

¿CÓMO AFRONTA EL DESAFÍO DE LA SOBRECARGA DE TRABAJO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA?*

HOW THE CONSTITUTIONAL COURT OF SPAIN MANAGES ITS EXCESSIVE WORKLOAD PROBLEM?

Juan B. ETCHEVERRY**

RESUMEN: Con este trabajo se busca mostrar cómo el Tribunal Constitucional de España ha enfrentado el desafío de la sobrecarga de trabajo y cuáles han sido los resultados hasta ahora observables de la última reforma sobre el modo en que este tribunal tramita los amparos (realizada en 2007). Con esta finalidad, se explicarán cuáles son los nuevos requisitos que introdujo esta reforma al amparo constitucional, en qué medida estos cambios facilitan la labor del Tribunal Constitucional y cómo éste aplica y especifica las nuevas exigencias procesales. A su vez, se intentará hacer un balance del impacto que produjo la reforma mencionada en la capacidad de trabajo y progreso sobre las tareas atrasadas del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo, especial trascendencia constitucional, jurisdicción discrecional.

ABSTRACT: *This paper seeks to show how the Constitutional Court of Spain has tackled the problem of having an excessive workload, by analyzing the most noticeable results that have been accomplished by the last reform carried out in 2007, with a special emphasis on the way this Court processes the amparo appeals. With this in mind, this paper offers an explanatory description of the new requirements the amparo appeal must meet, and studies to what extent the 2007 amendments have facilitated the work of the Spanish Constitutional Court, and how the latter applies and specifies such requisites.*

Descriptors: *Constitutional Court of Spain, amparo appeal, special constitutional importance, discretionary jurisdiction.*

* Este trabajo fue realizado en el marco de una estancia de investigación en el Instituto Cultura y Sociedad de la Universidad de Navarra, y forma parte de los resultados del proyecto de investigación financiado por la Universidad Austral y dicho Instituto. Debo mi agradecimiento a Juan Cianciardo, Luciano Laise, Pedro Rivas y Andrés Ollero por las críticas ofrecidas a borradores de este trabajo.

** Profesor de filosofía del derecho en la Universidad Austral, Argentina, e investigador del Conicet, jbetcheverry@austral.edu.ar.

I. PLANTEO

El problema de la sobrecarga de trabajo que aqueja a muchos tribunales de última instancia parece ser un problema global. En muchos casos este problema surge por las dificultades que suelen tener estos tribunales, por un lado, para limitar la cantidad de recursos que resuelven por año, y, por el otro, para determinar con qué criterios descartan o admiten dichos recursos.¹

El Tribunal Constitucional de España no es una excepción. Como muestra de ello puede ser útil recordar el discurso de su entonces presidenta, en 2007, al presentar la memoria del tribunal que presidía. En dicho discurso sostuvo que:

[l]as cifras del volumen de trabajo en 2006 son elocuentes y excusan toda insistencia en la necesidad de una reforma de nuestra Ley Orgánica que dote al Tribunal de los medios procesales pertinentes para el tratamiento de un volumen de demandas de amparo constitucional que no deja de crecer y necesarios para garantizar el cumplimiento de las altas funciones que nuestra Constitución ha encomendado al Tribunal Constitucional.²

En 2006, el número de recursos de amparo interpuestos llegó a 11,471, de un total de 11,741 asuntos jurisdiccionales ingresados, y a finales de dicho año se encontraban 13,883 demandas de amparo y 37 cuestiones de inconstitucionalidad pendientes del trámite de admisión. Esto generó un retraso de hasta diez años en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad.³

A lo largo de este trabajo se buscará mostrar cómo la práctica constitucional de España afronta el problema de la sobrecarga de trabajo de su

¹ Le Sueur, A. y Cornes, R., “What do the Top Courts do?”, *UCL Constitution Unit*, 2000, pp. 12 y ss. Vale la pena recordar que las Constituciones actuales suelen recoger sistemas con control difuso, restringido o mixto de constitucionalidad, y que, según cómo sea dicho sistema, existirán o no tribunales exclusivamente sobre cuestiones constitucionales, etcétera.

² Casas de Baamonde, M. E., Presentación de las Memorias del Tribunal Constitucional del Año 2006, Madrid, marzo de 2007. Se tuvo acceso el 17 de diciembre de 2012, en http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/memorias/Paginas/Memoria2006_1.aspx.

³ Espinosa Díaz, A., “El recurso de amparo: problemas antes y después de la reforma”, *Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2010, p. 3.

Tribunal Constitucional por medio de la última reforma (2007) sobre el modo en que este tribunal tramita los amparos. Para ello, se desarrollarán los nuevos requisitos que introdujo esta reforma al amparo constitucional y cómo el Tribunal Constitucional ha determinado el contenido de estas nuevas exigencias procesales. Además, se hará un balance del impacto de la reforma mencionada sobre la relación entre la cantidad de amparos que recibe y resuelve por año el Tribunal Constitucional y sobre la cantidad de amparos que tiene pendientes de admisión.

Se espera que este desarrollo permita advertir que todo debate sobre cómo los tribunales de última instancia han de enfrentar el desafío de la sobrecarga de trabajo supone de alguna manera preguntarse y replantearse sus principales funciones. Además, se buscará mostrar que el estudio del caso español resulta particularmente interesante, porque es un ejemplo de que es posible encontrar caminos intermedios al dilema que afrontan los tribunales de última instancia con competencia constitucional entre: i) atender todas las violaciones de derechos constitucionales y cumplir con enormes dificultades sus funciones más importantes, o ii) resolver en tiempo y forma sólo las cuestiones discrecionalmente consideradas por el tribunal como “trascendentes”.

Tener en cuenta la manera en que el Tribunal Constitucional español aborda su problemática de sobrecarga de trabajo puede ser de utilidad para iluminar la búsqueda de soluciones para este mismo problema que afrontan otros tribunales constitucionales o cortes supremas de nación. Sin embargo, para que su explicación pueda ser de alguna utilidad resulta necesario presentar mínimamente las características distintivas del sistema de control constitucional español y de su recurso de amparo.⁴

El sistema de control de constitucionalidad de España (y de muchos países europeos) es concentrado. Esto supone que en España el control de constitucionalidad recae sobre un único órgano denominado Tribunal Constitucional, que no forma parte del Poder Judicial, que se rige por una estructura normativa propia (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) y cuyas decisiones tienen efectos *erga omnes*, con excepción de

⁴ Sobre las diferencias entre los sistemas concentrados y difusos de control de constitucionalidad y, por encima de todo, acerca de las grandes similitudes en la función de los magistrados en ambos sistemas, *cfr.* Highton, E. I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad”, en von Bogdandy, A. *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, 2010, pp. 150 y ss.

las que se “limiten a la estimación subjetiva de un derecho” (artículo 164.1 de la Constitución Española: CE). Por otra parte, el recurso de amparo constitucional español es el mecanismo procesal de protección frente a las violaciones de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución de España en los artículos 14 a 29 (y la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30), originadas por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las comunidades autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes (artículo 41, LOTC).

II. LA REFORMA DE 2007 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL REQUISITO DE LA “ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL” Y SU DETERMINACIÓN JURISPRUDENCIAL

A fin de “reordenar la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada uno de sus funciones para cumplir adecuadamente con su misión constitucional”,⁵ el 24 de mayo de 2007 el legislador español, a través de la LO 6/2007, reformó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Para ello, entre otras cosas, modificó el trámite de admisibilidad del recurso de amparo constitucional (artículos 49 y 50, LOTC). Más específicamente, tres son las novedades con respecto a la regulación anterior.

En primer lugar, en los recursos de amparo que se presentan ante el Tribunal Constitucional, además de exponerse claramente “los hechos que la fundament[a]n”, “los preceptos constitucionales que se estimen infringidos” y “el amparo que se solicita”, se exige justificar la “especial trascendencia constitucional del recurso” (artículo 49.1, LOTC). En segundo lugar, se establece expresamente que de “incumplirse cualquiera de los requisitos establecidos en los apartados que anteceden, las Secretarías de Justicia lo pondrán de manifiesto al interesado en el plazo de 10 días, con el apercibimiento de que, de no subsanarse el defecto, se acordará la inadmisión del recurso” (artículo 49.4, LOTC). En tercer lugar, el apelante deberá tener en cuenta que para ser admitido el amparo ha de: i) cumplir con las exigencias impuestas por los artículos 41-46 y 49, LOTC (artículo 50.1.a), y ii) el contenido del recurso debe justificar “una decisión sobre el fondo

⁵ Preámbulo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, incorporado por la Ley Orgánica 6/2007, del 24 de mayo de dicho año.

por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional” (artículo 50.1.b).

Estas novedades suponen pasar de un sistema de admisión en negativo a uno en positivo. Dicho de otro modo, el Tribunal Constitucional ya no debe comprobar si una demanda carece de los requisitos exigidos sino, en cambio, verificar la existencia de los dos requisitos necesarios para su admisión (artículo 50.1.a y b). Lo relevante de este cambio es la inversión de la carga de la prueba de los requisitos de admisibilidad de los recursos de amparo. Ahora son los recurrentes los que deben probar que el recurso que presentan cumple con todos los requisitos exigidos legalmente y, sobre todo, *han de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso*.⁶

El propio tribunal ha aclarado que dicha justificación: i) es una exigencia ineludible de las demandas de amparo; ii) es una exigencia de naturaleza sustantiva, como se refleja en la expresión “todo caso”, empleada por el artículo 49.1 de la LOTC; iii) en caso de no ser ofrecida, vicia a la demanda de amparo de un defecto insubsanable que conduce a su inadmisión *in limine*, y iv) es algo distinto a razonar sobre la existencia de la vulneración de un derecho fundamental por la resolución impugnada.⁷

Si bien la reforma en la LOTC no otorga expresamente al Tribunal Constitucional discrecionalidad para la selección de los casos que considera “constitucionalmente trascendentes”, varios autores advierten que la decisión de admitir o no una demanda de amparo conforme a este diseño será en la práctica muy discrecional, y por ello le reclaman al tribunal que se autolimite y publique los criterios con los que hace ese juicio de admisión.⁸

⁶ Hernández Ramos, M., *El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional*, Madrid, Reus, 2009, pp. 158 y 159. Montañés explica cómo este requisito nuevo exige un nuevo modelo de demanda, en Montañés Pardo, M. A., “La ‘especial trascendencia constitucional’ como presupuesto del recurso de amparo”, *Otrosí*, núm. 1, 2010, pp. 36 y ss.

⁷ Cfr. especialmente auto del Tribunal Constitucional (en adelante, ATC) 188/2008, Fj 1, 2 y 3. Con respecto a esta enumeración, cfr. *Memoria Anual del Ministerio Fiscal de España de 2009*, 466, en http://www.fiscal.es/cs/Satellite?cid=1247140096569&language=es&pagename=PFiscal%2FPPage%2FFGE_contenidoFinal.

⁸ García Roca, J., “La cifra del amparo constitucional y su reforma”, Instituto de Derecho Comparado, 18 de diciembre de 2012, http://www.google.com.ar/#hl=en&tbo=d&sclient=psy-ab&q=J+garc%C3%ADa+roca+la+cifra+del+amparo&q=J+garc%C3%ADa+roca+la+cifra+del+amparo&gs_l=serp.3...1321.4348.1.5513.13.13.0.0.8.390.2732.0j4j5j3.12.0.les%3B..0.0...1c.1.5iza2792ffg&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=f68c38ad5e0dff73&bpc1=40096503&biw=1093&bih=538.

En este sentido, el Tribunal Constitucional de España ha ido aclarando a lo largo de estos años qué entiende por casos de “especial trascendencia constitucional”. Con particular empeño ha realizado esta tarea en la sentencia (STC) 155/2009. Así, en el fundamento jurídico 2o. expresa que dichos casos serán:

a) el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo; b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, 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 internacionales a los que se refiere el artículo 10.2, CE; c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) o si la vulneración del derecho fundamental 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) o bien 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) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (artículo 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.⁹

Sobre el debate previo a la reforma, en relación a este punto, puede verse Carmona Cuenca, E., *La crisis del recurso de amparo*, Universidad de Alcalá, 2005, pp. 111 y ss.

⁹ STC 155/2009, Fj 2.

Con estos siete supuestos, el Tribunal Constitucional determina y dota de contenido al concepto de “especial trascendencia constitucional”.¹⁰ No obstante, esta determinación no es definitiva ni cerrada, puede, según las circunstancias y por medio de las decisiones del tribunal, ampliarse o reducirse. El propio tribunal es consciente y expresa esto mismo al afirmar que la anterior enunciación no puede ser entendida como “un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional”, porque esto se opone al “carácter dinámico” de su jurisdicción que necesita muchas veces, a partir de la casuística, “perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido”.¹¹

Si bien la aclaración que hace sirve como modo de autolimitación, el dinamismo que el tribunal le reconoce a los supuestos que enumera y el modo en que han sido enunciados algunos de ellos no eliminan el margen de maniobra bastante amplio del que goza para establecer si un amparo trata o no una cuestión de “especial trascendencia constitucional”. A modo de ejemplo, basta con advertir cómo el supuesto g) funciona como cajón de sastre, y utiliza la técnica de determinar la expresión “especial trascendencia constitucional” con otras expresiones en buena medida amplias y de difícil determinación. Si bien la referencia a que “trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales” ofrece alguna pauta determinativa o concretizadora, no siempre resultará claro si en un caso en particular se trata de una cuestión que genere una “relevante y general repercusión social o económica” o “tenga consecuencias políticas generales”.¹²

¹⁰ El concepto de “especial trascendencia constitucional” es considerado por Ortega Gutiérrez como un concepto jurídico indeterminado. Al respecto, *cfr.* Ortega Gutiérrez, D., “La especial trascendencia constitucional como concepto jurídico indeterminado. De la reforma de 2007 de la LOTC a la STC 155/2009, de 25 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, 2010, pp. 497 y ss. Para Pulido Quecedo, la determinación del concepto de “especial trascendencia constitucional” que realiza el Tribunal Constitucional es de agradecerse, aunque parece reflejar una función cuasi-legislativa. *Cfr.* Pulido Quecedo, M., “El requisito de ‘la especial trascendencia constitucional’ en el recurso de amparo”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2009, pp. 3 y ss.

¹¹ STC 155/2009, Fj 2.

¹² Ortega Gutiérrez, D., *op. cit.*, p. 510.

III. TRÁMITE DE ADMISIÓN Y NO ADMISIÓN POR MERA PROVIDENCIA

Para comprender cómo el Tribunal Constitucional de España aborda su problema de sobrecarga de trabajo, además de explicarse los requisitos nuevos del recurso de amparo, también resulta necesario conocer cómo dicho tribunal tramita internamente estos recursos y de qué modo decide su admisión o rechazo.

Conforme al acuerdo del pleno del Tribunal Constitucional del 19 de noviembre de 1980, los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional español son presentados ante el registro del tribunal. Allí, según el acuerdo del 17 de julio también de 1980, se diferencia entre asuntos que no presentan una demanda de amparo (denominados “casos atípicos”) y las demandas de amparo propiamente dichas. Los asuntos calificados como “atípicos” son registrados con un número, y la Secretaría General del tribunal se pone en contacto por nota escrita con el remitente para informarle que este tribunal no puede llevar a cabo ninguna actuación, si no es en los casos y con los procedimientos establecidos por la Constitución y la LOTC. Además, se explican claramente los requisitos que una demanda de amparo ha de cumplir para que sea admitida por este tribunal. Recibida esta nota, el remitente puede desistir de su pedido o acudir nuevamente al Tribunal Constitucional cumpliendo los requisitos que se le explicaron.¹³ En cambio, si se reconocen a grandes rasgos los requisitos básicos de una demanda de amparo, el secretario de Justicia del pleno le asigna un número de asunto y un ponente. Luego, el secretario general autoriza este reparto y se da traslado a las salas.¹⁴ Una vez en las salas, las secretarías de Justicia fiscalizan si en la demanda existen defectos de carácter subsanable capaces de generar la inadmisión del recurso. Si fuera el caso, se comunica esto a los recurrentes a fin de que en el plazo de diez días puedan subsanar tales defectos. “De no subsanarse el defecto, se acordará la inadmisión del recurso” (artículo 49, LOTC), dictando la sección mediante providencia irrecurrible (artículo 50.4, LOTC).

Los amparos que satisfacen los requisitos básicos de dichos recursos son estudiados por el letrado correspondiente,¹⁵ que confecciona un informe en

¹³ Llamativamente, el primer caso atípico que llegó al Tribunal Constitucional versó sobre una persona que solicitaba una guitarra al Tribunal. Sobre el trámite interno de los amparos constitucionales, *cfr.* Hernández Ramos, M., *op. cit.*, pp. 304 y ss.

¹⁴ La séptima instrucción del Acuerdo del 19 de noviembre de 1980.

¹⁵ El Tribunal Constitucional se encuentra asistido por letrados que pueden ser selec-

el que propone su inadmisión o su admisión. El informe pasa al magistrado ponente del caso, que puede hacer o no suya la sugerencia del informe. Por último, el magistrado ponente discute con el resto de los magistrados de la sección su propuesta de inadmisión o admisión.¹⁶ Conforme a lo que la LOTC establece, las secciones pueden acordar por unanimidad y mediante mera providencia la admisibilidad de un recurso de amparo. Sin embargo, cuando la admisión a trámite, aun habiendo obtenido la mayoría no alcance la unanimidad, la sección trasladará la decisión a la sala respectiva para su resolución (artículos 50.1 y 50.2).

Para algunos autores españoles, la solución definitiva al problema de la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional se lograría con un cambio en el modo (arriba explicado) en que gestiona los amparos dentro del tribunal. En este sentido, proponen la creación de un órgano dentro del Tribunal Constitucional español que realice la tarea de determinar cuáles son los casos admisibles y los inadmisibles y libere a los magistrados de esta labor (siguiendo al modelo que utiliza en el Tribunal Constitucional alemán), y que tenga un método de trabajo ágil y poco formal (como sucede con el procedimiento del *certiorari pool memo* utilizado en la Corte Suprema de Estados Unidos).¹⁷

cionados mediante concurso-oposición entre funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de licenciados en derecho, de acuerdo con el reglamento del tribunal, o ser libremente designados en régimen de adscripción temporal, por el mismo tribunal, en las condiciones que establezca el reglamento, entre abogados, profesores de universidad, magistrados, fiscales o funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de licenciados en derecho. Los nombrados quedarán en su carrera de origen en situación de servicios especiales por todo el tiempo en que presten sus servicios en el Tribunal Constitucional (art. 97, LOTC).

¹⁶ El Tribunal Constitucional actúa en pleno, en sala o en sección. El pleno está integrado por todos los magistrados del tribunal. Lo preside el presidente del tribunal y, en su defecto, el vicepresidente y, a falta de ambos, el magistrado más antiguo en el cargo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad. El Tribunal Constitucional consta de dos salas. Cada sala está compuesta por seis magistrados nombrados por el tribunal en pleno. El presidente del tribunal lo es también de la sala primera, que presidirá en su defecto, el magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad. El vicepresidente del tribunal presidirá en la sala segunda y, en su defecto, el magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad. Para el despacho ordinario y la decisión o propuesta, según proceda, sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de procesos constitucionales, el pleno y las salas constituirán secciones compuestas por el respectivo presidente o quien le sustituya y dos magistrados (arts. 6-8, LOTC).

¹⁷ Hernández Ramos, M., *op. cit.*, pp. 334 y ss.

Además de estudiar los criterios de admisibilidad del recurso de amparo constitucional español y su trámite interno, para los objetivos de este trabajo también resulta sumamente importante establecer cómo es que se llevan a cabo sus denegaciones o rechazos.

En este sentido, la LOTC establece que (artículo 50.3): “[l]as providencias de inadmisión, adoptadas por las secciones o las salas, especificarán el requisito incumplido y se notificarán al demandante y al Ministerio Fiscal. Dichas providencias solamente podrán ser recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal en el plazo de tres días. Este recurso se resolverá mediante auto, que no será susceptible de impugnación alguna”.

Si bien la posibilidad de que los amparos puedan ser inadmitidos por mera providencia y, por tanto, sin motivación, no es algo que se haya instaurado en la reforma de la LOTC de 2007 (de hecho, la reforma prácticamente no innova en este punto):¹⁸ el Tribunal Constitucional español durante años continuó esforzándose en motivar el rechazo de los amparos. Tanto es así que el proyecto de reforma pretendía ir un poco más lejos que la práctica del Tribunal Constitucional y que la Ley Orgánica reformada. Sin embargo, dicho intento quedó trunco. En concreto, el proyecto de ley establecía que la providencia de rechazo se “*limitará* a especificar el requisito incumplido”. Contra dicha redacción se presentaron dos enmiendas. Una del Grupo Parlamentario Vasco y otra del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. En la primera se pedía que las providencias de rechazo fueran sucintamente motivadas, y en la segunda, que no se podía privar de la garantía de la motivación individualizada. Finalmente, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda transaccional a la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular, que fue aceptada y terminó conformando la redacción definitiva. No es menor la diferencia entre la redacción que recogía el proyecto y la definitiva. El carácter claramente restrictivo del contenido de la providencia que surge del proyecto inicial se atempera en la redacción definitiva, permitiendo que dichas providencias tengan otro contenido, no limitado a establecer el requisito incumplido y permitiendo que el Tribunal Constitucional pueda continuar motivando sus rechazos de un modo más o menos amplio.¹⁹

¹⁸ La posibilidad de que los amparos puedan ser inadmitidos por mera providencia es, en buena medida, aceptada por la doctrina, aunque algunos sectores expresaron sus reservas al respecto. *Cfr. ibidem*, pp. 175 y ss.

¹⁹ Una explicación detallada del debate parlamentario sobre este punto puede verse

Queda entonces por responder la siguiente pregunta: ¿cuán amplias han de ser las motivaciones de dichas providencias? Pareciera que es el propio Tribunal Constitucional el que tiene la responsabilidad de responder a este interrogante por vía interpretativa teniendo en cuenta, entre otras cosas, la redacción vigente del artículo 50.3 de la LOTC, la intención del legislador al modificar el proyecto, la importancia para su prestigio de la motivación de sus rechazos y cómo impacta esta última tarea o qué parte representa de su trabajo a fin de que pueda establecerse si puede o no considerarse una de las causas de su sobrecarga.

Algunos autores han advertido que desde la entrada en vigor de la nueva LOTC, lo que el Tribunal Constitucional ha realizado es utilizar unos modelos de providencias de rechazo del amparo constitucional en los que sólo se especifica el requisito incumplido.²⁰ Sin embargo, no se puede ofrecer testimonio directo sobre si las providencias de rechazo están actualmente incluyendo o no una motivación por breve que sea o si esto sólo se hace en algunos casos, porque el Tribunal Constitucional no publica las providencias de inadmisión.²¹ Lo que públicamente puede saberse al respecto es por medio del testimonio del Ministerio Fiscal, quien en la memoria anual 2009 advierte que las providencias de rechazo por unanimidad son ya todas inmotivadas.²² Esto no ha sido aprobado unánimemente por la doctrina. Algunos autores han advertido que, al menos en los casos en los que el incumplimiento de alguno de los requisitos no es evidente, señalar el presupuesto incumplido no será suficiente para satisfacer la obligación de

en Matía Portillo, F. J., “La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp. 356 y ss.; y Balaguer Callejón, F. (coord.), Cámara Villar, G. y Medina Rey, L. F., *La “Nueva” Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 81-83.

²⁰ *Ibidem*, p. 83; Hernández Ramos, M., *op. cit.*, p. 177.

²¹ Oubiña Barbolla sostiene que la falta de publicidad de las providencias de inadmisión genera que se pierdan elementos que la doctrina y los abogados podrían tener en cuenta para entender qué asuntos no reúnen la “especial trascendencia constitucional”. Cfr. Oubiña Barbolla, S., *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 512 y ss.

²² Memoria Anual del Ministerio Fiscal de España de 2009, 466, en http://www.fiscal.es/cs/Satellite?cid=1247140096569&language=es&pagename=PFiscal%2FPage%2F FGE_contenidoFinal. De un total de 7320 recursos inadmitidos en 2012, 7298 fueron por providencia y 26 por auto. Cfr. cuadro 5 de asuntos ingresados, admitidos y resueltos al Tribunal Constitucional de España en 2012, ofrecido por el servicio de estadísticas del Tribunal Constitucional español, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/estadisticas/Paginas/Estadisticas2012.aspx#A2>.

motivación. Incluso se ha llegado a sostener la posibilidad de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considere tales providencias contrarias al derecho del recurrente a un debido proceso (artículo 6.1, Convención Europea de Derechos Humanos) que impone a los poderes públicos (en este caso a los órganos judiciales) que los justiciables puedan recibir una explicación comprensible de los motivos por los que el tribunal adopta una determinada decisión.²³

IV. IMPACTO DE LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CARGA DE TRABAJO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con respecto a cómo ha impactado la reforma explicada en la práctica, no es fácil hacer un balance de la experiencia de los últimos años de vigencia de la reforma. En efecto, algunos autores hacen hincapié en que pareciera que no ha logrado plenamente las metas que se proponía. Al menos, no ha tenido un efecto disuasorio sobre los recurrentes, porque el número de recursos interpuestos sigue siendo elevado.²⁴ Esto conduce a que se sugieran nuevas reformas todavía más profundas del recurso de amparo a fin de lograr resolver las dificultades en este trabajo planteadas.²⁵ Sin embargo, hay que reconocer que desde 2006 y hasta 2012 se han producido algunos cambios en la tendencia de interposición de recursos de amparos. En este sentido, basta con advertir que en 2006 se presentaron 11,471 recursos de amparo, mientras que en 2012 sólo se interpusieron 7,205.²⁶ Además, el mismo año en que entró en vigencia la reforma de la LOTC el tribunal logró por primera vez en varios años resolver más recursos que los recibidos

²³ Matía Portillo, F. J., *op. cit.*, p. 362.

²⁴ Sobre los desafíos para la eficacia de la reforma, *cfr.* Aragón Reyes, M., “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, pp. 41 y 42.

²⁵ Biedma Ferrer, J. M., “El recurso de amparo constitucional. Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 6/2007 y el trámite de admisión”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2012, p. 12.

²⁶ *Cfr.* cuadro 2 de asuntos ingresados durante 2006 y 2012, clasificados según el tipo de proceso, ofrecido por el servicio de estadísticas del Tribunal Constitucional de España, <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/estadisticas/Paginas/Estadisticas2012.aspx#A2>.

ese mismo año. Esta nueva tendencia le permitió pasar de 13,883 amparos pendientes de admisión en 2006 a sólo 2895 en 2012.²⁷

La norma que permitió que el Tribunal Constitucional lograra recuperar mucho terreno sobre la cantidad de amparos pendientes de admisión fue la disposición transitoria tercera de la LOTC, que estableció que “La admisión e inadmisión de los recursos de amparo cuya demanda se haya interpuesto antes de la vigencia de esta Ley Orgánica se regirá por la normativa anterior. No obstante, la providencia de inadmisión *se limitará* a expresar el supuesto en el que se encuentra el recurso”.²⁸

Como se ha advertido en el epígrafe anterior, pareciera que la práctica del tribunal, impulsada por la disposición transitoria tercera, ha mantenido para los amparos, presentados después de entrada en vigencia la reforma de 2007 de la LOTC, unas providencias de rechazo casi sin motivación, limitándose a informar el requisito legal que impide la admisión a trámite del recurso, y haciendo una interpretación ceñida del artículo 50.2, LOTC.²⁹

Por otra parte, la eficacia de la reforma no pareciera que haya que medirla únicamente según la cantidad de recursos que se interpongan, sino en la capacidad del tribunal para establecer en un tiempo razonable cuáles admite y cuáles no, y cómo justifica dicha decisión.³⁰ Es posible que una práctica constante del tribunal en este sentido, y que goce de algún tipo de previsibilidad, desaliente la desmedida interposición de recursos de amparo.³¹ No obstante, en alguna medida, el número de amparos ingresados

²⁷ *Cfr. ibidem*, cuadro 6 de asuntos pendientes de decidir.

²⁸ Énfasis añadido.

²⁹ Un análisis más extenso del impacto de la reforma de 2007 de la LOTC en los números de cómo trabaja el Tribunal Constitucional puede verse en Borrajo Iniеста, I. y Elías Méndez, C., “La puesta en marcha del nuevo recurso de amparo y otras facetas de la jurisprudencia constitucional”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 8, 2009, pp. 2-6.

³⁰ Como advierte Borrajo Iniesta y Elías Méndez: “decidir qué casos van a ser sentenciados por un Tribunal de última instancia es mucho más que un simple medio para limitar a un número manejable la carga de recursos que recibe el Tribunal, aunque ese objetivo sea valioso en sí mismo: decidir qué casos van a ser sentenciados define la función constitucional del Tribunal mismo. Por tanto, es vital que el sistema sea racional y que se acomode al marco normativo de la Constitución y a principios elementales de transparencia, consistencia y ausencia de arbitrariedad”. *Cfr.* Borrajo Iniesta, I. y Elías Méndez, C., *op. cit.*, p. 14.

³¹ Sólo en el largo plazo es posible que la reforma pueda ser asimilada por los potenciales recurrentes. *Cfr.* Oubiña Barbolla, S., *op. cit.*, p. 542.

cada año también depende de coyunturas, cuestiones sociales, etcétera, que exceden al buen funcionamiento y prestigio del Tribunal Constitucional.³²

V. BALANCE: ¿HACIA UNA OBJETIVACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO?

De lo hasta aquí expuesto, puede advertirse que a fin de solucionar la sobrecarga de trabajo de un tribunal de última instancia con competencia constitucional, es posible transitar caminos intermedios entre atender todos los recursos sobre violaciones de derechos constitucionales y, a pesar de la sobrecarga de trabajo, cumplir con enormes dificultades sus funciones más importantes o poseer una jurisdicción completamente discrecional, y resolver en tiempo y forma las cuestiones discrecionalmente seleccionadas como “trascendentes”.

Sin embargo, por más que la nueva LOTC no otorgue expresamente al Tribunal Constitucional una potestad discrecional en la selección de los amparos que considera admisibles, queda todavía por aclarar en qué medida la objetivación de los requisitos de admisibilidad y la posibilidad de rechazo de amparos por meras providencias (que se limitan a enunciar el requisito incumplido) no suponen en el fondo lo mismo que un otorgamiento tácito de dicha potestad. En otras palabras: ¿qué diferencias existen entre un régimen objetivo de apelación por amparo al Tribunal Constitucional, que a su vez otorga la posibilidad de rechazar los amparos inadmitidos por mera providencia, con un régimen que otorga expresamente discrecionalidad para decidir si admite o no un tipo de recurso (como ocurre en el modelo de Estados Unidos)?

Siguiendo a Hernández Ramos, puede decirse que las diferencias entre el modelo español y el estadounidense son principalmente dos. Por un lado, la LOTC no le atribuye al Tribunal Constitucional español la potestad de seleccionar libremente un recurso de amparo. Por el otro, la LOTC establece normas que constriñen al Tribunal Constitucional a admitir los recursos que satisfagan los criterios establecidos legalmente, por más que la formulación de dichos criterios es abstracta, vaga y requiera de determinación judicial.

³² Algunos autores incluso llegan a considerar que el exceso de demandas de amparo es un bien a conservar y que el problema de la saturación del Tribunal no está en el número de demandas, sino en su selección. Cfr. Requejo Pagues, J. L., *El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma. Debate de expertos*, Fundación Alternativas, 2005, p. 35. Obtenido de www.fundacionalternativas.com.

No obstante, hay que reconocer que ya se han dado buena parte de los pasos de flexibilización de la admisión del amparo constitucional, previa a la adopción de un modelo de admisión discrecional de las demandas.³³

En definitiva, pareciera que afrontar el problema de la sobrecarga de trabajo de los tribunales de última instancia con competencia para ejercer el control de constitucionalidad requiere al final de cuentas pensar o replantear cuál es su función primordial. Como han advertido algunos constitucionalistas españoles, en sus inicios el Tribunal Constitucional cumplió principalmente dos tareas. La primera, también llamada “objetiva”, consistía en velar por el respeto de la Constitución. La segunda, denominada “subjetiva”, suponía cuidar el respeto de los derechos fundamentales en la aplicación de la legislación ordinaria y en la actuación de los poderes públicos. Por medio del recurso de amparo constitucional, los ciudadanos buscaban proteger sus derechos fundamentales al mismo tiempo que el tribunal, por medio de sus decisiones, cumplía con su función “objetiva”. La sobrecarga de trabajo del tribunal lo colocó en una disyuntiva que la reforma de su Ley Orgánica en 2007 resolvió en buena medida sancionando como criterio principal de admisión su importancia objetiva para el desarrollo del derecho constitucional.³⁴



³³ Hernández Ramos, M., *op. cit.*, pp. 177-179, 190 y 191.

³⁴ *Ibidem*, pp. 4-7.