constitucional de amparo: hechos, Derecho, pronunciamientos, admisión, costes", *Teoría & Derecho*, núm. 3, 2008, p. 159-203;

CABAÑAS GARCÍA, J.C.: "El recurso de amparo que queremos (reflexiones a propósito de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)", *Revista Española de Estudios Constitucionales*, núm. 88, 2010, pp. 39-81;

CARRILLO, M.: "La objetivación del recurso de amparo: una necesidad ineludible", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81, 2008, pp. 87-109;

CARRILLO, M., y ROMBOLI, R.: *La reforma del recurso de amparo*, Fundación Coloquio jurídico Europeo, Madrid, 2012;

CASAS, M.E.: "Incidente de nulidad de actuaciones y recurso de amparo constitucional", en AA.VV., *Derecho vivo del Trabajo y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Doctor Fernando Suárez González*, La Ley & MTAS, Madrid 2003, pp. 449-490;

ESPINOSA DÍAZ, A.: "El recurso de amparo: problemas antes, y después, de la reforma", *lnDret*, núm. 2, 2010, p. 1-21;

GARCIA ROCA, J.: "La cifra del amparo constitucional y su reforma", en Pérez Tremps (Coord), *La reforma del recurso de amparo*, (Ed. Tirant lo Blanch), Valencia, 2003, pp. 273-295;

GIMENO SENDRA, V.: "El recurso español constitucional de amparo", en AA.VV., *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VII, Procesos constitucionales de la libertad, (Marcial Pons), México, 2008, p. 277-315;

GÓMEZ MONTORO, Aj.: "El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional español", *Cuestiones constitucionales*, núm. 9, 2003, pp. 159-185;

HERNANDEZ RAMOS, M.: *La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo y su aplicación en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Luces y sombras en cuatro años de actividad*, (Aranzadi Doctrinal), núm. 3/2011;

MATIA PORTILLA, F.J.: *La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo*, "Revista Española de Derecho Constitucional", núm. 86, 2009, pp. 343-368;

NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: *Contracciones y dilataciones en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: parto prematuro del incidente de nulidad de actuaciones e incongruencia omisiva*, (Teoría & Derecho), núm. 3, 2008, pp. 206-232;

NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: *La trascendencia constitucional de la demanda de amparo tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la LO 6/2007*, "Revista de Derecho Social" núm. 51, 2010, pp. 165-200;

PEREZ TREMPS, P.: "El acceso al recurso de amparo", en AA.VV.; *Estudios en Homenaje al Profesor Gregorio Peces-Barba, Teoría y Metodología del Derecho*, Volumen II, (Dykinson), Madrid, 2008, pp. 979-1004;

TIRADO ESTRADA, J.J.: *Requisito particular de admisión del recurso: la especial trascendencia constitucional (1)*, "Diario La Ley", núm. 7838, 2012;

VALDES DAL-RÉ, F.: "El incidente de nulidad de actuaciones: su controvertida reforma por la Ley 6/2007", en AA.VV., *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro Homenaje a María Emilia Casas*, La Ley, Madrid 2015, pp. 875-905.

---