

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL NUEVO TRÁMITE DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO: ASPECTOS MATERIALES Y PROCEDIMENTALES (1)

MARIO HERNÁNDEZ RAMOS

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1) PUNTO DE PARTIDA: PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN. 2) LOS REFERENTES DE DERECHO COMPARADO: a) El Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América. b) El *Bundesverfassungsgericht* de la República Federal de Alemania. 3) EL NUEVO MODELO DE ADMISIÓN ESPAÑOL: PROPUESTA DE DESARROLLO. 3.1) Planteamiento de la propuesta de desarrollo. 3.2) Aspectos materiales: el desarrollo del concepto de «especial trascendencia constitucional». a) Planteamiento. b) Interpretación del art. 50.1.b) LOTC primer y tercer criterio hermenéutico. c) Interpretación del art. 50.1.b) LOTC segundo criterio hermenéutico. d) La función subjetiva del recurso de amparo como criterio de admisión. 3.3) Aspectos procesales del trámite de admisión y tramitación interna de los recursos por parte del Tribunal Constitucional: clave del éxito de la reforma. ANEXO: DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA SITUACIÓN DE SOBRECARGA DE TRABAJO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

(1) Artículo elaborado en el marco de los proyectos de investigación sobre protección de los derechos en España y Latinoamérica financiados por el Ministerio de Educación y Ciencia (BJU2002-03669 y SEJ 2005/08319).

El presente artículo es un extracto y un resumen de las principales conclusiones de mi tesis doctoral titulada «La relevancia del contenido constitucional en la admisión del recurso de amparo. Aportaciones de la experiencia de los casos estadounidense y alemán al caso español», que será objeto de publicación parcial en una monografía próximamente.

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (2), culmina un anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio de Justicia (3), que aborda una modificación generalizada no sólo de la LOTC, sino de la justicia constitucional (4), lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento jurídico (5).

Sin embargo, el objetivo primordial de esta reforma, afrontar la grave situación en la que lleva sumido el Tribunal Constitucional durante años, es abordado principalmente a través de la reforma del trámite de admisión del recurso de amparo.

(2) Publicada en el BOE núm. 125, Viernes 25 mayo de 2007.

(3) Proyecto de Ley 121/000060 Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 60-1, de 25 de noviembre de 2005.

(4) CRUZ VILLALÓN, P., «Acotaciones al Proyecto de Reforma de la Justicia Constitucional», en ESPÍN TEMPLADO, E., FERNÁNDEZ FARRERES, G., CRUZ VILLALÓN, P., *La reforma de la justicia constitucional*, Centro de Estudios Jurídicos, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 65-79, p. 66.

(5) Las cinco anteriores reformas fueron llevadas a cabo por las Leyes Orgánicas 8/1984, de 26 de diciembre, sobre el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y que derogó el art. 45 de la LOTC; LO 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del Título VI de la LOTC; LO 6/1988, de 9 de junio, por la que se modifica la admisión del recurso de amparo (art. 50 LOTC y 86 LOTC); LO 7/1999, de 21 de abril, por la que se amplía el plazo de interposición de los recursos competenciales y la LO 1/2000, de 7 de enero, por la que se crea el conflicto en defensa de la autonomía local.

El presente artículo pretende ofrecer una propuesta de desarrollo de este nuevo trámite de admisión. Esta propuesta es bidimensional, pues se centra tanto en dotar de contenido al criterio de «especial trascendencia constitucional» como en advertir de la insuficiencia de este criterio de admisión y de la necesidad de crear una institución interna al Tribunal Constitucional que fiscalice la exigencia de justificar la «especial trascendencia constitucional» del recurso de amparo por parte del demandante, exigencia que, a nuestro juicio, tiene una gran potencialidad para solucionar la maltrecha agenda del Tribunal Constitucional y mantener, si se consigue, una buena posición.

Para ello se ha adoptado una metodología de derecho comparado. Por tanto, todas las propuestas que se sugieren tienen como punto de referencia las experiencias de los dos tribunales que encarnan los dos modelos de justicia constitucional en los que nuestro Tribunal Constitucional hunde sus raíces: el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América y el *Bundesverfassungsgericht* de la República Federal de Alemania.

1. PUNTO DE PARTIDA: PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN

Desde su creación, el Tribunal Constitucional ha ingresado cada año y de forma creciente miles de demandas. Ya en 1991 TOMÁS Y VALIENTE llamó la atención sobre los riesgos de saturación e incluso colapso que el Tribunal corría. El entonces Presidente comparó con preocupación que durante su primer año completo de funcionamiento, 1981, entraron en el Tribunal 423 recursos. En cambio, en 1990 aumentaron hasta 3140 (véase TABLA 1 del ANEXO). Por ello TOMÁS Y VALIENTE advirtió que «(n)o hay Tribunal que aguante un ritmo de crecimiento de asuntos a raíz o a razón de un veinte por ciento cada año más que el anterior acumulativa. Eso no hay institución que lo soporte. O disminuye y baja la curva de ascenso de asuntos, o el Tribunal se puede colapsar» (6). Sin embargo, lejos de moderarse los ingresos, en los últimos diez años han aumentado, con la excepción de 2007, a una

(6) TOMÁS Y VALIENTE, F., «El Tribunal Constitucional español: diez años de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, pp. 19-33, p. 32.

media aproximada de casi 400 asuntos más al año hasta 2004 o más de 500 si se toma en cuenta el extraordinario aumento de 2005 (9708 asuntos ingresados respecto de los 7951 de 2004) y de 2006 (11741). En definitiva, durante los últimos diez años los asuntos ingresados han aumentado desde los 5538 en 1997 hasta los 10013 de 2007, pasando por los 11741 de 2006 (Véase TABLA 1).

A pesar de que estas elevadas cifras son suficientes para señalar la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional, los datos sobre asuntos resueltos (Véase TABLA 2) en comparación con los asuntos ingresados revelan una situación de auténtico colapso del Alto Tribunal. Desde 1995 hasta 2007, en todos y cada uno de los años, con la excepción de los años 2000 y 2007, el Tribunal Constitucional ha resuelto menos casos de los que ha recibido, excediendo en muchas ocasiones este superávit en más de 1000 asuntos (3200 en 2006, 3369 en 2005, 1143 en 2003, 1754 en 2002, 1114 en 1997 y 1998) (Véase TABLA 3).

La incapacidad del Tribunal de dar respuesta a todos los asuntos que se le plantean anualmente conduce de forma indefectible a su colapso si no se produce urgentemente un cambio radical en la actuación del Tribunal Constitucional. Como puede comprobarse en la TABLA 6 y TABLA 7, son un buen número de recursos de amparo, aunque no tantos de asuntos de competencia del Pleno (28 en el 2006 y 21 en el 2007), sobre cuya admisión no puede pronunciarse el Tribunal Constitucional el mismo año en el que son planteados: 3472 recursos de amparo en 2006, 3865 en 2005, 1156 en 2004, 1548 en 2003, 2129 en 2002 (con excepción del año 2007 que por primera vez el Tribunal Constitucional resolvió más casos de los que recibió). Como consecuencia, a fecha de 31 de diciembre de 2007 sólo el total de asuntos pendientes de admisión ante el Tribunal Constitucional ascendía hasta los 12225, de los cuales 12166 eran recursos de amparo, sin olvidar que a finales del año 2006 los asuntos pendientes llegaron hasta los 13920, de los cuales 13883 eran recursos de amparo (véase TABLA 4), unas cifras de todo punto inaceptables (7).

(7) Durante las enriquecedoras conversaciones con el Vicesecretario del Tribunal Constitucional, Miguel Ángel MONTAÑÉS, me puso de manifiesto una cuestión significativa: de entre los miles de asuntos ingresados y pendientes de tramitación, por ejemplo

A estas cifras hay que añadir la acumulación de casos admitidos pendientes de ser decididos (TABLA 5), también muy cuantiosa. Una media anual de 500 asuntos competencia del Pleno (585 en el año 2007) penden a la espera de su resolución (TABLA 5), cifra notablemente alta si se tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional tan sólo admite a trámite cada año alrededor de 100 asuntos (121 asuntos en 2007, excepcionalmente 185 en 2006, 97 en 2005, 83 en 2004, 123 en 2003. Véase TABLA 6). De esto se deduce, a falta de datos más exactos, que ese tipo de asuntos tarda en resolverse, una vez admitidos, una media de 5 años. La situación es menos grave respecto de los recursos de amparo admitidos a trámite y pendientes de resolución (322 en 2007, 277 en 2006, 412 en 2005, 505 en 2004. Véanse TABLA 5 y TABLA 7). Una reflexión ajena a lo científico ilustra la situación en la que el T. C. se halla sumido: siguiendo el ritmo de tramitación actual, para terminar con los asuntos pendientes y poder dar respuesta a todas las demandas en el mismo año que ingresan, el Tribunal tendría que centrarse en los asuntos pendientes de forma exclusiva, esto es, sin recibir ni una sola nueva demanda, durante casi dos años.

Los datos facilitados por las Memorias del Tribunal Constitucional no sólo revelan la grave crisis en la que se encuentra el Tribunal Constitucional, sino que también señalan los posibles responsables de esta situación, o los núcleos problemáticos. Localizar los focos problemáticos es útil para instrumentar mecanismos eficientes en aras a resolver la crítica situación. De esta forma, y como constantemente ha puesto de relevancia la doctrina, el recurso de amparo acapara la gran mayoría de recursos del Tribunal. El 97%-98% de asuntos ingresados son recursos de amparo (véase TABLA 1), así como de los asuntos resueltos (véase TABLA 2).

en el año 2006, en alrededor de 3.000 asuntos se están resolviendo cuestiones incidentales o defectos subsanables, como por ejemplo problemas relativos a la postulación. De estos miles de asuntos, algunos no llegarán a ser objeto de las deliberaciones de los magistrados constitucionales porque sus problemas o defectos no serán solucionados. Consecuentemente, no todos los asuntos pendientes ante el Tribunal serán objeto de atención por parte de los magistrados y causantes del retraso que acumula. Lamentablemente, estos datos no tienen reflejo en las estadísticas para valorar su verdadera trascendencia.

Dentro del ámbito del recurso de amparo constitucional, han de ser resaltados dos aspectos principales. En primer lugar, es en el trámite de admisión donde se concentra el mayor número de recursos pendientes (hasta 13883 recursos en 2006. Véase TABLA 4). Son miles los recursos de amparo que cada año el Tribunal no puede pronunciarse simplemente sobre su admisión (3472 recursos de amparo en 2006, 3865 en 2005, 1156 en 2004, 1548 en 2003, 2129 en 2002, véase TABLA 7). Por este motivo, una adecuada reforma de dicho trámite podría contribuir a la mejora de la situación del Tribunal Constitucional como de hecho ha sucedido a través de múltiples reformas del mismo trámite en los correspondientes sistemas jurídicos de Alemania y de los Estados Unidos de América.

En segundo lugar, y a pesar de la regulación contenida en la LOTC, aunque también debido a ella, tanto el objeto del recurso de amparo como la legitimación pasiva carecen de variedad. Esto es, la gran mayoría de los recursos de amparo, alrededor del 85%, están fundamentados, a veces no exclusivamente, en la eventual violación del art. 24. CE (véase TABLA 8). De igual forma, casi la unanimidad de los recursos planteados se dirigen contra decisiones judiciales: 99% (véase TABLA 9). Por último, tan sólo entre una cuarta y una quinta parte de los recursos de amparo se dirigen contra resoluciones del Tribunal Supremo (véase TABLA 10). Estas características no pasan desapercibidas en las variadas sugerencias y propuestas que la doctrina ha realizado en aras a solucionar la situación en la que se encuentra sumido el Tribunal Constitucional.

Por tanto, las últimas Memorias del Tribunal Constitucional de 2007 muestran de forma clara que el Alto Tribunal arrastra un retraso intolerable para un órgano con sus responsabilidades. La imparable avalancha de recursos de amparo, que constituyen alrededor del 98% de los asuntos ingresados es la principal responsable de esta situación. Concretamente, donde más pendencia de asuntos se registra es en el trámite de admisión: 12.225 de asuntos pendientes de admisión, de los cuales 12.166 son recursos de amparo (véase TABLA 4) (8).

(8) A pesar de estas elevadas cifras, durante las conversaciones con Miguel Ángel MONTAÑÉS me hizo conocedor del ambicioso plan de trabajo que la Secretaría del Tribunal Constitucional ha puesto en marcha para intentar eliminar la carga de asuntos pendientes.

A estos datos hay que añadir que el Tribunal Constitucional apenas aprecia vulneraciones de los derechos fundamentales o cuestiones con contenido constitucional. Prueba de ello es que tan sólo un 3% de media de recursos de amparo son admitidos a trámite (véase TABLA 7).

Por este motivo, el Legislador mediante la Ley Orgánica 6/2007 de 24 de mayo, de reforma de la LOTC, entre otras muchas modificaciones ha introducido un importante cambio en el trámite de admisión de los recursos de amparo con un único propósito demandado constantemente por toda la doctrina y por el mismo Tribunal Constitucional: «reordenar la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada una de sus funciones para cumplir adecuadamente con su misión constitucional» (9).

Para abordar este objetivo el Legislador orgánico ha señalado especialmente dos problemas que han perturbado el correcto funcionamiento y trabajo del Tribunal Constitucional. En primer lugar, en la Exposición de Motivos señala «el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal». En segundo lugar, se destaca «la lentitud de los procedimientos que se desarrollan ante el Alto Tribunal» (10).

Partiendo de un estudio previo de Derecho comparado, el presente artículo se centra en los dos puntos fundamentales de la reforma que, a nuestro juicio, pueden tener más relevancia para afrontar la situación del Tribunal Constitucional y, una vez solucionada, evitar que vuelva a repetirse. Por un lado, la especial trascendencia constitucional del recurso como único criterio de admisión del recurso de amparo. Por otro lado, los aspectos procedimentales, tanto los relativos a los recurrentes al tener que demostrar la relevancia de su demanda, como los relativos a la tramitación interna de los recursos, para que ese criterio tenga eficacia.

Todo parece indicar que tras un gran esfuerzo, el Tribunal Constitucional podrá disfrutar en los últimos meses de 2008 de un horizonte libre del ingente retraso de resoluciones arrastrado durante demasiados años. Las propuestas realizadas en este trabajo tienen el objetivo de evitar que tan nefasta situación se vuelva a repetir.

(9) Exposición de Motivos de Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, BOE núm. 125, p. 22541.

(10) Exposición de Motivos de Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, BOE núm. 125, p. 22541.

Al no tener referentes significativos en nuestro ordenamiento jurídico para elaborar un concepto de «especial trascendencia constitucional» se ha recurrido al estudio de los sistemas de justicia constitucional en los que el Tribunal Constitucional español hunde sus raíces: el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América y el *Bundesverfassungsgericht* alemán. Por la misma razón, también se ha estudiado en ambos sistemas los aspectos procedimentales de la admisión a trámite de los recursos y el tratamiento interno del Tribunal. De este modo, al tener en cuenta los problemas con los que ambas experiencias jurídicas se han encontrado y las soluciones que se adoptaron para superarlos, podremos abordar con cualificados puntos de referencia las no fáciles tareas de proponer un concepto de «especial trascendencia constitucional» y de desarrollar el nuevo trámite de admisión previsto en la LOTC de una manera que optimice los recursos del Tribunal Constitucional.

2. LOS REFERENTES DE DERECHO COMPARADO: EL TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL BUNDESVERFASSUNGSGERICHT DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

a) *El Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América* (11)

El Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América (en adelante Tribunal Supremo) estuvo durante décadas en la misma situación de colapso que el Tribunal Constitucional en la actualidad. Sin embargo, el Alto Tribunal ha ido disfrutando paulatinamente de una mayor discrecionalidad en la admisión de las demandas planteadas. Hasta que en 1988 la gran mayoría de los casos planteados a través de *writs of certiorari* pueden ser seleccionados o no de manera discrecional (12). Esta potestad ha conducido al Tribunal Supremo a seleccionar paulatinamente casos con

(11) Sobre el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América véase el imprescindible STERN, R. L., GRESSMAN, E., SHAPIRO S. M., & GELLER, K. G., *Supreme Court Practice*, B.N.A. Books Inc, Washington, 2002.

(12) En virtud de la Ley de 27 de junio de 1988 (*Act of 27 June 1988, Pub. L. No. 100-352, 102 Stat. 662*), codificada en 28 U.S.C. Secciones 1254, 1257-1258, 2104, que culmina una serie de reformas legislativas iniciada por el *Circuit Court of Appeals Act* o *Evarts Act* de 1891.

una importancia objetiva para el ordenamiento constitucional, pero sin abandonar totalmente la tutela subjetiva de los derechos fundamentales de los litigantes en casos realmente importantes (13).

Analizando algunos de los principales *leading cases* de la inabarcable jurisprudencia del Tribunal Supremo, y basándonos en la doctrina que ya ha realizado trabajos de sistematización sobre ésta, se pueden descifrar líneas jurisprudenciales o indicios sobre lo que el Tribunal Supremo entiende por constitucionalmente importante y consecuentemente concederá el *writ of certiorari* (14).

La presencia de los indicios citados puede no ser suficiente para la concesión del *writ of certiorari*, o varios pueden solaparse en un mismo caso, debido a la aludida discrecionalidad. De todas formas, las categorías que van a ser apuntadas pueden ser comprobadas en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como sólidos indicios para la admisión y concesión de un *writ of certiorari*. Estas categorías pueden ser divididas en un plano social y en un plano jurídico.

En primer lugar, en el ámbito social, el Alto Tribunal entiende que la significativa trascendencia de una demanda en la esfera individual de un particular, como la revisión de una condena a la pena capital, goza de suficiente relevancia como para considerar importante la concesión de un *writ of certiorari* (relevancia social en la esfera individual). De esta manera, a pesar de la objetivación de su actividad, el Tribunal Supremo no rompe definitivamente con la tutela de la dimensión subjetiva del ordenamiento jurídico-constitucional. La trascendencia del caso o de la materia en grandes grupos de personas (relevancia social en la esfera colectiva), ya sea en un plano político, económico o social, está fuera de toda discusión.

En segundo lugar, como garante último de la Constitución y desarrollo acorde del ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo suele

(13) Véase la Regla 10 del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América sobre las «Consideraciones que rigen la revisión a través del *certiorari*».

(14) Véase la clarificadora obra SHAPIRO, D.L. «*Certiorari Practice: The Supreme Court's Shrinking Docket*», 24 *Litigation* 25, (1998).

estimar como importantes aquellos casos que tengan una destacada relevancia en el ordenamiento jurídico. Esta relevancia en el ordenamiento jurídico puede ser producida a través de un efecto innovador debido, por ejemplo, a la escueta redacción de la *Bill of Rights* de la Constitución y su consiguiente necesidad de desarrollo. También puede producirse un efecto modificadorio en el ordenamiento jurídico, cuando por ejemplo las circunstancias sociales o jurídicas cambian. Además, un caso o materia puede generar un efecto aclaratorio bien para adaptar una regla o principio general a una circunstancia más específica, o para aclarar un precepto legal, o para solucionar el conflicto entre dos tribunales inferiores. De la misma forma puede ocasionar un efecto confirmatorio importante para el ordenamiento jurídico, por ejemplo, por la existencia de una decisión judicial contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o para enfatizar la prevalencia de un pronunciamiento controvertido del Tribunal. Por último, la admisión de un caso puede generar la derogación de una ley, ya sea estatal o federal con lo que ocasiona un efecto derogatorio.

Sin embargo, la clave de la actual no saturación del Tribunal Supremo no es la existencia de estas líneas jurisprudenciales, sino la discrecionalidad en la concesión de los *writs of certiorari*. Por ello, las exigencias formales para la concesión de un *writ of certiorari*, como por ejemplo la carga de la prueba del recurrente de la trascendencia de su recurso (15), y el tratamiento interno de las miles de demandas planteadas al año, empezando por el trabajo del *Clerk of the Court*, siguiendo por el trabajo de los *law clerks* a través de las *certiorari pools*, y de los *Justices* en la «lista de discusión de casos» (*discust list*) y acabando en la conferencia (*conference*) con la famosa regla de los cuatro (*rule of four*), no son fácilmente extrapolables a nuestro sistema.

No obstante, ciertos requisitos formales y este tratamiento interno han ocasionado eficientes resultados. Esto apunta la importancia de estas técnicas que podrían ser tenidas en cuenta en la medida de lo posible para optimizar los recursos internos del Tribunal Constitucional,

(15) Aunque presente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo años antes, esta exigencia cristaliza en 1936 en la reforma de la Regla 12 del Tribunal Supremo. Véase el importante caso *Zucht v. King*, 260 U.S. 174, 176, 177 (1922).

máxime cuando no goza de discrecionalidad para admitir o no los recursos planteados.

Por último, el estudio en profundidad de la experiencia del Tribunal Supremo estadounidense en la concesión de *writs of certiorari* nos permite realizar una afirmación categórica: la objetivación del trámite de admisión del recurso de amparo altamente demandada e introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC no equivale a la discrecionalidad en la selección de los recursos planteados como identifican erróneamente sectores de la doctrina española. La discrecionalidad no es posible en el ordenamiento jurídico-constitucional español, aunque la objetivación de la admisión del recurso de amparo se encuentre en el límite con la selección discrecional. Dos ejemplos paradigmáticos de la selección de asuntos llevadas a cabo por el Tribunal Supremo como las técnicas de «*percolation*» y «*good vehicle*», no son extrapolables a las prácticas del Tribunal Constitucional español. Aunque estas dos técnicas son interesantes y útiles para desarrollar la función objetiva del recurso de amparo y la dimensión objetiva del ordenamiento jurídico-constitucional, pueden conducir a la selección discrecional de demandas y conculcar la admisión reglada de recursos que aún impone el ordenamiento jurídico español.

La objetivación de la admisión del recurso de amparo no supone que el Tribunal Constitucional pueda disponer discrecionalmente de su agenda de trabajo como el modelo de selección de casos del *certiorari*, sino que sólo se admitirán a trámite aquellos recursos que tengan un contenido de especial trascendencia constitucional para la dimensión objetiva de los derechos fundamentales o de las normas constitucionales. En caso de que positivamente se satisfaga este criterio, el Tribunal Constitucional tiene el deber de admitir a trámite el recurso.

Por tanto, el nuevo modelo de admisión objetivada establecido por la Ley Orgánica 6/2007 de 24 de mayo linda claramente con un modelo de selección discrecional, pero aún se circunscribe en una admisión reglada con base en la satisfacción de los requisitos legales impuestos por los artículos 49 y 50 LOTC.

b) El *Bundesverfassungsgericht* de la República Federal de Alemania

El *Bundesverfassungsgericht* alemán (en adelante *BVerfG*) también arrastra una considerable acumulación de asuntos y retraso en las resoluciones, pero no llega al extremo del Tribunal Constitucional.

La continua avalancha de *Verfassungsbeschwerden* (16) es la principal responsable de la situación del *BVerfG* y, al igual que en España, el trámite de admisión es el nudo gordiano de la cuestión (17). Por ello el legislador alemán ha llevado a cabo numerosas reformas del trámite de admisión de la *Verfassungsbeschwerde* (18). La mayoría de las novedades introducidas en la última reforma de 1993 han tenido una influencia positiva en el trabajo del *BVerfG*. Pero este aumento de «producción» del Alto Tribunal alemán se vio eclipsado por una gran avalancha de casos especialmente en los años 1993, 1994 y 1995.

En el modelo de admisión a trámite de la *Verfassungsbeschwerde* hay dos puntos principales que suponen una diferencia cualitativa respecto el modelo de admisión del recurso de amparo y convendría que el Tribunal Constitucional los tuviera en cuenta en el desarrollo de los nuevos artículos 49 y 50 LOTC.

En primer lugar, el Registro General del *BVerfG* permite inadmitir *Verfassungsbeschwerden*, aunque no de forma definitiva, puesto que una vez apercibido por este órgano interno del *BVerfG* de las pocas posibilidades de admisión de su recurso, el recurrente puede solicitar que sean los mismos magistrados del *BVerfG* quienes se pronuncien sobre su admisión o no. En segundo lugar, el *BVerfG* ha elaborado ya un concepto de «especial trascendencia constitucional» como criterio

(16) Sobre esta institución véase la ya clásica obra ZUCK, R., *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 3.Auflage, C.H.Beck, München, 2006

(17) Los criterios para admitir a trámite una *Verfassungsbeschwerde* están regulados en el § 93 a) de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, en adelante *BVerfGG*).

(18) Empezando por la primera ley de reforma en 1956 de la *BVerfGG*, Ley 21.7.1956 (BGBl. I. S. 662) y terminando por la Quinta Ley de Reforma 2.8.1993, que entró en vigor el 11 de agosto de 1993, (BGBl.I. S. 1473) que configura su versión actual.

determinante de admisión de las *Verfassungsbeschwerden* contenido en el § 93 a) *BVerfGG* que puede ser utilizado para determinar rápidamente si las demandas planteadas satisfacen este requisito o no.

Es opinión unánime de la doctrina alemana que el Registro General del *BVerfG* y la regulación del § 60.2 del Reglamento Interno del *BVerfG* (*Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts*, en adelante GO-BVerfG) ha dado buenos resultados hasta el momento y ha conducido a una efectiva descarga del Tribunal (19). Muchos de los recurrentes ilustrados por el escrito de instrucción (*Belehrungsschreiben*) de los consejeros del presidente (*Präsidialräte*) sobre las escasas posibilidades de admisión retiraron su *Verfassungsbeschwerde* o de todos modos no insistieron en obtener una decisión judicial. Los datos al respecto son eloquentes. En los últimos 11 años han ingresado en el Registro General 8039 asuntos de media anual, de los cuales 4860 son *Verfassungsbeschwerden*. De este alto número, aún son trasladadas al Registro de Procedimiento (*Verfahrensregister*, § 61.2 GO-BVerfG) una media de 1623 *Verfassungsbeschwerden* al año, quedando depositadas en el filtro del Registro General una media anual de 3492 *Verfassungsbeschwerden*. Esto supone una gran descarga de trabajo para los magistrados del *BVerfG*, ya que, si no existiera el procedimiento del Registro General, el *BVerfG* se enfrentaría a casi un 70% de *Verfassungsbeschwerden* más al año, lo que supondría el colapso definitivo del Tribunal y la inoperancia conforme a los principios y objetivos de la *Grundgesetz* y de la *BVerfGG*.

En otro orden de cosas, el concepto de «cuestión de Derecho Constitucional de relevancia fundamental» ya ha sido definido por la Primera Senat del *BVerfG* en la *BVerfGE* 90, 22 (24 y ss) de 8 de febrero de 1994, secundada por la *BVerfGE* 96, 245 (248) de la Segunda Senat.

Existe especial relevancia constitucional sólo cuando una cuestión fundamental que no puede ser resuelta por la *Grundgesetz* no ha sido aclarada aún por la jurisprudencia del *BVerfG*, o si por circunstancias

(19) Véase por todos GUSY, C., «Die Verfassungsbeschwerde», en BADURA, P., y DREIER, P., *Verfassungsgerichtsbarkeit – Verfassungsprozess. Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. 1, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 2001, pp. 641-670, p. 667

cambiantes ha de ser decidida de nuevo. En la clarificación de la cuestión, la Senat ha de tener además un interés que exceda el caso concreto.

También le correspondería «especial relevancia constitucional» porque la admisión estaría indicada para hacer valer los derechos fundamentales. En esta segunda condición de admisión el *BVerfG* diferencia dos variantes denominadas como importancia objetiva y como importancia subjetiva.

Bajo los criterios objetivos el Alto Tribunal sanciona la admisión para la aplicación de los derechos fundamentales cuando la alegada violación tenga especial importancia. Esta especial importancia puede surgir del hecho de que una violación señale un abandono general de los derechos fundamentales, o provoque impedir la efectividad de los derechos fundamentales. También adjudica especial importancia a la violación de un derecho fundamental por un grave juicio erróneo sobre el ámbito de protección de los derechos fundamentales, por un trato frívolo de los derechos fundamentales o por una llamativa violación de principios constitucionales.

Dentro de la importancia subjetiva sancionada en el § 93.a) 2.b) *BVerfGG*, el *BVerfG* interpreta esta posibilidad de una manera muy restringida: a una *Verfassungsbeschwerde* sólo le corresponderá «especial relevancia constitucional» si las Senate opinan que pueda ocasionarse una «consternación existencial» al demandante en caso de que su demanda fuera inadmitida, a menos que una decisión sobre el fondo no remediara la posición del afectado.

Para terminar con este epígrafe, ha de enfatizarse que sectores importantes de la doctrina alemana han defendido la idea de que los magistrados constitucionales del *BVerfG* no han aprovechado al máximo las posibilidades que ofrecía la reforma de 1993 (20). La Comisión Benda corrobora también que los márgenes abiertos por la reforma no han sido suficientemente aprovechados, debido a la principal concepción de la *Verfassungsbeschwerde* como instrumento de tutela jurídica

(20) GRASSHOF, K., «§ 93.a)» Lfg. 25, März 2006, en MAUNZ, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN, BETHGE, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2006, pp. 1-62, pp. 52-53.

subjetiva por parte de los magistrados constitucionales. Al mismo tiempo, la Comisión Benda constata que en el marco del vigente modelo, ya se han agotado todas las posibilidades de flexibilizar la admisión de la *Verfassungsbeschwerde*, previo a adoptar un modelo de admisión discrecional de las demandas (21).

3. EL NUEVO MODELO DE ADMISIÓN ESPAÑOL: PROPUESTA DE DESARROLLO

3.1. *Planteamiento de la propuesta de desarrollo*

A nuestro juicio las dos principales novedades introducidas por la L.O. 6/2007 de 24 de mayo, y con potencialidad para afrontar una mejora en la situación del Tribunal Constitucional y mantenerla en el tiempo son, por un lado, la positivización como criterio estrella de admisión de los recursos de amparo la «especial trascendencia constitucional» y, por otro lado, la admisión en positivo y carga de la prueba de esta «especial trascendencia constitucional» en el recurrente.

Ambas novedades ya existieron en sendas experiencias jurisdiccionales alemana y estadounidense mientras sus altos tribunales sufrían sobrecarga de asuntos y retraso en su resolución. Por esta razón, para que la potencialidad aludida se convierta en realidad, además de desarrollar un concepto de «especial trascendencia constitucional», a nuestro juicio, es necesario enfatizar los requisitos formales y crear para ello una institución interna al Tribunal Constitucional que fiscalice el cumplimiento por parte de los recurrentes de «justificar la especial trascendencia constitucional» como exige el art. 49.1 LOTC.

3.2. *Aspectos materiales: el desarrollo del concepto de «especial trascendencia constitucional»*

a) Planteamiento

Toda la doctrina española coincide en señalar la necesidad de dotar de contenido a los criterios hermenéuticos que pretendidamente deberían

(21) BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts. Bericht der Kommission*, Moser Druck Verlag GmbH, Rheinbach, 1998, p. 32.

ayudar a interpretar el criterio de admisión de «especial trascendencia constitucional». La elaboración de este concepto exigido por el art. 50.1.b) LOTC puede ser elaborado a partir de las experiencias legales, jurisprudenciales y doctrinales de Alemania y de los Estados Unidos de América.

Sin embargo, la experiencia jurisprudencial acumulada hasta el momento sobre el criterio de inadmisión de «manifiesta carencia de contenido» (art. 50.1.c) LOTC 1988) no sirve apenas para esta tarea. En la aplicación de este criterio el Tribunal Constitucional realizaba un juicio anticipado sobre la existencia o no de la vulneración de un derecho fundamental, fallando sobre su ausencia a través de una providencia motivada en lugar de una sentencia. Consecuentemente, aunque el contenido del recurso no tuviera ningún interés objetivo, la lesión subjetiva, por mínima que fuera, justificaba la admisión. Por tanto, la dimensión subjetiva del derecho fundamental cobraba un protagonismo casi exclusivo. Debido a que el nuevo trámite de admisión tiene un tenor marcadamente objetivo, la experiencia jurisprudencial del art. 50.1 LOTC 1988 no constituye una ayuda o referencia en absoluto para la interpretación de los criterios hermenéuticos del nuevo trámite de admisión.

Sin embargo, la legislación y a la jurisprudencia del *BVerfG* y del Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos, salvando las obvias distancias, constituyen dos puntos de referencia muy útiles para conformar un concepto sobre la «especial trascendencia constitucional». Es más, escudriñando la jurisprudencia de ambos Altos Tribunales, las líneas maestras que conformarían un concepto de importancia o trascendencia constitucional como criterio de admisión en sus respectivos sistemas convergen. Tales líneas maestras van a ser consideradas para la elaboración de un concepto o mimbres o indicios sustantivos y procesales para determinar y detectar la «especial trascendencia constitucional» de un recurso de amparo.

El punto de partida esencial de nuestra exposición lo constituye la semejanza de los criterios hermenéuticos que establece el art. 50.1.b) LOTC para el concepto de «especial trascendencia constitucional» con los criterios de admisión que positiviza el § 93.a.2) *BVerfGG* y la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal estadounidense.

El art. 50.1.b) LOTC exige para admitir a trámite un recurso de amparo «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». Por tanto, la «especial trascendencia constitucional» ha de ser determinada en función de la importancia o relevancia para interpretar la Constitución, para que ésta goce de eficacia o sea aplicada en su generalidad y para determinar el contenido y alcance de los derechos fundamentales. El primer y tercer criterio hermenéutico regulan el mismo supuesto aunque el primero se centra en la Constitución misma y el tercero exclusivamente en los derechos fundamentales, esto es, en determinar el ámbito, significado y contenido de la Constitución y de los derechos fundamentales en aquellos supuestos en los que no esté claro o no exista un desarrollo legislativo o jurisprudencial. El segundo criterio hermenéutico hace referencia a la eficacia de la Constitución o a su aplicación por parte de las autoridades públicas, es decir, a ver reflejada en la vida real de los ciudadanos los principios rectores exigidos y exigibles que vertebran nuestra norma jurídica suprema. Teniendo en cuenta la jurisprudencia del BVerfG y la doctrina que la interpreta y sistematiza, puede trazarse el siguiente paralelismo. El primer y tercer criterio hermenéutico del art. 50.1.b) LOTC se centran en la dimensión objetiva del Derecho Constitucional, como el § 93.a.2) a) BVerfGG. El segundo criterio hermenéutico del art. 50.1.b) LOTC y el § 93.a.2) b) BVerfGG se refieren ambos a la eficacia de normas constitucionales o su aplicación por las autoridades públicas, con la diferencia de que la norma española se refiere a la general eficacia de la Constitución en su conjunto y el § 93.a.2) b) BVerfGG se centra solamente en la aplicación o general eficacia de los derechos fundamentales. Ambas normas tratan de salvaguardar la cultura de derechos fundamentales objetivos en los poderes públicos, aunque el objeto a salvaguardar en la norma española es más amplio. Por tanto, la doctrina jurisprudencial emanada para la norma alemana puede servir de referencia para la norma española. La única diferencia entre ambas normas se encuentra en que la regla alemana prevé explícitamente la posibilidad de que el *BVerfG* admita a trámite *Verfassungsbeschwerden* para tutelar una grave lesión de los derechos

fundamentales en su dimensión subjetiva, posibilidad que sobre el papel parece ignorar la nueva regulación española.

b) Interpretación del art. 50.1.b) LOTC primer y tercer criterio hermenéutico:

La «relevancia fundamental», o «especial trascendencia constitucional» se daría sólo si el recurso de amparo suscitara una cuestión de Derecho Constitucional (en la que se incluyen por supuesto cuestiones sobre derechos fundamentales) que, en primer lugar, no pudiera ser contestada o solucionada fácilmente acudiendo sólo al texto de la Constitución; esto es, si en el momento de plantear un recurso de amparo existieran oscuridades sobre el ámbito y significado de una norma constitucional aplicable o fuera necesario desarrollar nuevos criterios constitucionales para resolverlo. Por esta razón, también tendría relevancia constitucional aquel recurso que suscitara una materia que todavía no hubiera sido aclarada por la jurisprudencia del Alto Tribunal.

En segundo lugar también tendría «especial trascendencia constitucional» aquel recurso de amparo cuya cuestión suscitada necesitara ser aclarada o resuelta de nuevo debido a circunstancias cambiantes. Cambios legislativos, jurisprudenciales, sociales, científicos, etc, pueden provocar que la interpretación jurídica realizada para solventar una cuestión de Derecho Constitucional no sea ya sostenible y requiera de una nueva resolución. Un cambio en esta interpretación puede producirse para evolucionar o desarrollar una jurisprudencia constitucional anterior hacia otro grupo de circunstancias, o para destacar su relevancia, o para establecer el ámbito de las garantías de los derechos fundamentales sin que exista una aclaración previa por parte del Tribunal, o también para cambiar la jurisprudencia del Tribunal. El cambio en las circunstancias ha de ser significativo y duradero, tanto como para convertir en importante la necesidad de aclaración por parte del Tribunal Constitucional. Ejemplos paradigmáticos de este cambio puede ser la nueva jurisprudencia de tribunales supraestatales como el TEDH o TJCE o la ratificación de tratados internacionales sobre derechos fundamentales.

En definitiva, para que un recurso de amparo goce de «especial relevancia constitucional» deben existir serias dudas acerca de cómo

dar respuesta o de cómo resolver la cuestión constitucional que éste suscite. Una discusión controvertida en la literatura especializada sobre dicha cuestión o que ésta sea respondida en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios de manera diferente son dos indicios esclarecedores señalados por la jurisprudencia del *BVerfG* para identificar una cuestión de relevancia constitucional.

Sin embargo, no basta con que la cuestión constitucional suscite serias dudas en su resolución o respuesta. Sin duda esto convertiría a la cuestión en relevante o fundamental. Pero para justificar su admisión a trámite, el recurso de amparo que contenga esta cuestión constitucional, además, ha de tener efectos más allá del caso concreto. Es decir, en la clarificación de esta cuestión habría de existir además un interés que trascendiera el caso concreto, requisito que enfatiza aún más el carácter puramente objetivo que vertebra este criterio de admisión. Esta necesidad de trascender el caso concreto responde a la exigencia reiterada por la LOTC de que la relevancia constitucional de la materia suscitada por el recurso de amparo sea «especial» (arts. 49 y 50 LOTC).

Las categorías elaboradas, y aquí simplemente enunciadas, para indicar la importancia de un asunto y conseguir la concesión de un *writ of certiorari* pueden ser utilizadas como indicios para señalar que la cuestión constitucional planteada por un recurso de amparo, además de suscitar dudas sobre su respuesta, trasciende el interés del caso concreto y por tanto debe ser admitido a trámite. Esta trascendencia puede desplegar sus efectos en el ámbito social colectivo, o en el ámbito jurídico.

Por un lado, el caso o la cuestión constitucional tendría trascendencia social colectiva si incide en la esfera política, como por ejemplo cuestiones electorales, en la esfera social, como por ejemplo discriminación por diversos motivos como raza o género, o en la esfera económica de un amplio número de personas.

Por otro lado, el caso o la cuestión constitucional tendría trascendencia en el ámbito jurídico si produce efectos en el ordenamiento jurídico-constitucional relevantes. Partiendo de que la función objetiva del recurso de amparo se centra principalmente en interpretar y aclarar el Derecho Constitucional, ciertos efectos indicarán con relativa claridad

la existencia de una cuestión de «especial trascendencia constitucional», señalando especialmente aquellos casos o cuestiones que suscitan «serias dudas» para su resolución o respuesta, bien porque la Constitución o la jurisprudencia constitucional no ofrecen una respuesta satisfactoria al respecto, bien porque se han producido «circunstancias cambiantes» respecto de la cuestión constitucional. Estos efectos jurídicos pueden ser de carácter innovador si la cuestión planteada por el recurso de amparo pudiera producir ciertas innovaciones en el ordenamiento jurídico constitucional. Pueden ser de carácter modificador si el caso planteado pudiera ocasionar la modificación de alguna parte del ordenamiento jurídico constitucional considerado necesario por el Tribunal Constitucional. También puede tener carácter aclaratorio, diferenciándose del anterior por su grado de especificidad, ya que cuando se aclara una cuestión constitucional se puede estar llevando a cabo una cierta modificación del orden anterior. Sin embargo, el efecto aclaratorio da un paso más sobre la situación actual y, aunque pueda modificarla en parte, no rompe con ella como puede ocurrir en ocasiones en el efecto modificador. Estas aclaraciones pueden referirse a matizar decisiones anteriores con respecto a otras circunstancias, o aclarar preceptos legales o constitucionales fundamentales o puede referirse a un interés casacional para solventar decisiones contradictorias emitidas por tribunales inferiores. Los efectos también pueden tener un carácter confirmatorio para recalcar las decisiones ya tomadas, velando de esta forma por el respeto y aplicación de sus pronunciamientos. Por último, los efectos podrían calificarse como derogatorios si una cuestión pudiera provocar la eliminación del ordenamiento jurídico de una norma o decisión contraria a la Constitución.

c) Interpretación del art. 50.1.b) LOTC segundo criterio hermenéutico:

A diferencia de los dos anteriores, de naturaleza material, este segundo criterio hermenéutico es más de índole procedimental. Se centra en las circunstancias por las que las normas constitucionales no pudieron ser impuestas y debido a ello los recursos de amparo que las denuncian gozan de «especial trascendencia constitucional». Es decir, este criterio apunta a los fallos jurídicos que se producen al interpretar

o al aplicar los derechos fundamentales o las normas constitucionales por parte de las autoridades públicas. Este criterio de admisión garantiza una intervención del Tribunal Constitucional para la salvaguardia de estándares objetivos de los derechos fundamentales y de la Constitución. La protección de los derechos fundamentales individuales y del Derecho Constitucional es realizada aquí en la medida en que ésta sea útil para la protección de una cultura de derechos fundamentales objetivos y de la dimensión objetiva del Derecho Constitucional en el Legislador, en el Ejecutivo y en la Judicatura, esto es, en tanto en cuanto se proteja la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y de la Constitución. Las violaciones de derechos fundamentales o de otras normas constitucionales menos graves cometidas por hechos aislados que se producen esporádicamente en el cumplimiento de las funciones de un tribunal o de una administración sólo serán objeto del Tribunal Constitucional, por regla general si amenazó con un perjuicio especialmente grave para los afectados por la negación de una decisión sobre el fondo. En definitiva, es especialmente importante la vulneración de la Constitución si con ello se indica el abandono general de los preceptos constitucionales por parte de los poderes públicos, si el efecto de la violación impide el ejercicio de las prerrogativas que concede nuestra Carta Magna, si la violación de la Constitución se basa en un grave juicio erróneo de la protección concedida por la norma constitucional o en un trato frívolo de las situaciones salvaguardadas de los preceptos constitucionales, o si la violación conculca de forma extrema principios del Estado de Derecho.

El estudio de la admisión para la aplicación o general eficacia de la Constitución ha de centrarse en las circunstancias en las que las normas constitucionales, entre ellos los derechos constitucionales, no pudieron ser impuestas, ya porque las autoridades competentes las ignoraron, ya porque las aplicaron o interpretaron erróneamente. Concretamente, bajo este criterio hermenéutico debe entenderse que tiene contenido de especial trascendencia constitucional un recurso de amparo del que se deduce que existe una negligencia general por parte de los poderes públicos en la aplicación de las normas constitucionales, o bien que denunciara que el comportamiento de los poderes públicos se produce un efecto disuasorio para el ejercicio de los derechos fundamentales o la aplicación de las normas constitucionales, o que denuncie una viola-

ción especialmente crasa de las normas constitucionales, esto es, que el poder público no emplee las consideraciones relevantes sobre derechos fundamentales ya asentadas o si estas consideraciones se manejan erróneamente de una forma arbitraria o también de una forma inconcebible.

- d) La función subjetiva del recurso de amparo como criterio de admisión

Con la nueva reforma de la LOTC de 2007 se produce una seria descoordinación entre la naturaleza constitucional del recurso de amparo, instrumento para tutelar principalmente los derechos subjetivos de los ciudadanos (art. 53.2 CE, art. 41.3 LOTC, art. 55.1 LOTC) y el trámite de admisión configurado a partir de la reforma de 2007 en términos objetivos. De dejar así las cosas, se darían serias incoherencias para cohonestar ambos procedimientos, admisión y estimación del recurso de amparo. Por ello, en nuestra opinión, la función subjetiva del recurso de amparo ha de ser tenida en cuenta también en su trámite de admisión.

La experiencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y del Tribunal Constitucional Federal alemán muestra que, a pesar de que han objetivado paulatinamente sus funciones, nunca han dejado de tener en cuenta la protección subjetiva de los derechos fundamentales como criterio para admitir y conocer de un caso, aunque de una forma muy cualificada.

La objetivación de los criterios de admisión llevada a cabo por la reforma de la LOTC de 2007 va más allá que la última reforma de 1993 de la *BVerfGG* que sí prevé la dimensión subjetiva del recurso de amparo como criterio de admisión. Sectores importantes de la doctrina alemana han señalado que si las consideraciones subjetivas fueran eliminadas, la *Verfassungsbeschwerde* sería modificada en su función, ya que evolucionaría de un recurso extraordinario de los ciudadanos para la efectividad de sus derechos (*Durchsetzung*) hacia un procedimiento objetivo de reclamación (*Beanstandungsverfahren*) en el que el ciudadano sólo es la causa para el planteamiento del recurso. Este no es el caso todavía de la regulación de la *Verfassungsbeschwerde*, sino que la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales sigue siendo tutelada por el *BVerfG*.

En la práctica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, también la tutela jurídica de un individuo puede ser decisiva en la concesión de un *writ of certiorari*, dependiendo de la importancia del caso, esto es, atendiendo a la relevancia del asunto en la esfera individual del recurrente. Por esfera individual se entiende que el caso sólo afecta a una persona o a un número muy reducido de personas que en condiciones normales no tendría ninguna posibilidad de acceder a la jurisdicción del Tribunal Supremo, pero la trascendencia del caso, de sus consecuencias, para esa persona o número reducido de personas es indudable. El ejemplo paradigmático son las peticiones de revisar una condena a la pena capital que suelen ser revisadas por el Tribunal Supremo, a pesar de que la jurisprudencia sobre el tema fuera constante hace tiempo. Esto es debido a que naturalmente, no sólo tiene relevancia la cuestión jurídico-objetiva, sino que es de especial relevancia la tutela subjetiva. Es precisamente en esta categoría donde se aprecia que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos trasciende el parámetro de la importancia fundamental de un determinado problema jurídico, en principio sólo jurídico objetivo y concede el *writ of certiorari* para tutelar la dimensión subjetiva del derecho fundamental.

El art. 50.1.b) LOTC debería ser interpretado de una manera que permita dar entrada a un criterio subjetivo de admisión. El segundo criterio hermenéutico sobre la efectividad de la Constitución, permite abrir la puerta a la efectividad de los derechos fundamentales, también en su dimensión subjetiva, como criterio de admisión. La referencia a la importancia «para la aplicación» como uno de los criterios para la admisión, parece abrir una vía al elemento subjetivo.

Por tanto, partiendo del paralelismo establecido entre el § 93 a.2.b) BVerfGG y el segundo criterio hermenéutico del art. 50.1.b) LOTC puede tenerse en cuenta la interpretación dada por el *BVerfG* del citado criterio de admisión subjetivo de «perjuicio especialmente grave» para que la efectividad de la Constitución tenga también una dimensión subjetiva en el trámite de admisión del recurso de amparo.

El presente criterio de admisión determinaría la insuficiencia de la mera violación de un derecho fundamental para la admisión de un recurso de amparo. La violación, en cambio, debería ser importante en

un sentido subjetivo. Se produciría una violación especialmente importante si el recurrente fuera «afectado de una forma existencial». Este tipo de «consternación existencial» para el recurrente puede ocasionarse bien por el objeto del recurso o bien por su posterior imposición. Además, este indicio no implicará la admisión del recurso de amparo si éste no tuviera ninguna perspectiva de éxito o si claramente se pudiera prever que, en caso de una remisión al tribunal *a quo*, el recurrente no tendría ningún éxito en el resultado. Una «consternación existencial» es aquel daño que «amenaza el núcleo de la esfera vital del recurrente» (22). Es decir, el grado de la afectación sería muy superior al de un mero perjuicio. Este criterio para la admisión no sería la violación misma del derecho fundamental, sino su resultado posterior. Alude exclusivamente a los efectos posteriores que se producirían en los querellantes si no se admite el recurso de amparo.

3.3. Aspectos procesales del trámite de admisión y tramitación interna de los recursos por parte del Tribunal Constitucional

La reforma de 2007 introduce dos modificaciones que cambian el tenor del trámite de admisión de la demanda de amparo, pasando de una admisión en negativo a sancionar una admisión en positivo.

En primer lugar, el tenor del trámite de admisión y de los requisitos exigidos, especialmente de los sustantivos, contenidos en la LOTC cambia. EL art. 50.1 LOTC 1988 expresaba que la Sección podía acordar la inadmisión cuando concurriera cualquiera de los requisitos señalados. Asimismo, los requisitos contenidos en el art. 50.1 LOTC 1988 estaban expresados en términos negativos: incumplir alguno de los requisitos contenidos en los arts. 41 a 46 (art. 50.1.a) LOTC 1988), que la demanda se dedujera de derechos no susceptibles de amparo constitucional (art. 50.1.b) LOTC 1988), que la demanda careciera manifiestamente de contenido que justificara una decisión sobre el

(22) GRASSHOF, K., «§ 93.a» Lfg. 25, März 2006, en MAUNZ, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN, BETHGE, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2006, pp. 1-62, p. 55.

fondo (art. 50.1.c) LOTC 1988) y que el Tribunal hubiera desestimado ya en el fondo un recurso de amparo en supuesto sustancialmente igual (art. 50.1.d) LOTC).

Sin embargo, tras la reforma de 2007, para que la Sección acuerde la admisión de la demanda, deben concurrir positivamente dos requisitos. En primer lugar, «que la demanda cumpla con lo dispuesto en los arts. 41 a 46 y 49» (art. 50.1.a) LOTC), a lo que contribuye el primer examen de las Secretarías de Justicia, concediendo un plazo de subsanación de 10 días en caso contrario (art. 49.4 LOTC). El segundo requisito impone «que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional» (art. 50.1.b) LOTC). Por primera vez, el trabajo del Tribunal en el trámite de admisión es fiscalizar la existencia de dos requisitos positivos y no, como hasta la reforma de 2007, comprobar que la demanda carecía de los requisitos exigidos.

La segunda modificación, que trae consecuencia inmediata de la primera, es la inversión de la carga de la prueba de los requisitos de admisión de toda demanda de amparo. Hasta la reforma de 2007, el Tribunal Constitucional tenía que comprobar, demanda por demanda, si alguna de ellas adolecía de algún supuesto de inadmisibilidad contenido en el art. 50 LOTC 1988. Sin embargo, a partir de esta reforma, ese trabajo ha de ser realizado por los mismos recurrentes, y han de hacer constar esa especial relevancia constitucional en la demanda, en virtud del art. 49.1 LOTC: «en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso». Por ello, al Alto Tribunal tan sólo le resta comprobar si las argumentaciones de los recurrentes resaltando la especial trascendencia constitucional de su demanda le convence o no. Esto facilitará sin duda el trabajo a los letrados del Tribunal.

Esta es la misma dinámica utilizada en el proceso de selección, que no de admisión, de los *writs of certiorari* planteados ante el Tribunal Supremo estadounidense y de admisión de las apelaciones. Esta exigencia de que ha de ser el recurrente quien demuestre la importancia de su recurso fue positivizado en el ordenamiento jurídico estadounidense en 1936 en la Regla 12 del Tribunal Supremo con unos excelentes resultados, como se ha mencionado anteriormente.

También en Alemania, a través de la Quinta Ley de Reforma de 1993, se establece la expresión en positivo de los criterios de admisión y la admisión en positivo. Esto requiere que el recurrente, al plantear su *Verfassungsbeschwerde*, alegue que los criterios exigidos son satisfechos. Ese planteamiento facilita el trabajo al *BVerfG* que tan sólo tiene que comprobar que lo que alega el recurrente es cierto. Por tanto, la admisión en positivo parte de la inadmisión de la *Verfassungsbeschwerde* hasta que el recurrente no demuestre que se dan una o las dos razones para la admisión de su *Verfassungsbeschwerde*. El *BVerfG* exige al recurrente desde el primer momento la aportación de toda la documentación necesaria para la tramitación de la *Verfassungsbeschwerde*, desde el *petitum* y la alegación de la violación de sus derechos fundamentales hasta la satisfacción de los requisitos de admisibilidad y fundamentación que se exige para la resolución sobre el fondo (§ 92 BVerfGG).

Esta exigencia de justificar la «especial relevancia constitucional» de los recursos de amparo es, a nuestro juicio, la piedra angular sobre la que edificar el éxito de esta última reforma de la LOTC, la herramienta que ha dotado el Legislador al Tribunal Constitucional para «canalizar» ordenadamente la imparable avalancha de recursos de amparo. Esta canalización, que presupone la existencia de un concepto elaborado de «especial trascendencia constitucional», diferenciaría los recursos de amparo que han satisfecho este criterio de admisión de los que no.

Concretamente, esta canalización y diferenciación debería llevarse a cabo por un órgano interno del Tribunal que facilite el trabajo de admisión o inadmisión de los magistrados constitucionales. Tanto la experiencia alemana con el Registro General, como estadounidense con el *Clerk* del Tribunal y sobre todo los *law clerks* y la *cert. pool*, han demostrado ser instancias efectivas en la descarga de la agenda de trabajo de los magistrados constitucionales, puesto que constituyen un procedimiento previo al trámite mismo de admisión. Tomando en cuenta estas dos experiencias, creemos que la fiscalización de esa esencial exigencia de justificación, cometido clave de este órgano interno, debería ser realizada por las «autoridades auxiliares de la jurisdicción constitucional» (23). En

(23) NICOT, S., *La sélection des recours par la juridiction constitutionnelle (Allemagne, Espagne et États-Unis)*, Foundation Varenne, L.G.D.J., 2006, pp. 137-165.

otras palabras, en este control previo no han de participar los magistrados constitucionales, o su intervención ha de ocuparles muy poco tiempo, como se explica a continuación.

Combinando ambos factores, esto es, disponer de directrices lo más desarrolladas posible para detectar un recurso con contenido de especial relevancia constitucional con una efectiva tramitación interna de las demandas, las «autoridades auxiliares de la jurisdicción constitucional», protagonistas en la inadmisión de la gran mayoría de los recursos planteados, podrán llevar a cabo esta función de canalizar la avalancha de recursos de amparo de manera más eficiente. Lo esencial de esta propuesta es que la aplicación de estas directrices sobre la especial trascendencia constitucional se realice previamente al estudio por parte de los magistrados constitucionales de la inadmisión o no del recurso, quienes obviamente, también manejarán este concepto.

Las exigencias de este trabajo podrían ser satisfechas con la creación, por ejemplo, de una oficina de calificación en el Registro del Tribunal, que debería detectar el incumplimiento del criterio clave de especial trascendencia constitucional y facilitar la providencia de inadmisión que dictan las Secciones, cuya motivación no es necesaria, sino simplemente mencionar el incumplimiento del citado requisito. De esta manera se centran pocos pero cualificados recursos del Tribunal Constitucional única y exclusivamente en la labor de inadmisión, sin interferir demasiado en el resto del organigrama funcional del Tribunal Constitucional ni en el resto de magistrados constitucionales.

La experiencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y del *BVerfG* alemán ha puesto de manifiesto la importancia de los órganos de tramitación interna y de esta misma tramitación, para optimizar los recursos de los Altos Tribunales, especialmente en aquellas situaciones en las que es crucial, por la amenaza de colapso, apartar los miles de casos intrascendentes de los realmente importantes. La importancia de estos órganos no ha sido objeto de especial atención por parte de nuestra doctrina. Quizá ahora lo sea, ya que es la pieza clave para la implementación de la novedad fundamental de la justificación de la especial relevancia constitucional del recurso de amparo.

ANEXO

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN CIFRAS

TABLA 1:
ASUNTOS RECIBIDOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

AÑO	TOTAL	AMPARO		RECURSOS INCONST.	CUESTIONES INCONST.	CONFLICTOS Y DEMÁS
		Cifra	%			
1980	232	218	93'96		14	
1981	423	386	91'25		37	
1982	532	434	81'57		98	
1983	904	827	91'48		77	
1984	931	807	86'68		124	
1985	1226	969	79'03		257	
1986	1443	1225	84'89		218	
1987	1794	1655	92'25		139	
1988	2268	2125	93'69		143	
1989	2722	2603	95'62		119	
1990	3007	2896	96'3		111	
1991	2782	2698	96'98		84	
1992	3297	3226	97'84		71	
1993	3982	3875	97'31		107	
1994	4255	4161	97'79		94	
1995	4479	4369	97'54	18	81	11
1996	4810	4689	97'48	14	102	5
1997	5538	5391	97'34	47	90	10
1998	5537	5441	98'26	36	51	9
1999	5651	5582	98'77	23	33	13
2000	6901	6762	97'98	35	85	19
2001	6934	6786	97'87	26	105	17
2002	7456	7285	97'71	61	99	11
2003	7878	7721	98	36	96	25
2004	7951	7814	98'31	45	70	22
2005	9708	9476	97'61	16	206	10
2006	11741	11471	97'7	23	237	10
2007	10013	9840?	98'27	21	137	15

(*) FUENTE:

- Todos los datos relativos al año 2007 de este Anexo 1 me los facilitó amablemente Miguel Ángel MONTAÑÉS, Vice-secretario General del Tribunal Constitucional, en la última reunión que mantuvimos en el mes de abril de 2008.
- Datos 1980-1994: FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma», en <http://www.falternativas.org> Documento de Trabajo 58/2004, consultada el 23 de noviembre de 2006, pp. 1-49, pág. 10.
<http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>, consultadas todas el 24 agosto de 2007.
Datos 1995: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_anexo03.html#clo
Datos 1996-2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_anexo03.html
Datos 2001-2006: [http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html# CuadroDest15](http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#CuadroDest15) actualizada el 12 Noviembre de 2007.

(1) De los cuales 187 fueron recursos de amparo electoral y el resto ordinarios: 9653.

TABLA 2:
ASUNTOS RESUELTOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

AÑO	TOTAL	AMPARO		RECURSOS INCONST.	CUESTIONES INCONST.	CONFLICTOS Y DEMÁS
		Cifra	%			
1995	4081	4012	98'3	12	22	13
1996	4612	4483	97'2	22	78	29
1997	4424	4301	97'21	22	87	14
1998	4978	4885	98'13	24	53	16
1999	5141 (1)	5090	99	21	21	9
2000	6998	6913	98'78	24	53	7
2001	6187	6106	98'69	12	57	12
2002	5702	5611	98'4	36	49	6
2003	6735	6658	98'85	20	47	10
2004	7310	7109	97'25	30	149	22
2005	6339	6078	95'88	60	175	26
2006	8541	8368	97'97	24	133	16
2007	11590	11393	98'3	26	164	7

- (1) Sobre datos sobre «asuntos resueltos» en 1999 arrojados por la Memoria del año 1999 (4835) no coinciden con las Memorias de los años siguientes (5141 asuntos resueltos). Se toman los datos de las Memorias posteriores 1999 coincidentes todos ellos en 5141.

* FUENTE: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>, consultadas todas el 24 agosto de 2007.

Datos 1995: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_anexo03.html#c1o

Datos 1996-2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_anexo03.html

Datos 2001-2006 actualizada el 10 de noviembre de 2007: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#CuadroDest15

TABLA 3:
COMPARACIÓN ENTRE ASUNTOS RECIBIDOS Y RESUELTOS (*)

AÑO	RECURSO AMPARO			RECURSO INCONST.		CUEST. INCONST.		Conf y demás		TOTAL		
	Ing.	Res.	Difer.	Ing.	Res.	Ing.	Res.	In.	Res.	Ing.	Res.	Difer.
1995	4369	4012	+357	18	12	81	22	11	13	4479	4081	+398
1996	4689	4483	+206	14	22	102	78	5	29	4810	4612	+198
1997	5391	4301	+1090	47	22	90	87	10	14	5538	4424	+1114
1998	5441	4885	+556	36	24	51	53	9	16	5537	4978	+1114
1999	5582	5090	+492	23	21	33	21	13	9	5651	5141	+510
2000	6762	6913	-151	35	24	85	53	19	7	6901	6998	-97
2001	6786	6106	+680	26	12	105	57	17	12	6934	6187	+747
2002	7285	5611	+1674	61	36	99	49	11	6	7456	5702	+1754
2003	7721	6658	+1063	36	20	96	47	25	10	7878	6735	+1143
2004	7814	7109	+705	45	30	70	149	22	22	7951	7310	+641
2005	9476	6078	+3398	16	60	206	175	10	26	9708	6339	+3369
2006	11471	8368	+3103	23	24	237	133	10	26	11741	8541	+3200
2007	9840	11393	-1553	21	26	137	164	15	7	10013	11590	-1577

Conf y demás: Conflictos y demás asuntos de su competencia.

Ing.: Asuntos ingresados.

Res.: Asuntos resueltos.

Difer.: Diferencia entre asuntos ingresados y asuntos resueltos.

* FUENTE: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>, consultadas todas el 24 agosto de 2007.

Datos 1995: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_anexo03.html#c1o

Datos 1996-2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_anexo03.html

Datos 2001-2006 consultados el 14 de noviembre de 2007: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#CuadroDest15

TABLA 4:

TOTAL ACUMULADO ASUNTOS PENDIENTES DE ADMISIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (a 31 de diciembre de 2007) (*)

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ASUNTOS PLENO	–	66	77	80	81	37	59
ASUNTOS SALAS (RAC)	4537	6040	7071	7580	10990	13883	12166
TOTAL	4537	6106	7148	7660	11071	13920	12225

* FUENTE: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2005/memo05_anexo03.html#Cuadro15 consultada el 10 de noviembre de 2007.

TABLA 5:

TOTAL ACUMULADO DE ASUNTOS ADMITIDOS A TRÁMITE PENDIENTES DE SENTENCIA (a 31 de diciembre de 2007) (*)

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ASUNTOS PLENO	492	510	507	511	482	622	585
ASUNTOS SALAS (RAC)	425	363	428	505	412	277	332
TOTAL	917	873	935	1016	894	899	917

* FUENTE: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#CuadroDest15 consultada el 10 de Noviembre de 2007.

TABLA 6:
**TRÁMITE DE ADMISIÓN DE LOS NUEVOS ASUNTOS COMPETENCIA
DEL PLENO INGRESADOS CADA AÑO (*)**

AÑO	ASUNT RECIB. (1) PLENO	ADMISIONES		INADMISIONES		TOTAL trámite admisión	ASUNTOS RECIBIDOS ese año sin trámite de admisión	
		Cifra	%	Cifra	%		Cifra	%
1999	69	45	65'21	8	11'59	53	16	23'18
2000	139	105	75'53	15	10'79	120	19	13'66
2001	148	96	64'86	31	20'94	127	21	14'18
2002	171	137	80'11	36	21'05	173	-2	–
2003	157	123	78'34	25	15'92	148	9	5'73
2004	137	83	60'58	56 (2)	40'87	139	-2	–
2005	232	97	41'81	115 (3)	49'56	212	20	8'62
2006	270	185	68'51	57	21'11	242	28	10'37
2007	173	121	69'94	31	17'91	152	21	12'13

* FUENTE: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>. consultadas todas el 24 de agosto de 2007 excepto los de 2006 que fueron consultadas el 14 de noviembre.

– Datos de 2006: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html

– Datos de 2005: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2005/memo05_04.html

– Datos de 2004: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2004/memo04_04.html

– Datos de 2003: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2003/memo03_04.html

– Datos de 2002: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2002/memo02_04.html

– Datos de 2001: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2001/memo01_04.html

– Datos de 2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_05.html

– Datos de 1999: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_05.html

(1) Asuntos de competencia del Pleno recibidos en el año.

(2) En el trámite de admisión el Tribunal también dio por terminados por diferentes causas 37 asuntos.

(3) En el trámite de admisión el Tribunal también dio por terminados por diferentes causas 64 asuntos.

TABLA 7:

TRÁMITE DE ADMISIÓN DE LOS NUEVOS RAC RECIBIDOS CADA AÑO (*)

AÑO	ASUNT RECIB. (1) PLENO	ADMISIONES		INADMISIONES		TOTAL trámite admisión	ASUNTOS RECIBIDOS ese año sin trámite de admisión	
		Cifra	%	Cifra	%		Cifra	%
1999	5582	224	4'01	4485	80'34	4709	873	15'63
2000	6762	213	3'14	6172	91'27	6385	377	5'57
2001	6786	172	2'53	5329	78'52	5501	1285	18'93
2002	7285	179	2'45	4977	68'31	5156	2129	29'22
2003	7721	616 (2)	7'97	5557	71'97	6173	1548	20'04
2004	7814	317	4'05	6341	81'14	6658	1156	14'79
2005	9476	217	2'28	5394	56'92	5611	3865	40'78
2006	11471	501	4'36	7498	65'36	7999	3472	30'26
2007	9840	259	2'63	10970	— (3)	11229	-1389	-14'11 (4)

* FUENTE: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>, consultadas todas el 24 de agosto de 2007, excepto los de 2006 que fueron consultados el 14 de noviembre de 2007.

– Datos de 2006: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#datos

– Datos de 2005: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2005/memo05_04.html

– Datos de 2004: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2004/memo04_04.html

– Datos de 2003: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2003/memo03_04.html

– Datos de 2002: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2002/memo02_04.html

– Datos de 2001: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2001/memo01_04.html

– Datos de 2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_05.html

– Datos de 1999: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_05.html

(1) Recursos de amparo constitucional recibidos ese año.

(2) de los cuales 377 son amparos presentados por agrupaciones electorales prohibidas por suceder a un partido político disuelto.

(3) Se inadmitieron más recursos de amparo de los que se recibieron en 2007.

(4) Se tramitaron un 14'11 % más recursos de amparo de los que se recibieron en 2007.

TABLA 8:
OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO (*)

AÑO	RAC	ARTÍCULO 24 CE		ARTÍCULO 14 CE		Restantes derechos y libertades de la CE	
		Cifra	%	Cifra	%	Cifra	%
1999	5582	4601	82'42	1068	10'13	1104	10'77
2000	6762	5703	84'33	1600	23'66	1274	18'84
2001	6786	5778	85'14	1541	22'70	1285	18'94
2002	7285	6212	85'27	1556	21'36	1357	18'63
2003	7721	6499	84'17	1190	15'41	1992	24'89
2004	7814	6523	83'48	1206	15'43	1754	22'45
2005	9476	8283	87'41	1579	16'66	1972	20'31
2006	11471	10234	89'22	1966	17'14	2476	21'58
2007	9840	8409	85'46	1543	15'68	2159	21'94

* FUENTE: <http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/memorias.html>, consultadas todas el 14 de noviembre de 2007.

- Datos de 2006: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html#datos
- Datos de 2005: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2005/memo05_04.html
- Datos de 2004: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2004/memo04_04.html
- Datos de 2003: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2003/memo03_04.html
- Datos de 2002: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2002/memo02_04.html
- Datos de 2001: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2001/memo01_04.html
- Datos de 2000: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2000/memo00_05.html
- Datos de 1999: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/1999/memo99_05.html