

LA CIFRA DEL AMPARO CONSTITUCIONAL Y SU REFORMA: CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

por Javier García Roca
Moderador del debate

Sumario: 1. Democracia y Tribunal Constitucional. 2 . Diagnóstico para una reforma. 3. Las reformas posibles del amparo. 4. No existen unas relaciones estructurales conflictivas entre el Tribunal Constitucional y algunas Salas del Tribunal Supremo derivadas de un pretendido funcionamiento anormal del amparo constitucional. 5. Propuestas de solución.

.....

1.- Introducción.

El seminario organizado por la Asociación de Constitucionalistas de España (A.C.E.), y el Instituto de Derecho Público Comparado y el Departamento de Derecho Público del Estado, ambos de la Universidad Carlos III, el día 25 de abril de 2003 tuvo por objeto el debate de las cinco ponencias que preceden a estas conclusiones y que fueron presentadas por los profesores Enoch Albertí, Manuel Aragón, Marc Carrillo, Pablo Pérez y Carles Viver en su mayor parte referidas a la reforma del amparo constitucional y dotadas en ese extremo de una sustancial coincidencia. La experiencia adquirida en más de veinte años creemos que es un tiempo suficiente para permitir afrontar una revisión del recurso desde una adecuada perspectiva y sin precipitaciones. Habida cuenta de que son ya muy numerosas las publicaciones científicas en esta materia (según demuestra el elenco que aparece en el Anexo) y de la urgencia del asunto, la A.C.E. se propuso utilizar una metodología en el seminario que permitiera realmente incidir en el estado de la cuestión y coadyuvar a su mejora.

Jorge Luis Borges nos recordó en «La cifra » que este término no sólo denota unos números, aquí muy preocupantes dado el desbordamiento del amparo constitucional, sino también la clave que permite descifrar y comprender una escritura o unos guarismos y, por extensión, cualquier fenómeno. La situación producida por el constante crecimiento del amparo constitucional puede contenerse, pero requiere encontrar la cifra de la reforma y acometerla lo antes posible.

La Asociación, a propuesta del moderador y a la vista de los problemas comunes aparecidos en las cinco ponencias y en la exposición oral de las mismas, se propuso abordar los siguientes extremos:

- Diagnóstico de la salud del amparo constitucional y su incidencia en el funcionamiento del Tribunal Constitucional.
- Terapias posibles (como hipótesis de razonamiento):
 - Excluir derechos fundamentales del recurso de amparo constitucional.
 - Restringir la legitimación.
 - Reformar el trámite de admisión.
 - Adoptar medidas de organización internas al Tribunal Constitucional.
 - Reformar el amparo judicial e introducir algunos recursos ante los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria.

- Analizar las relaciones estructurales entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial y, en particular, algunas Salas del Tribunal Supremo derivadas del funcionamiento del amparo de derechos fundamentales.

Es manifiesto que resultaría imposible reseñar aquí con detalle un seminario de siete horas de trabajo, rico en cabos sueltos, de manera que intentaré centrarme en las ideas principales del debate, y exponerlas en un orden lógico y no cronológico, respetando el espíritu de los contenidos más compartidos antes que la letra de las intervenciones. Un relato que concluirá con la propuesta de reforma adoptada por el seminario.

2.- Diagnóstico para una reforma.

Se diagnosticó un claro y preocupante desbordamiento del recurso de amparo constitucional que dista de estar sano y afecta a la salud del Tribunal Constitucional (véase el Anexo estadístico y la ponencia de M. Aragón). La generalidad de los presentes, tanto los ponentes como otros participantes en los debates y asistentes, asintieron en encontrar necesario reformar la actual regulación del recurso de amparo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).

Interesa subrayar que muchos de ellos eran, además de profesores, ex Magistrados constitucionales (dos ex Vicepresidentes) o ex Letrados o actuales Letrados de la institución de suerte que albergan experiencia en el funcionamiento interno de la casa amén de haberla observado desde fuera.

Seleccionemos algunas cifras que permitan seguir avanzando:

Llegaron 7285 recursos de amparo en el año 2002 (creciendo respecto de los 5582 que fueron en 1999) y se resolvieron 5611, se estimaron o desestimaron por sentencia 250. Luego dejaron de resolverse alrededor de un 23%. Normalmente se inadmiten más del 97% de los amparos registrados y el 85% por providencia. De esos amparos más del 80% son asuntos relacionados con el art. 24 CE. El amparo supone casi el 98% de los asuntos que llegan al Tribunal Constitucional. Las cifras varían ligeramente de año a año, pero las tendencias son muy nítidas desde hace mucho y por tanto consolidadas y la avalancha de amparos sigue creciendo.

La sobrecarga de asuntos genera una asfixia al Tribunal Constitucional en fase de admisión, y unas dilaciones estructurales en las Sentencias dictadas por Pleno y en menor medida por las Salas(i), pese a la indudable laboriosidad y esfuerzos de este órgano constitucional. Unas dilaciones que, amén de obstaculizar gravemente otras funciones del Tribunal Constitucional, incluso pueden hacer perder al propio amparo parte de su eficacia, porque su estimación llega a veces demasiado tarde para alcanzar la reparación. Resulta por tanto esencial administrar bien lo ya admitido para poder reparar efectivamente la lesión y permitir que las sentencias constitucionales lleguen a tiempo (Ignacio Villaverde).

Algunos matices o cautelas, no obstante, se decantaron por parte de C. Viver quien sostuvo que la situación –a su entender- no era tan preocupante, porque creía que en los últimos años las Salas estaban resolviendo más recursos que los que admitían a trámite (particularmente dura en la admisión estaba siendo la Sala Segunda, un 0'8% en el 2002 frente a un 1'57% de la Sala Primera) y que en un plazo no tan largo quizá podría ponerse al día el proceso: el problema está en la admisión más que en fase de sentencia.

La mayoría de los asistentes, en cambio, se mostraron más pesimistas sobre la incidencia negativa de las cifras aún compartiendo que el problema está en la admisión. Pero incluso en trámite de sentencia, una media de dos centenares y medio de sentencias de amparo anuales pareció muy elevado para propiciar las labores de interpretar la Constitución y gobernar los derechos con suficiente rigor y meditación (Luis López Guerra, M. Aragón) y, en cualquier caso, descompensado o asimétrico respecto del Tribunal Constitucional Alemán o la Corte Suprema Estadounidense quienes dictan muchas menos decisiones de fondo. Se analizaron con calma cuáles podrían ser las causas del número exagerado de recursos. Primero, es estadísticamente demostrable que son los derechos fundamentales procesales incluidos en el art. 24, las garantías constitucionales en los procesos, antes que los derechos fundamentales sustantivos, los que producen la avalancha de recursos. Se evidenció que una jurisprudencia constitucional generosa o expansiva con los contenidos de esas garantías podría haber contribuido a acrecentar el problema (Luis Aguiar), aunque no se discutiera su oportunidad en líneas generales y se compartiera (como argumenta la ponencia de C. Viver) que el control normalmente efectuado por el amparo tiene una gran extensión horizontal pero escasa incidencia vertical.

En efecto, se consideró por todos muy relevante el análisis empírico y casuístico expuesto en la ponencia de C. Viver y las argumentaciones de él derivadas según la cual el Tribunal Constitucional ciertamente ha dado un contenido muy amplio al art. 24 CE, pero el control que se desprende de esa batería de derechos es normalmente poco incisivo o profundo sobre el fondo de las decisiones judiciales, realmente, sólo se reparan defectos e irregularidades muy evidentes. No existen en nuestro modelo defectos estructurales entre las jurisdicciones constitucional y ordinaria según convino unánimemente el seminario. Por otro lado, se diagnosticó que el entendimiento de los derechos procesales en sus actuales contornos está ya muy consolidado en la comunidad jurídica y en la opinión pública y no sería viable su restricción, lo que sí convendría hacer es afinar al máximo los cánones de enjuiciamiento alejando las cuestiones más cercanas a la estricta legalidad y alejadas de los derechos (véase la ponencia de C. Viver).

Es manifiesto que el problema posee explicaciones intrínsecas y extrínsecas (I. Borrajo), ya que si cualquier ciudadano puede legalmente acceder al amparo constitucional, es previsible que muchos no vayan a estar dispuestos a sacrificar su acceso a la jurisdicción; y, mientras el sistema penalice a quien no presente amparo, poco podrá hacerse y la carga de los asuntos previsiblemente continuará siendo pesada; así los Abogados es de esperar que interpongan demandas para no perder clientes, puesto que finalmente cobran la misma minuta aunque el recurso no se sostenga (Ignacio Borrajo). Por no hacer referencias a los usos abusivos o alternativos del amparo retardatarios de los efectos de los muy diversos procesos judiciales.

Fue generalizada una visión pesimista de bastantes de los Abogados de amparo, cuyas demandas suelen poseer una calidad técnica que no parece en muchos casos equiparable a las de las resoluciones de los órganos judiciales revisadas al tiempo (v.gr. C. Viver). Con frecuencia el Tribunal Constitucional se ve obligado a fabricar o cuando menos a reconstruir las demandas en la sentencia (Ángel Gómez Montoro). Podrían bien devolverse esas demandas para ser rehechas, o, mejor, arbitrarse con carácter general mecanismos de especialización en el amparo constitucional: formar verdaderos “Abogados de amparo”. Pero son técnicas que no parecen estar arraigadas en nuestra cultura jurídica. En todo caso, dista de ser conveniente la ausencia de reglas que impidan que Abogados sin suficiente experiencia puedan ejercer ante los más altos tribunales como aquí ocurre (M. Aragón).

O cuando menos cabría alargar por ley el plazo de ejercicio de la acción de amparo a dos meses para permitir un estudio más sosegado y exigente de los recursos (C. Viver). En esta propuesta de ampliación del plazo del recurso encaminada a facilitar la mejor redacción de la demanda los asistentes manifestaron su asentimiento, pues la premura que acarrea a la defensa tener que acceder a la justicia constitucional en el breve término de veinte días no se compensa con el largo tiempo que cuesta después poner sentencia o incluso dictar una medida cautelar; y es patente que el plazo podría no apurarse en todos los casos si fuera menester por la urgencia del asunto y para no hacer perder al amparo su finalidad.

Tampoco se descartó la posibilidad de frenar los abusos en el amparo constitucional con los medios de desincentivación de recursos que la propia LOTC ofrece, es decir, acudiendo a la imposición de multas y sobre todo a la condena al pago de las costas (E. Albertí). Mas no es sencillo. Es discutible -en la realidad de las cosas antes que en las numerosas declaraciones de derechos que reconocen este ilícito atípico- la posibilidad de un abuso de un derecho fundamental cual es la tutela judicial efectiva: multar a quien ejerce el que cree su derecho es siempre difícil, quizá sí podrían imponerse las costas (C. Viver). Y, por otra parte y en relación a las costas, existirían algunos problemas prácticos para hacer operativo ese diseño como son el cómputo de las mismas más allá de la minuta (I. Borrajo quien reconoció haber cambiado su criterio en este extremo), la carga que entrañaría en el funcionamiento de las ya muy ocupadas secretarías de justicia, o los problemas en el cumplimiento y la ejecución de la sentencia en estos extremos; bien es verdad que no parecen obstáculos irresolubles. La mayoría del seminario, no obstante, pareció dudar de la eficacia de estas medidas -por otra parte ya en parte ensayadas por el Tribunal Constitucional sin grandes resultados-, pese a no desecharlas de plano.

3.- Las reformas posibles del amparo.

La necesidad del mantenimiento del amparo constitucional (M. Aragón, P. Pérez) y la alta valoración de las funciones que ha cumplido en nuestro ordenamiento fueron muy compartidas, pero también la conveniencia de su imprescindible reforma adoptando unas medidas “valientes”. No es viable actualmente la supresión del amparo constitucional para adoptar un modelo a la italiana. Pero tampoco es probable que pueda sobrevivir en sus actuales contornos.

En su ponencia y exposición oral E. Albertí sugirió la conveniencia de seguir la metodología propuesta por Francisco Rubio consistente en diferenciar en tres niveles la configuración del amparo: aquéllos aspectos que están en la Constitución, en la LOTC y en la práctica del Tribunal Constitucional; y desechar en estos momentos la reforma constitucional para centrarnos en los otros dos. Una propuesta que fue aceptada como evidente sin necesidad de mayores discusiones. Se advirtió como suficiente el margen de maniobra que la reforma de la Ley Orgánica permite (P. Pérez).

Sostuvo también Albertí la idea de que la dimensión subjetiva del amparo, ligada a la reparación del derecho de un concreto justiciable, no podía ya ser orillada en nuestro modelo, si bien era no menos manifiesto que convenía centrarse en los aspectos más objetivos, la interpretación constitucional de los derechos de todos, que el juicio de amparo propicia; la solución estaría en que el recurso dejara progresivamente de ser “subsidiario” (ex art. 53.2 CE) para pasar a ser “extraordinario” y, en consecuencia, sugirió centrarse en articular esa excepcionalidad. Una solución –se recordó- ya esbozada en algún discurso de apertura del año judicial (18 de septiembre de 2000) por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Fue, de nuevo, una visión muy compartida.

3.1.- No es conveniente excluir derechos fundamentales ex art. 24 del recurso de amparo constitucional.

Dando por conocido y dejando a un lado el debate que la doctrina española ha sostenido estos años en torno al art. 53.2 y la cláusula “en su caso”, de cara a la constitucionalidad de una reforma que dispusiera la exclusión de algunos derechos del amparo constitucional (véanse las ponencias de M. Aragón y P. Pérez y la comunicación de Encarnación Carmona, así como la bibliografía citada en el Anexo), el seminario sostuvo que no sería pertinente exceptuar el art. 24 CE, en todo o en parte, del acceso al amparo constitucional.

Es menester mantener la unidad interpretativa de los derechos fundamentales procesales y la supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), ya que siendo el intérprete supremo de la Constitución sin exclusiones según el art. 1.1 de la LOTC, debe serlo también para el juego de dichas garantías en los procesos (P. Pérez , M. Aragón).

Esta supremacía deriva no sólo de la imposición constitucional sino también de la lógica jurídica, razones que deberían bastar para alejar el temor muy extendido entre Jueces y Magistrados de una invasión y usurpación de la posición del Tribunal Supremo en la división de poderes. En efecto, cinco Salas del Tribunal Supremo conforman un órgano inhábil para la unificación de doctrina en materia de derechos fundamentales, en contraste, por ejemplo, con el Tribunal Supremo norteamericano, precisamente por ser único y supremo en todos los órdenes (P. Pérez). El carácter transversal u horizontal de los derechos fundamentales, que atañen a todos los órdenes jurisdiccionales, justifica el carácter concentrado y único de la jurisdicción constitucional y su misma “supremacía” (P. Pérez) o “jerarquía” (M. Aragón).

No parece, por consiguiente, procedente reducir el ámbito objetivo del amparo constitucional restringiendo el círculo de los derechos protegidos. En este sentido y por las mismas razones, incluso se trajo a colación que otros Tribunales Constitucionales europeos conocen en acceso directo de una declaración de derechos más amplia (no es

común ni siquiera frecuente el modelo del art. 53.2 CE en el ámbito del Consejo de Europa y del Convenio de Roma); y se defendió que, si la sobrecarga de asuntos procesales se rebajara, pudiera no ser ocioso ampliar la materia a todos los derechos del Capítulo II del Título I (M. Aragón). No en balde, siendo Presidente P. Cruz ya advirtió que v.gr. el importante derecho de propiedad (art. 33), dada su ubicación, accede actualmente per saltum al Tribunal Europeo de Derechos Humanos sin el paso intermedio del Tribunal Constitucional.

Pese a no estimarse conveniente excluir el art. 24 del conocimiento del Tribunal Constitucional, sí podría ser razonable distinguir entre violaciones de derechos procesales y de derechos sustantivos, o incluso entre las violaciones imputables a los tribunales y las lesiones causadas por otros poderes públicos o indirectamente por poderes privados, habida cuenta de que estas últimas ya han pasado por el filtro de un órgano judicial sin obtener reparación; y entre las primeras aún habría que distinguir si la violación es in iudicando o in procedendo; para estas violaciones imputables directamente a los órganos judiciales debería articularse un severo régimen de inadmisión (véase la comunicación de E. Carmona). O, lo que es prácticamente lo mismo, contentarse progresivamente la jurisdicción constitucional con un control más externo de las decisiones judiciales, una vez ya sentada una doctrina muy consolidada en el tiempo (C. Viver).

3.2.- Tampoco es posible restringir la muy difusa legitimación subjetiva.

La legitimación para el amparo constitucional está plenamente constitucionalizada: “cualquier ciudadano” dice el art. 53.2, y “toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal” asevera el art. 162.1.a]. Hay pues un escaso margen de maniobra para la reforma en este extremo y menos aún si se admite –como se ha dicho- que no sería oportuno abandonar radicalmente la concepción constitucional del amparo como mecanismo de protección subjetiva (P. Pérez)

3.3.- Resulta necesario reformar el trámite de admisión de los recursos: seleccionar en positivo y objetivar el recurso sin abandonar su dimensión subjetiva.

Esta fue la idea central de la mayoría de las ponencias e intervenciones, en particular, de E. Albertí y M. Aragón, pero también de P. Pérez y C. Viver y de varios más de los asistentes: habilitar legalmente al Tribunal para seleccionar los casos importantes (dimensión objetiva) o lo inevitable dada la seria entidad del perjuicio (dimensión subjetiva). Seleccionar en positivo y preferentemente en objetivo sin abandonar totalmente la posición subjetiva. Y como alternativa a continuar inadmitiendo pequeños recursos pormenorizadamente con gran esfuerzo de tiempo y escasos resultados.

Se remarcó que si el Tribunal Constitucional inadmite el 97% de los amparos no parece que este resultado pueda imputarse sólo a la mala fe o temeridad de los recurrentes; como las ponencias de inadmisión no se publican, pudiera ser que no se conozcan suficientemente sus contenidos; para subsanar este hipotético defecto de opacidad, E. Albertí propuso que el Tribunal publicar anualmente los criterios de admisión de las demandas que piense utilizar. C. Viver, entre otros, sin embargo defendió que esto no era necesario, porque las causas de inadmisión ex art. 50.1 de la LOTC están muy consolidadas desde hace años y resultan bien conocidas por los expertos, y además esos

criterios se publican y dan a conocer en las sentencias que revisan los requisitos procesales cuando los motivos de inadmisión devienen de desestimación. El seminario, en suma, tras debatirlo, no consideró necesario publicar las providencias de inadmisión ni siquiera los criterios o subreglas que la jurisprudencia ha construido sobre el citado art. 50.1.

Se produjo una interesante controversia sobre si no existía ya de hecho en la práctica una especie de “writ of certiorari encubierto”: una libre selección de asuntos (M. Aragón, P. Pérez, C. Viver, I. Villaverde, A. Gómez Montoro). Un certiorari no basado en la más libre discrecionalidad, claro está, sino en motivos tasados. El parecer mayoritario fue que no hay tal y que dista de haber hoy una discrecionalidad total en fase de inadmisión. El propio término “certiorari” no debería adoptarse entre nosotros como fundamento de la aconsejable reforma resultando preferible otros como “selección positiva” o “selección objetiva” o “admisión por motivos”.

¿Deberíamos acercarnos a un modelo de admisión alemán o estadounidense? Pareció cabal conocer estas experiencias comparadas, pero adoptar un sistema con rasgos propios y adaptado a las realidades de nuestro ordenamiento. Ya se ha hecho algo semejante en Alemania, pero no ha funcionado demasiado bien, deberíamos ir todavía más allá con todas las consecuencias, la reforma no tiene por qué ser una copia de este sistema (M. Aragón). Recordó, por su parte, I. Borrajo que las admisiones del Tribunal Supremo norteamericano en uso del certiorari no son las únicas, hay también unas sentencias de mantenimiento sin apenas motivación o de fundamento jurídico único.

Hubo, sin embargo, un total acuerdo en estimar que la experiencia de seleccionar en negativo e inadmitir, la mayoría de las veces ex art. 50.1.c] de la LOTC –la carencia manifiesta de contenido constitucional en las múltiples variantes desarrolladas por la jurisprudencia a lo largo de estos años- debe estimarse agotada. Es un modelo insuficiente e impracticable. Permitir al Tribunal seleccionar más libremente y en positivo no bajará el número de asuntos registrados y que deban analizarse, pero facilitará sin duda las labores de admisión y, por consiguiente, liberará tiempo de los Magistrados y los Letrados para concentrarse y profundizar en los asuntos de fondo. Es notorio que unos y otros invierten hoy al menos el 60% de su tiempo en inadmitir pequeños casos y éste tiempo escaso resulta preciado para el estudio de los asuntos que deban estimarse (C. Viver).

Importantes y en esta misma línea cabal de razonamiento fueron las intervenciones de L. López Guerra quien sostuvo que el amparo constitucional no es sólo un remedio para reparar las violaciones de los derechos de millones de justiciables, la función principal de cualquier Tribunal Constitucional es la interpretación de la Constitución suministrando al gobierno de los derechos criterios objetivos y generales.

Se sugiere, en definitiva, por el seminario admitir los asuntos bien donde el perjuicio a la parte actora sea intenso dada la “especial gravedad” de la lesión (dimensión subjetiva) o bien donde exista un fundamental “interés o relevancia constitucional” del asunto (dimensión objetiva) a efectos de la interpretación de los derechos. Acreditar la concurrencia de al menos una de estas dos dimensiones constituiría una carga del demandante. El Tribunal Constitucional debería admitir los recursos en que prima facie, en un examen liminar de la demanda, considerase suficientemente probada la existencia de uno de esos motivos de admisión.

Esta formulación del motivo subjetivo permitiría no enjuiciar hipotéticas lesiones en las que resultare patente la parvedad del asunto (una lesión bagatela) tal y como intentó el ATC 248/1994, jurisprudencia que no llegó a consolidarse, con la excepción del ATC 182/1987. El legislador debería habilitar en la reforma al Tribunal para hacer tales juicios acerca de la gravedad o entidad de la lesión subjetiva.

De aceptarse esta propuesta de admisión en positivo, parece que por razones de concordancia legislativa debería suprimirse la letra c] del art. 50.1 de la LOTC: la inadmisión de la demanda por la manifiesta carencia de contenido constitucional (M. Aragón). Pues lo segundo ya no tendría sentido si se hace lo primero. Señaló también L. López Guerra el riesgo de futuras contradicciones entre cuatro Secciones del Tribunal Constitucional, radicalmente independientes, puestas al tiempo a seleccionar en positivo asuntos y aplicando criterios tan amplios. Se debatió entonces si debería articularse una Sección única de inadmisión (L. López Guerra), o hacerse esta labor por el Pleno o las dos Salas (C. Viver y M. Aragón). Finalmente, se acordó no prejuzgar este extremo organizativo que puede resolver mejor que nadie el propio Tribunal, pero sí remarcar la necesidad de que se arbitre un mecanismo que imposibilite las contradicciones.

¿Deberían motivarse esta providencias de admisión y en qué grado? Muy probablemente sí, entre otras razones, para evitar el de riesgo de condenas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por la misma bondad de esta opción (C. Viver). Así se trajo a colación (P. Pérez) la experiencia de la anterior reforma del art. 50 de la LOTC acaecida en 1988 en la cual, pese a no exigir la ley la motivación de la providencia, el Tribunal discutió vivamente la entonces nueva alternativa y decidió con prudencia decantarse por motivar también brevemente estas decisiones: una suerte de autos en la forma de providencia, pero de menor extensión que los autos de inadmisión anteriores. Una discusión interna que varios de los presentes recordaban perfectamente. Si bien bastaría, claro está, con motivar de forma escueta o sucinta (I. Borrajo y A. Gómez Montoro). Se suscitó también la duda de si resultaría coherente con los motivos de admisión en positivo mantener el recurso de súplica por el Ministerio Fiscal según el art. 50. 2 de la LOTC (L. López Guerra).

Por si esta reforma de la admisión no bastara, el seminario debatió la sugestiva y original, pero aún problemática, propuesta de P. Pérez. La tesis consiste en que, para agilizar la carga del Tribunal Constitucional en un porcentaje muy elevado de asuntos, sólo pudieran revisarse en amparo cuestiones que ya se hubieran suscitado ante el Tribunal Supremo o ante los Tribunales Superiores de Justicia (algo que actualmente únicamente ocurre en un 30% de los recursos). Se trataría de generalizar la regla procesal de que aquello que no ha sido considerado importante para llegar a los escalones más altos de la jurisdicción ordinaria no pueda ser enjuiciado en amparo constitucional. Como medida complementaria, podría articularse un excepcional recurso del Ministerio Fiscal y del Defensor del Pueblo en interés constitucional. Se advirtieron varios problemas, suscitándose diversas intervenciones en contra, así como también matices e interrogantes. Simpatizó con la idea de un filtro Luis M^a Díez Picazo quien, sin embargo, pidió que se pulieran algunos extremos, -a su juicio- la propuesta tendría sentido reducida sólo a algunos derechos, los del art. 24 CE, excluyendo el acceso a la justicia, y tal vez también para el art. 25. Diversos participantes fueron escépticos respecto de la viabilidad o eficacia de esa legitimación institucional. Existiría el riesgo de que asuntos con interés constitucional no accedieran a esas instancias supremas en

virtud de la materia y se vieran excluidas de revisión. En general, L. López Guerra, A. Gómez Montoro, M. Aragón y M. Carrillo y otros dudaron de la propuesta. Tras diversas intervenciones, se entendió que la tesis no podía ser todavía asumida, sin perjuicio de que se invitaba a un estudio más reposado de la misma por si fuera menester en el futuro su introducción con las correcciones necesarias.

3.4.- Pueden adoptarse medidas de organización del trabajo internas al Tribunal Constitucional pero no serán suficientes.

Son evidentemente viables y útiles, pero es previsible que no basten cualesquiera medidas organizativas internas de reordenación y mejora del trabajo que puedan adoptarse para solucionar el problema (M. Aragón).

Algunas medidas, por otro lado, ya han sido ensayadas por el Tribunal Constitucional (P. Pérez) sin alcanzarse efectos taumatúrgicos, así la llamada “comisión de preadmisión” integrada por Letrados y el Secretario General. Y, en cualquier caso la institución conoce bien desde hace tiempo y por sus propios medios las experiencias y experimentos realizados por otros tribunales análogos.

Podrían así introducirse sentencias estimatorias de amparo con una muy escueta motivación, de fundamento jurídico único, incluso podría pensarse en sentencias de Sección (M. Aragón). Ambas técnicas serían compatibles y aplicables a los casos que podríamos llamar pronunciamientos de simple “mantenimiento”, es decir, que no contienen doctrina nueva o en los que el Tribunal preserve su notoria jurisprudencia frente a decisiones de los órganos judiciales que claramente las contradicen (I. Borrajo). No pudiendo ocultarse que el Tribunal Constitucional deberá continuar en el futuro asumiendo el ingrato y pesado papel de guardián de su propia jurisprudencia (L. M^a Díez Picazo). Y se observó comúnmente que convendría recortar mucho el texto actual demasiado largo de las sentencias reiterativas para resaltar las novedosas (P. Pérez).

C. Viver propuso una mejor organización del Pleno que potenciara la deliberación por escrito en vez de largas sesiones y, como contrapeso y para no aminorar las deseables dosis de discusión y contradicción, no temer la presentación de votos particulares a las sentencias, ya sea disidentes en el fallo o concurrentes en éste pero diversos en la fundamentación o el razonamiento. También P. Pérez entendió que el trabajo del Pleno era excesivamente casuístico antes que sistemático o por materias.

3.5.- Conviene acometer la reforma del amparo judicial, así como introducir algunos recursos ante los distintos ordenes de la jurisdicción ordinaria.

Se consideró que la reforma del amparo judicial era una condición necesaria y urgente pero que igualmente no sería suficiente para solventar la sobrecarga de amparos constitucionales (L. López Guerra). Hasta el punto de que incidentalmente se apuntó que la A.C.E. debería realizar otro seminario específicamente sobre este tema y con la participación de Jueces y Magistrados.

Cualquier reforma del amparo constitucional debe ir acompañada de una revisión de los procedimientos de garantía de los derechos ante la jurisdicción ordinaria tanto amparos en sentido estricto como recursos, ya que no es amparo judicial cualquier recurso (P. Pérez).

Las medidas encaminadas a la admisión previsiblemente no reducirán los millares de recursos y el Tribunal seguirá perdiendo mucho tiempo en seleccionar los importantes, es por consiguiente necesario fortalecer la vía judicial previa (I. Villaverde). Desde otra perspectiva complementaria, se hará también preciso impedir que la menor admisión del amparo constitucional, en virtud de la selección en positivo, tenga de algún modo efectos miméticos o reflejos en una paralela mayor inadmisión de amparos judiciales y recursos por los órganos de los diversos órdenes de la jurisdicción ordinaria (Luis Jimena) con el fin de no generar indefensiones.

Sólo respuestas judiciales ágiles en la instancia del Poder Judicial más próxima al justiciable permitirán una tutela igualmente ágil de los derechos. En especial, M. Carrillo razonó con detalle que la jurisdicción ordinaria debe ser la sede natural de defensa de los derechos fundamentales y denunció que, después de más de dos décadas de experiencias, el legislador debería arbitrar sin demoras instrumentos más perfeccionados que permitieran una respuesta rápida en casos de manifiestas violaciones de derechos, entre ellas, la apreciación de la apariencia de buen derecho. En suma, se estimó por todos necesaria una pronta reforma del amparo judicial y que los órganos judiciales adopten medidas cautelares más imaginativas y no sólo basadas en la suspensión. Estas soluciones permitirían además –afirmó Carrillo– una admisión ante el Tribunal Constitucional más fácil y con criterios taxativos.

También convendría v.gr. perfeccionar el orden jurisdiccional penal y suplir sus deficiencias, en particular, asegurar la revisión de las sentencias condenatorias en una doble instancia penal respecto de los delitos graves, garantías que no cumple la casación por más que se desfigure y acrezca según reconoció el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 20 de julio de 2000 (P.Pérez).

4.- No existen unas relaciones estructurales conflictivas entre el Tribunal Constitucional y algunas Salas del Tribunal Supremo derivadas de un pretendido funcionamiento anormal del amparo constitucional.

Generalizada fue la creencia de que la ponencia de C. Viver contribuye a pacificar o aminorar la pretendida existencia de constantes conflictos entre el Tribunal Constitucional y las Salas Primera y Segunda del Tribunal Supremo: de 14451 recursos de amparo constitucional revisados y dictados en tres años (1999-2001), sólo 225 se estiman por sentencia y únicamente 35 afectan a decisiones del Tribunal Supremo, una decena por año. Estas son las pequeñas dimensiones reales del problema. Y se trata además –ya se ha dicho– de un control externo y poco intenso en su profundidad. La percepción de la conflictividad podría haber sido exagerada por razones subjetivas, o incluso psicológicas, antes que objetivas. El conflicto, de existir, no sería con el Poder Judicial ni siquiera con el Tribunal Supremo sino sólo con dos de sus Salas (I. Borrajo). Y, en concreto, ese genérico malestar se plasmaría en algunas sentencias de la Sala Primera, tras retrotraerse en amparo, y en el discutible Acuerdo de la Sala Segunda de 15 de diciembre de 2000 sobre la ejecución de sentencias constitucionales estimatorias donde se establecía que aquélla debía necesariamente finalizar el proceso.

Matizó, no obstante, L. López Guerra a este análisis numérico que el llamado conflicto entre Cortes es en la práctica grave y no debe minusvalorarse y que a tales efectos no es tan significativo que sean muchos o pocos asuntos aquéllos en los que surja la

discrepancia. En este sentido, varios asistentes sostuvieron que algunos episodios como la presentación de querellas contra Magistrados constitucionales por la inadmisión de recursos de amparo, o la más reciente admisión de demandas de responsabilidad civil por los mismos motivos –a juicio del seminario- ni encuentran apoyo alguno en el diseño de la división de poderes ni contribuyen a facilitar el obligado diálogo y cooperación entre las Cortes ni siquiera pueden ser aceptados como regulares. Carece de toda razonabilidad y lógica jurídica que el Tribunal Supremo se convierta, a través de esos forzados instrumentos, en guardián del trámite de admisión del amparo constitucional (I. Borrajo). Un custodio de la competencia jurisdiccional ajena. Cierta autocontención y deferencia de los titulares de ambos Tribunales se hace inevitable.

Pero es evidente que la misma creación de una Comisión de estudio del amparo y de la articulación de ambas jurisdicciones en el seno del Ministerio de Justicia e integrada, entre otros, por magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional es una prueba de la real existencia de tensiones.

Debería, no obstante, y por análogas razones, el Tribunal Constitucional abandonar progresivamente los cánones de enjuiciamiento (de los seis que Viver alcanza a sistematizar) más ligados a la legalidad y a la razonabilidad y que puedan entenderse como constitutivos de invasión de las competencias de la jurisdicción ordinaria para interpretar la legalidad. Es muy importante pues que la doctrina científica se esfuerce en el futuro en sistematizar y construir criterios de la interpretación constitucional y cánones objetivos del enjuiciamiento en amparo.

El seminario no advirtió, por tanto, -como conclusión principal- un problema estructural, una natural e inevitable conflictividad en la ordenación de ambas jurisdicciones en nuestro Estado sino –más modestamente- algunas dificultades en el deslinde de las jurisdicciones que pueden ser solucionadas mediante en diálogo entre las Cortes. Pero no puede olvidarse que la diferenciación entre “constitucionalidad” y “legalidad”, especialmente en materia de derechos fundamentales procesales, es muy sutil e imprecisa y en ocasiones casi impracticable, pudiendo efectuarse sólo por prevalencia. Es, no obstante, menester recordar que es el Tribunal Constitucional y no el Tribunal Supremo el intérprete supremo en materia de garantías constitucionales en todos los ordenes por directo mandato organizativo del art. 123. 1 de la Norma fundamental. Y esta posición de supremacía debe reconocerse y ser aceptada por todos los órganos judiciales (M. Aragón). No existe por lo demás en nuestra tradición jurídica una jurisdicción ordinaria contrapuesta a la constitucional sino una serie de ordenes jurisdiccionales enteramente independientes (I. Borrajo).

En efecto, el conflicto de jurisdicciones no puede existir en sentido estricto, pues, por definición, no puede producirse tal en un ordenamiento jurídico unitario que debe estar atento a proveer mecanismos para solventarlos, pero podría producirse una falsa apariencia de guerra de las Cortes en inevitables situaciones de tensión tras la anulación de resoluciones, sobre todos, si las instituciones implicadas y su titulares no actúan con la debida prudencia respetando las reglas no escritas de la corrección constitucional. Técnicamente, desde la perspectiva procesal, la solución de la controversia pasa por clarificar al máximo posible los efectos de las sentencias estimatorias (P. Pérez).

A estos fines es útil el análisis del contenido de las sentencias constitucionales ex art. 55.1 LOTC realizado por M. Carrillo que permite distinguir diversos tipos de nulidad y

de retroacción. El criterio a seguir cara a la retroacción dependerá del vicio y de si se trata de la lesión de un derecho procesal y formal o sustantivo. Conviene alcanzar criterios ampliamente compartidos en esta tipología.

Puede parecer manifiesto desde la perspectiva del principio de subsidiariedad que, para mantener su supremacía material e infalibilidad formal, el Tribunal Constitucional refuerce el carácter siempre final de sus sentencias. L. López Guerra, sin embargo, insistió en que, en caso de duda, es mejor –más sabio o prudente- la retroacción en alguno de sus grados para evitar conflictos con el Tribunal Supremo. Por el contrario, I. Borrajo disintió de esta solución deferente o “cabalresca”, en sí misma generadora de problemas, recordando que siempre que hablemos de un derecho sustantivo, y a diferencia de los procesales, no es necesario retrotraer de admitirse el deslinde de jurisdicciones; la presunción de inocencia incluida si llevamos algunos de las irregularidades que habitualmente a su abrigo se reparan al derecho a un proceso con todas las garantías. En un sentido semejante y contrario normalmente a retrotraer se manifestaron E. Albertí, M. Aragón, así como P. Pérez, quien fundó este criterio en lo dispuesto en el art. 123.1 CE, y M. Carrillo quien añadió que el Tribunal Constitucional no debería “esconder” este precepto en vez de asumir plenamente su papel. Esta fue una posición ampliamente compartida.

Sin embargo, se admitió que las distintas variantes de lesión de la presunción de inocencia suscitan problemas específicos e intermedios y que, en general, los pronunciamientos generales en esta tema deben modularse desde el casuismo de las excepciones (C. Viver). Y E. Carmona arguyó que la posibilidad de la retroacción debería depender también de que la violación proceda del órgano judicial o sea externa a él, no cabiendo en estos segundos, pues los jueces ya tuvieron oportunidad de reparar.

Hubo una propuesta trabada de introducir el derecho a la indemnización entre los contenidos de la sentencia de amparo constitucional (vid la comunicación de L. Jimena): dar el paso de otorgar una indemnización para no prolongar más el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho violado, y también para clarificar las partes dispositivas de las sentencias sin afrontar el riesgo de los efectos devolutivos a la jurisdicción ordinaria como ilustra el conocido caso Preysler II. Una petición que tiene precedentes en la ponencia presentada por Ignacio Díez Picazo sobre la sentencia de amparo en la I Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Y que es al cabo el modelo del arreglo equitativo del art. 41 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que aplican las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. El seminario apreció como una razón con escaso fundamento lógico para rechazar las pretensiones indemnizatorias la derivada de la vis expansiva concedida a lo dispuesto en el art. 58.1 de la LOTC, que es la comúnmente usada por la jurisprudencia constitucional, pues el precepto parece ocuparse de las indemnizaciones derivadas de medidas cautelares, que es algo distinto a las que ahora nos ocupan, es decir, indemnizaciones como medida de restablecimiento, y antes bien pueden deducirse consecuencias contrarias del apartado 2º del mismo artículo (véanse la comunicación de L. Jimena e, incidentalmente, la ponencia de M. Aragón). Pero asimismo el seminario con moderación no se pronunció sobre la pertinencia de esta propuesta, probablemente para no sobrecargar más los trabajos del Tribunal Constitucional ni incrementar las tensiones contemporáneas con el Tribunal Supremo que deben ser superadas lo más prontamente posible.

5.- Propuestas de solución.

5.1.- Se sugiere reformar por ley orgánica el art. 50 de la LOTC para que el Tribunal Constitucional venga obligado a admitir los asuntos donde exista un fundamental “interés o relevancia constitucional” (dimensión objetiva) a efectos de la interpretación de los derechos, o bien donde la lesión del derecho sea de “especial gravedad” (dimensión subjetiva); y que constituya una carga del demandante acreditar en la demanda la concurrencia de uno de estos motivos. Por concordancia legislativa debería suprimirse la letra c] del art. 50.1. Parece conveniente también ampliar el plazo de ejercicio de la acción de amparo (ex artículos 43.2 y 44.2 de la LOTC) a dos meses con el fin de permitir fundar con mayor rigor las demandas.

5.2.- Se estima urgente el estudio de una reforma procesal del amparo judicial, contemporánea a la anterior, e introducir algunos recursos en los distintos órdenes de la jurisdicción.

5.3.- El seminario no advierte, en cambio, un problema estructural, una natural conflictividad, en la ordenación de las jurisdicciones constitucional y ordinaria en nuestro Estado sino –más modestamente- algunas dificultades en su deslinde en virtud de los tipos y grados de retroacción, que deben ser solucionadas mediante el diálogo entre las Cortes y la autocontención y siempre a partir de la supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales y de su infalibilidad formal (art. 123.1 CE). Las Salas del Tribunal Supremo no pueden erigirse en guardianes del trámite de admisibilidad del amparo constitucional a través de cauces procesales forzados o extravagantes en cuanto reglas previstas para otros fines.

NOTAS

(i)Nota del moderador y relator: tomando como muestra el cuadernillo de jurisprudencia publicado en el BOE de 5 de marzo de 2003, inmediatamente anterior al debate, una sentencia de Pleno enjuició tres recursos y un conflicto presentados hacía diez años y otros dos conflictos, respectivamente, de 1995 y 1997, todos ellos acumulados. Las Sentencias de amparo dictadas por las Salas resolvieron recursos registrados entre tres y cinco años antes.