

Diálogos para el futuro judicial LXIII. El recurso de amparo: análisis y claves

Coordinación e introducción:

Álvaro Perea González

(Letrado de la Administración de Justicia)

Autores:

Itziar Gómez Fernández

(Letrada del Tribunal Constitucional)

Antonio Dorado Sánchez

(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

Ana López Navío

(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

Luis Zafra Romero

(Abogado. EJASO)

Rafael Illescas Rojas

(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

Diario LA LEY, Nº 10291, Sección Justicianext, 22 de Mayo de 2023, LA LEY

ÍNDICE

[Diálogos para el futuro judicial LXIII. El recurso de amparo análisis y claves](#)

[Introducción](#)

[1º. ¿Cómo podríamos valorar actualmente la situación general del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?](#)

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School\)](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\)](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

[2º. La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo el controvertido requisito de la «especial trascendencia constitucional». Con la retrospectiva que conceden más de quince años de vigor... ¿Era necesario? ¿Ha servido para mejorar el trámite de admisión?](#)

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School\)](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\)](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

[3º. Las estadísticas anuales del Tribunal Constitucional evidencian la concentración de los asuntos en el recurso de amparo \(8.528 en 2022\). El Acuerdo de 15 de marzo de 2023 busca facilitar el cumplimiento de los requisitos legales para que los recurrentes puedan exponer mejor sus razones. ¿Qué opinión merece el Acuerdo? Algunas cuestiones como la extensión máxima de la demanda han sido controvertidas para la comunidad jurídica. ¿Las reglas establecidas serán eficaces?](#)

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School\)](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\).](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

[4º. El 82% de los recursos de amparo \(año 2022\) invocan la vulneración del derecho a la tutela judicial. ¿Qué conclusión podemos extraer de este dato?](#)

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho](#)

[Constitucional en ISDE Law & Business School](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\)](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

5º. Cada año existen más recursos de amparo, el volumen de ingreso de este tipo de asuntos se incrementa. ¿Por qué? ¿Se ha convertido la jurisdicción constitucional en una tentativa de «tercera o cuarta instancia»? ¿Sería preciso introducir alguna restricción normativa o la solución pasa por una mayor dotación de medios al Tribunal Constitucional?

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho](#)

[Constitucional en ISDE Law & Business School\)](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\)](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

6º. El Acuerdo de 15 de marzo de 2023 sitúa al Tribunal Constitucional en la línea de otros órganos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión en lo que a formularios o reglas de redacción afecta. ¿La brevedad para facilitar el control de admisión no puede terminar siendo un riesgo para el control de fondo de los asuntos?

[Itziar Gómez Fernández \(Letrada del Tribunal Constitucional\)](#)

[Antonio Dorado Sánchez \(Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho](#)

[Constitucional en ISDE Law & Business School\)](#)

[Ana López Navío \(Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén\)](#)

[Luis Zafra Romero \(Abogado. EJASO\)](#)

[Rafael Illescas Rojas \(Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal\)](#)

Normativa comentada

Constitución Española de 27 Dic. 1978

TÍTULO PRIMERO. De los Derechos y Deberes Fundamentales

CAPÍTULO II. DERECHOS Y LIBERTADES

SECCIÓN 1.ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas

Artículo 24

CAPÍTULO IV. DE LAS GARANTÍAS DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo 53

TÍTULO IX. Del Tribunal Constitucional

Artículo 159

Artículo 161

LO 7/2015 de 21 Jul. (modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial)

LO 6/2007 de 24 May. (modifica la LO 2/1979 de 3 Oct., Tribunal Constitucional)

LO 6/1985 de 1 Jul. (Poder Judicial)

LIBRO III. DEL RÉGIMEN DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES

TÍTULO III. DE LAS ACTUACIONES JUDICIALES

CAPÍTULO III. DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS JUDICIALES

Artículo 241.

LO 2/1979 de 3 Oct. (Tribunal Constitucional)

TÍTULO III. Del recurso de amparo constitucional

CAPÍTULO PRIMERO. DE LA PROCEDENCIA E INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Artículo 42

Artículo 43

Artículo 44.

CAPÍTULO II. DE LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Artículo 49

Artículo 50.

Artículo 52

TÍTULO VII. De las disposiciones comunes sobre procedimiento

Artículo 86

L 1/2000 de 7 Ene. (Enjuiciamiento Civil)

LIBRO II. De los procesos declarativos

TÍTULO IV. De los recursos

CAPÍTULO V. Del recurso de casación

Artículo 477. *Motivo del recurso de casación y resoluciones recurribles en casación.*

DISPOSICIONES FINALES

Decimosexta. *Régimen transitorio en materia de recursos extraordinarios.*

L 29/1998 de 13 Jul. (jurisdicción contencioso-administrativa)

Jurisprudencia comentada

TC, Sala Primera, S 172/2016, 17 Oct. 2016 (Rec. 299/2013)

Comentarios

Resumen

El pasado 23 de marzo, el BOE publicaba el Acuerdo de 15 de marzo de 2023, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se regula la presentación de los recursos de amparo a través de su sede electrónica. Un instrumento novedoso en la jurisdicción constitucional con el que se pretende mejorar los defectos detectados en el trance de admisión y que, no obstante, invita a una reflexión más amplia sobre cuál es el estado de salud de una las garantías más importantes de los derechos fundamentales en España: el recurso de amparo.

Introducción

El recurso de amparo, previsto por los artículos 53.2 (LA LEY 2500/1978) y 161.1.b) de la Constitución Española (LA LEY 2500/1978) y 41 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979), erige a este órgano en «último guardián» de los derechos y las libertades reconocidos como tales por la norma fundamental.

En coherencia con su naturaleza de última *ratio* y su complementariedad con la jurisdicción ordinaria, el tratamiento jurídico, normativo y jurisprudencial, del recurso de amparo debe ser lo suficientemente cauteloso para que al mismo tiempo que se integran las novedades

originadas por la evolución de los tiempos se preserve en toda su dimensión la eficacia de una herramienta que protege, de forma definitiva, al ciudadano frente a los eventuales abusos de los poderes.

La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979), operada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (LA LEY 5526/2007), tuvo por objeto rediseñar el acceso al recurso de amparo con el propósito de paliar el crecimiento del número de recursos que, según la misma exposición de motivos de la ley, había provocado que todos los medios personales y materiales del órgano se ocupasen en su tramitación y decisión. Nació así la «especial trascendencia constitucional», un nuevo requisito que corresponde examinar de forma exclusiva al Tribunal Constitucional (STC n.º 172/2016, de 17 de octubre (LA LEY 145324/2016)) y que se interpreta como la posibilidad de que el recurso justifique una decisión sobre el fondo del asunto en atención a la general eficacia y determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Un requisito quizá impuesto por la realidad de las cosas y el incremento exponencial de los asuntos pero que, en la práctica, ha significado un porcentaje elevadísimo de inadmisiones a trámite.

De acuerdo con la estadística publicada por el mismo Tribunal Constitucional,



En el año 2022 tuvieron ingreso un total de 8.591 asuntos, de los cuales 8.528 fueron recursos de amparo

en el año 2022 tuvieron ingreso un total de 8.591 asuntos, de los cuales 8.528 fueron recursos de amparo, y concluidos con providencia de inadmisión un total de 6.793. Números todos los anteriores que ratifican un problema en el trámite inicial del recurso de amparo y que han conducido al dictado por el Pleno del Tribunal del Acuerdo de 15 de marzo de 2023, por el que se regula la presentación de los recursos de amparo a través de su sede electrónica.

¿Qué ocurre con el recurso de amparo en nuestro país? ¿Qué efecto tendrá el Acuerdo de 15 de marzo de 2023? ¿Qué mejoras técnico-normativas podrían introducirse en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional?

La tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas difícilmente puede acontecer y convertirse en hecho si carecemos de medios eficaces y suficientes para enfrentar los abusos. Desde esta óptica, disfrutar de un recurso de amparo ajustado a la compleja realidad de los tiempos pero capaz de salvaguardar al ciudadano frente a cualquier vulneración prohibida debe ser algo mucho más que un deseo. Debe ser un imperativo, una obligación asentada sobre unas pautas consensuadas que fortalezcan la posición del Tribunal Constitucional en su compromiso con la protección de los derechos de todos.

1º. ¿Cómo podríamos valorar actualmente la situación general del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?



Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Personalmente definiría la situación como frustrante, tanto desde el punto de vista del Tribunal, como desde el punto de vista de los titulares de los derechos fundamentales, que acuden ante la jurisdicción constitucional solicitando la activación del mecanismo de garantía jurisdiccional de esos derechos que debería ser el amparo.

Desde la óptica del Tribunal la percepción podría ser que la reforma del año 2007 (Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (LA LEY 5526/2007), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979)), no ha sido lo suficientemente eficaz para reordenar el trabajo del Tribunal y apartarlo de las dificultades funcionales que lleva experimentando desde finales de los años 80. Si analizamos las estadísticas de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la reforma del recurso de amparo, podemos ver cómo el amparo suponía el 97 o 98% de los asuntos que llegaban al Tribunal Constitucional. En números absolutos se estaba ligeramente por debajo de los 8000 asuntos entre el 2002 y el 2004), alzándose la cifra a los 9708 en 2005 y a 11741 en 2006. Las cifras sin duda eran elevadas, y la sobre representación del amparo en la jurisdicción constitucional podía justificar la intervención. Pero si revisáramos los últimos cinco años, podríamos comprobar que desde el 2018 el amparo supone más del 99% de los asuntos de los que debe conocer el Tribunal Constitucional, y que, si bien en 2018 y 2020 el número de amparos ingresados estaba por debajo de los 7000, en los dos últimos años, esa cifra ha superado, de nuevo, la cifra de los 8000 recursos de amparo.

Por tanto, el número de amparos que llegan al Tribunal no desciende de manera notable, y esas demandas deben ser tramitadas, estudiadas y admitidas o no a trámite en función del cumplimiento de los requisitos procesales. Pero el volumen de trabajo inicial al que debe hacer frente el Tribunal Constitucional no se ha reducido en términos sustanciales, lo que explica la pendencia de asuntos de amparo pendientes de primera providencia (a finales de diciembre de 2022, un total de 6312). El Tribunal no ha logrado ser más eficaz, si bien ha cambiado el orden de prioridades, impulsado por esta reforma, dando más peso en el tiempo de las deliberaciones y en la definición de los órdenes del día del Pleno y las Salas, al control de constitucionalidad y la resolución de conflictos constitucionales. A pesar de ello, el volumen de este tipo de procesos ha descendido en los últimos 15 años, razón que explica la menor pendencia en asuntos "de Pleno", y la mejora en la gestión interna de estos procesos. Pero no puede afirmarse que esa mejora se deba en exclusiva, quizá ni siquiera principalmente, a la reforma del recurso de amparo.

Del lado de los ciudadanos, por su parte, se ha extendido la idea de que la tasa de admisibilidad del recurso de amparo es ridículamente baja, y de que ya no es un recurso eficaz para la protección de los derechos fundamentales, porque la mera lesión de esos derechos o la gravedad de esa lesión, por sí sola, no es causa autónoma que justifique su admisión a trámite. Y si bien esto es cierto (porque la especial trascendencia constitucional no está vinculada a la lesión denunciada), no lo es menos que el recurso de amparo ha cambiado (ya no es un recurso subjetivo, sino una herramienta objetiva para la interpretación de la constitución), y que eso no se ha traducido en el uso que de eso hacen los titulares de los derechos. Quizá hubiera sido más sencillo comprender el cambio si se entendiese mejor la noción de especial trascendencia constitucional, porque es un concepto ambiguo y poco claro. Pero lo cierto es que, actualmente, existe una opinión negativa de este mecanismo de garantía por la mayor parte de sus potenciales usuarios.»



Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«En mi opinión, el recurso de amparo vive todavía un período de transición entre una necesaria primera etapa, marcada por su papel como principal instrumento para fijar la doctrina sobre la aplicación de los recién constituidos derechos fundamentales y la que está llamada a ser su misión en los próximos años: servir como vía de actualización de la jurisprudencia y, principalmente, como baluarte en la defensa de los derechos fundamentales.

En este contexto, las reformas que se han ido introduciendo en el recurso de amparo han ido encaminadas a lograr esta estabilización restringiendo —quizá demasiado— las posibilidades de acceso a esta vía de protección extraordinaria de derechos fundamentales. Con ello, la situación actual no puede considerarse satisfactoria puesto que la imposición de nuevos requisitos como la necesidad de justificar la "especial trascendencia constitucional" abre la puerta a que flagrantes lesiones de derechos fundamentales queden fuera del control del Tribunal Constitucional. Todo ello sin la posibilidad de acudir ya a ninguna otra solución en Derecho interno.»



Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

«Es un recurso del que se viene abusando desde hace muchos años y se sigue abusando en la actualidad. Este "abuso" o "mal uso" del mismo ha llegado a ocasionar una "crisis funcional" del propio Tribunal Constitucional haciendo que éste corriese el riesgo de desnaturalizarse, desviándose de su función original de fijación y defensa de los derechos fundamentales. Esta crisis fue el origen de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) 6/2007 que introdujo la figura de la especial trascendencia constitucional.

Se han realizado múltiples reformas de la LOTC (LA LEY 2383/1979) en busca de la mejora de esta situación, siendo la más significativa la citada reforma de 2007, pero ninguna de ellas ha sido efectiva. El recurso de amparo sigue ocupando la mayor parte del tiempo del TC pues el número de demandas que entran en él continúa creciendo.

No obstante, a pesar de las deficiencias que presenta el recurso de amparo, creemos que sigue siendo una figura de vital importancia en nuestro sistema de garantías de los derechos fundamentales. Además, su desaparición conllevaría, a nuestro modo de ver, la pérdida de la "esencia" del TC, ya que el recurso de amparo es una de las principales competencias atribuidas por la Constitución a este órgano. Creemos, por tanto, que esta figura aún puede ofrecer mucho a nuestro sistema, tanto en lo que a la protección de los derechos fundamentales se refiere, como a la

protección e interpretación del propio texto constitucional.»



Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«La situación del recurso de amparo viene marcada, indudablemente, por el casi inexistente porcentaje de admisión, particularmente por la dificultad que conlleva la justificación de la especial trascendencia constitucional tras la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2017. Según se explica en el Preámbulo del Acuerdo de Pleno gubernativo del Tribunal Constitucional adoptado el 15 de marzo de 2023, el 53 % de los escritos de demanda adolecen de absoluta falta o insuficiente justificación de la trascendencia constitucional. Y añade que se han inadmitido por defectos de procedibilidad el 76 % de los recursos presentados. En atención a ese escenario, se expresa que el Tribunal no puede permanecer "imposible" ante esas demandas "cuyo contenido no puede entrar a valorar", pareciendo esbozar un lamento por no poder admitir y resolver esos recursos que caen en el foso de la inadmisión por incumplimiento de los requisitos procedimentales por parte del recurrente.

Es fácilmente advertible que el Acuerdo pone el foco sobre la inadmisión del recurso, principalmente, en los defectos en los que incurre el recurrente en amparo —que es quien incumple esos presupuestos— pero no en los estrictos (y muchas veces inextricables) criterios de admisibilidad del recurso, que se mantienen inalterables. En consecuencia, es cuestionable que tales medidas vayan a favorecer un cambio en la situación a la que presuntamente responden, dado que los criterios de admisibilidad no han variado y, por tanto, se seguirán dejando fuera de los márgenes decisorios del Tribunal Constitucional verdaderas lesiones de los derechos y libertades constitucionales, principalmente, por no justificarse la especial trascendencia constitucional.

Precisamente, el hecho de que se admitan tan escasos recursos de amparo unido a que la mayor parte de las inadmisiones lo sean por motivos de procedibilidad —y que las inadmisiones se produzcan con una lacónica providencia en la que únicamente se limita a consignar la causa de la inadmisión, pero huérfana de la más mínima motivación, por más que los arts. 50.3 (LA LEY 2383/1979) y 86.2 LOTC (LA LEY 2383/1979) no obliguen a ello— acrecienta la falta de confianza en el recurso de amparo como mecanismo para la defensa de los derechos fundamentales. Y entendemos que el Acuerdo difícilmente revertirá esa situación de casi nulo acceso a la tutela del Tribunal Constitucional sin una modificación previa de los estrechos márgenes de admisibilidad.»



Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«De una forma negativa. Bajo mi humilde punto de vista, no cumple la función encomendada a dicho Tribunal tanto por la Constitución Española (LA LEY 2500/1978), como por su Ley Orgánica 2/1979 (LA LEY 2383/1979). Ello, al menos, en lo relativo a la resolución de recursos de amparo.

En tal sentido, dicho Tribunal, que debe ser garante de los derechos fundamentales de todas y todos, lo es únicamente de algunos. Ha quedado más como un Tribunal político que garantizador de los derechos fundamentales.

Lo anterior, no hay más que observarlo en cuanto hemos tenido que soportar estos últimos meses de atrás, en relación con la designación de sus miembros y la paridad política existente en su composición. No parece fácil asimilar que, en determinados asuntos de trascendencia política, todos los componentes del Tribunal designados por los partidos de izquierdas tengan la misma opinión en un determinado asunto, la cual, además, es contraria a la opinión que mantienen los componentes designados por los partidos de derechas. No parece ser muy "estético".

Tampoco ayuda a cambiar mi negativa opinión, una doble circunstancia adicional.

Por un lado, la gran cantidad de compañeros que acuden al Tribunal Constitucional, por ser ello un requisito previo y de obligado cumplimiento para después poder acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por otro lado, la exigencia, como requisito de obligado cumplimiento para su admisión, que el recurso de amparo presente "especial trascendencia constitucional". Concepto éste absolutamente indeterminado, no definido en su jurisprudencia por el propio Tribunal.»

2º. La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo el controvertido requisito de la «especial trascendencia constitucional». Con la retrospectiva que conceden más de quince años de vigor... ¿Era necesario? ¿Ha servido para mejorar el trámite de admisión?

Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Mi respuesta a esta cuestión va implícita en la anterior. Creo que era necesario introducir cambios de funcionamiento en el trabajo del Tribunal para gestionar de manera más eficaz el volumen de recursos de amparo que debe tratar la jurisdicción constitucional.

Tratándose de un Tribunal con apenas 12 magistrados, y habida cuenta de la pluralidad de sus funciones, es lógico pensar que dedicar entre el 95% y el 99% de los recursos personales y temporales a resolver recursos de amparo no es posible. En particular si tenemos en cuenta, y creo que esta reflexión es muy importante, que la garantía jurisdiccional de los derechos tiene unos actores principales que son los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria, mientras que el Tribunal Constitucional es órgano de control único de la constitucionalidad de las normas y árbitro en exclusiva de los conflictos de competencias, de atribuciones, en defensa de la autonomía local, en defensa de la autonomía foral, etc.

En suma, el amparo no conforma la esencia de la jurisdicción constitucional. De hecho, el recurso de amparo constitucional no es sino un fracaso del sistema ordinario de garantía

En suma, el amparo no conforma la esencia de la jurisdicción constitucional. De hecho, el recurso de amparo constitucional no es sino un fracaso del sistema ordinario de garantía, porque cuando un asunto llega a sede constitucional es porque ninguno de los mecanismos previos de garantía (específica en defensa de los derechos fundamentales *ex art.* 53.2 CE, o genérica) ha funcionado. Por tanto, parece razonable que se introdujeran mecanismos correctores para reequilibrar esos ejes funcionales del Tribunal, y para mejorar la eficacia del órgano, rebajando los tiempos de respuesta y la pendencia.

Dicho esto, quizá la pregunta no es si era necesario hacer algo, sino si era necesario que, entre las otras medidas que también se adoptaron, se introdujera además la noción de la especial trascendencia constitucional, que reconduce a la idea de que el Tribunal elige aquellos recursos de amparo que considera oportuno resolver, con arreglo a un criterio de aplicación poco clara.

Y la respuesta es que la aplicación del criterio de admisibilidad no ha dejado satisfecho a nadie, porque ni la doctrina, ni los abogados son capaces de identificar realmente las causas de especial trascendencia constitucional, emparejándolas con los asuntos efectivamente admitidos a trámites. Quizá el error haya estado en tratar de atribuir un contenido objetivo, abstracto y genérico a una noción eminentemente abierta y subjetiva.

A la pregunta de si este requisito de admisibilidad ha servido para mejorar el trámite de admisión, creo que la respuesta es que ha servido para cambiarlo y para hacerlo más rápido en los asuntos fácilmente inadmisibles, mientras que ha supuesto una complicación en relación con los que podríamos denominar "casos difíciles".»

Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«Desde luego era —y sigue siendo necesario— buscar un modelo que permita transitar entre la mencionada primera etapa, esencialmente de creación de una malla de jurisprudencia constitucional y una segunda de estabilización y garantía de aplicación de dicha doctrina.

Curiosamente, el número de providencias de inadmisión dictadas en 2007 y las dictadas en 2021 son similares (alrededor de 7.300 en ambos casos) si bien en 2007 suponían aproximadamente el 64% del total y actualmente las

inadmisión rondan el 85% sobre el total. Sin embargo, lo cierto es que el número de amparos pendientes de admisión por parte de las Salas no ha hecho más que crecer y se ha casi duplicado desde los aproximadamente 2.300 de 2017 hasta los cerca de 5.000 amparos pendientes de admisión con los que se cerró 2021. Estos números nos indican que, al menos a nivel cuantitativo y en cuanto a carga de trabajo y capacidad de gestión se refiere, la situación no parece haber mejorado. Siguen siendo miles los recursos de amparo que se presentan y, aunque el porcentaje de inadmisión ha crecido de manera notable, la acumulación de trabajo y la limitada capacidad de las Salas para absorber dicha carga sigue siendo un problema patente.

A esta circunstancia se une el efecto indeseado, antes apuntado, que la exigencia de la "especial trascendencia constitucional" ha supuesto en tanto que permite, potencialmente, inadmitir asuntos en los que claramente se han producido vulneraciones de derechos fundamentales y que quedan, de esta forma, desprovistos de toda garantía. Y es que este criterio deja a las Salas un amplio margen de arbitrio para concretar el sentido y alcance del mismo, corriendo el riesgo de que sea empleado como un mero instrumento al servicio de la modulación de la carga de trabajo del Tribunal.»

Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

«La situación del TC en estos años era insostenible. La problemática de su funcionamiento se fue agravando año tras año. Debemos destacar la existencia de dos hechos como los causantes de esta situación: de un lado, el esfuerzo y el tiempo que el TC dedicaba a la inadmisión de los recursos de amparo y, de otro, el ya mencionado abuso del recurso de amparo en sí mismo. Era necesario hacer algo para solventar este colapso.

La LO 6/2007, de 24 de mayo (LA LEY 5526/2007), intentó dar solución a todos estos problemas adecuando la normativa a las exigencias que se derivaban de la realidad práctica del funcionamiento y organización de nuestro TC. El texto final de la reforma fue objeto de multitud de debates y desacuerdos. La mayoría de ellos versaban acerca del riesgo o peligro de la proyectada reforma de mermar la defensa y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ello debido a la excesiva objetivación del amparo (mediante exigencias como la especial trascendencia constitucional) en detrimento del amparo subjetivo. En última instancia, la mayor eficacia y funcionalidad del propio Tribunal no puede implicar la reducción de las garantías de los ciudadanos en cuanto a sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Respecto a la efectividad de la reforma, de las tres principales medidas que introdujo el legislador (atribución a las Secciones de competencia para resolver recursos de amparo; nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones; y modificación del trámite de admisión del recurso de amparo) consideramos que sólo la tercera cumplió —relativamente— su función.

En la actualidad, existe una jurisprudencia vacilante no sólo respecto a las obligaciones impuestas al demandante de amparo a la hora de desplegar las obligaciones que le son impuestas por el art. 49.1 *in fine* LOTC (LA LEY 2383/1979); sino respecto al propio cumplimiento de las obligaciones que su propia Ley Orgánica le impone al Tribunal a la hora de admitir a trámite una demanda basada en la especial trascendencia constitucional y su necesaria apreciación no como cumplimiento de un mero requisito formal, sino como un verdadero requisito sustantivo o de fondo, art. 50.1 b) LOTC (LA LEY 2383/1979). Es por ello que, aún a día de hoy, muchos operadores jurídicos aún no han sido receptivos a la reforma. Esto es, aún se presentan recursos de amparo sin justificar la trascendencia constitucional, o sin haber agotado la vía judicial previa o sin justificar la lesión de un derecho fundamental.»

Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«La reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007 (LA LEY 5526/2007) respondía exactamente al propósito no escondido de aligerar la carga de trabajo del Tribunal de Constitucional ante el creciente número de demandas de amparo. Así se explicitaba en su Exposición de Motivos. Y, entre otras medidas adoptadas (o "novedades", conforme a la parte expositiva de la norma) se contemplaba una nueva carga para el recurrente en amparo, cual es la acreditación de que el recurso era merecedor de una respuesta del Tribunal Constitucional "en razón a su especial trascendencia constitucional".

Desde luego, la medida no obedece a una *necesidad* para el justiciable, en tanto desenfoca el contenido de su recurso —centrado, obviamente, en la lesión de derechos o libertades que denuncia— y se le exige justificar cuál es la trascendencia de esa lesión —más allá del caso concreto— para la interpretación de la Constitución; ni tampoco, a

mi juicio, ha supuesto una *mejora* del sistema de tutela de derechos y libertades constitucionales sino que, por el contrario, únicamente se ha conseguido estrechar aún más los límites de la admisión, lo que se ha traducido en una reducción del número de recursos admitidos a trámite, convirtiéndose la falta de justificación o la justificación insuficiente de la especial trascendencia constitucional en la principal causa de inadmisión del recurso de amparo (más de la mitad se inadmiten por ese motivo).

En realidad, la medida sólo iba encaminada, como decimos, a cubrir la necesidad del Tribunal Constitucional de reducir o minorar la carga de recursos y "[agilizar] el procedimiento" (de nuevo, la Exposición de Motivos de la LO 6/007 (LA LEY 5526/2007)). Pero la entronización de la *agilización* del procedimiento de amparo —como si todo lo que fuera pausado y mereciera un poso de reflexión tuviera que ser *per se* rechazable— mediante la imposición del requisito de la justificación de la especial trascendencia constitucional sólo se traduce en una finalización precoz y anticipada del procedimiento. Lo que verdaderamente se *agiliza* es la labor del Tribunal Constitucional, pero no el procedimiento en sí, que concluye con la abrupta inadmisión del recurso.»

Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«Ya he adelantado al final de la anterior respuesta, mi opinión sobre la "especial trascendencia constitucional".

Bajo mi punto de vista, la admisión de un recurso de amparo no puede quedar condicionada al cumplimiento de un requisito que ni se encuentra bien definido en la Ley Orgánica 2/1979 (LA LEY 2383/1979), ni tampoco desarrollado por la doctrina del Tribunal Constitucional.

En no pocas ocasiones, cuando nos tenemos que enfrentar la interposición de un recurso de amparo, nos encontramos ante un caso en el cual la vulneración del derecho fundamental es clara, pero no consigues encajar el recurso dentro de dicho requisito de obligado cumplimiento para su admisión.

Lo mismo ocurre en ocasiones con la necesidad o no de la previa interposición de un incidente de nulidad de actuaciones contra la resolución judicial que quieres recurrir en amparo. Así, si planteas dicho incidente de nulidad y el Tribunal Constitucional considera que no se debió plantear, puedes verte abocado a la inadmisión del recurso de amparo por extemporáneo. En cambio, cuando no planteas dicho previo incidente y el Tribunal considera que su planteamiento si era preceptivo, puedes verte abocado a una inadmisión del recurso por no haber agotado la vía judicial previa.

En definitiva, no me parece bien, incluso puede ser atentatorio del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de seguridad jurídica, condicionar la admisión de un recurso de amparo al cumplimiento de un requisito jurídico e indeterminado en su definición y planteamiento.

Por tanto, ni era necesario, ni ha mejorado el trámite de admisión. Ha servido única y exclusivamente para permitir a dicho Tribunal Constitucional disminuir su carga de trabajo, mediante el uso de un argumento formal para inadmitir recursos.»

3º. Las estadísticas anuales del Tribunal Constitucional evidencian la concentración de los asuntos en el recurso de amparo (8.528 en 2022). El Acuerdo de 15 de marzo de 2023 busca facilitar el cumplimiento de los requisitos legales para que los recurrentes puedan exponer mejor sus razones. ¿Qué opinión merece el Acuerdo? Algunas cuestiones como la extensión máxima de la demanda han sido controvertidas para la comunidad jurídica. ¿Las reglas establecidas serán eficaces?

Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Desde el final de las medidas procesales extraordinarias vinculadas al estado de alarma y la crisis del COVID-19, la pendencia en el recurso de amparo empezó a incrementarse, al tiempo que se incrementaban también los asuntos recibidos. Era necesario tomar medidas para evacuar los asuntos parados en el trámite de admisibilidad. Por un lado, se han adoptado medidas de contratación de personal técnico auxiliar (letrados y letradas del Tribunal Constitucional), se han modificado los canales y procesos internos de tramitación, y se han introducido estos requisitos formales a los que hace referencia la cuestión planteada (y el Acuerdo de 15 de marzo). Por tanto, las medidas adoptadas afectan a distintos elementos del proceso y deberían ser eficaces tomadas en su conjunto.

Por lo que hace a los requisitos formales del formulario y la demanda, me

La inexistencia de límites en la extensión de la demanda podía generar el efecto, contraproducente a los intereses de los recurrentes en amparo, de reproducción automática de todas las quejas planteadas desde la primera instancia

parece que son una oportunidad para mejorar la presentación de los recursos de amparo y que van a dirigir a las asistencias letradas a la mejor identificación de las cuestiones constitucionales que plantea el recurso de amparo. La inexistencia de límites en la extensión de la demanda podía generar el efecto, contraproducente a los intereses de los recurrentes en amparo, de reproducción automática de todas las quejas planteadas desde la primera instancia. Pero no se puede olvidar que el recurso de amparo es un proceso de cognición limitada: se limita a resolver las quejas relativas a la lesión de derechos fundamentales que pueda imputarse a la administración (art. 43 LOTC (LA LEY 2383/1979)), a las actuaciones sin valor de ley del poder legislativo (art. 42 LOTC (LA LEY 2383/1979)) o a las resoluciones

judiciales (art. 44 LOTC (LA LEY 2383/1979)). El mero desacuerdo con las resoluciones de instancia, no es causa para acudir en amparo y es muy frecuente que la defensa de los intereses subjetivos se confunda con la defensa de los derechos fundamentales de los recurrentes.

Por eso, creo que la reducción del espacio para exponer la causa, puede ser una oportunidad para que las asistencias letradas se esfuercen en sintetizar adecuadamente la cuestión constitucional de garantía de los derechos que los lleva en amparo.

Me parece que la crítica de la comunidad jurídica puede entenderse por la sorpresa, y por la necesidad de adaptar formas de trabajo.

Pero no creo que las exigencias puedan tenerse por contrarias a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos fundamentales y, además, van en completa sintonía con lo requerido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las demandas que se elevan a aquella sede. De modo que, ante una eventual inadmisión del recurso de amparo, el justiciable tendrá avanzado ya el trabajo para el planteamiento de un hipotético recurso ante el TEDH.»

Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«Esta medida no es nueva en nuestro ordenamiento y va en la línea de lo que ya se viene aplicando, por ejemplo, en el Tribunal Supremo desde el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo que vino a imponer, al igual que hace ahora el Tribunal Constitucional, la regla de los 50.000 caracteres como extensión máxima.

No hay razones para pensar que lo que ha venido funcionando en el recurso de casación no vaya a funcionar en la nueva formulación del recurso de amparo. La extensión propuesta parece razonable para exponer de manera clara y ordenada las principales ideas en las que se funde el recurso y el formulario servirá para realizar una rápida verificación de los requisitos formales que han de concurrir para la admisión.

Ambos instrumentos —limitación de extensión y establecimiento de un formulario estandarizado— son dos vías que, sin afectar las garantías o las limitaciones ya existentes, van a redundar en una mejora en la labor de las Secciones, haciendo más fácil una rápida identificación de la concurrencia de los requisitos básicos de admisibilidad y agilizando en última instancia la decisión sobre el fondo del asunto.»

Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén).

«Este Acuerdo pretende agilizar la tramitación y resolución de los recursos de amparo ante el TC. A partir de ahora, la presentación de la demanda se realizará a través de la sede electrónica del Tribunal rellenando un formulario que permita a los recurrentes exponer con claridad y precisión las lesiones de los derechos fundamentales, la trascendencia del recurso y la manera en que se ha producido el agotamiento de la vía judicial previa. Debemos recordar que este formulario no sustituye a la demanda que, a la que, a su vez, se le ha impuesto una extensión máxima de 50,000 caracteres.

Nuevamente, como ya sucedió con la reforma de 2007, nos encontramos con

Nos encontramos con una modificación en el trámite de admisión del recurso de amparo que supone una inclinación de la balanza en favor de la celeridad y en perjuicio de la calidad

una modificación en el trámite de admisión del recurso de amparo que supone una inclinación de la balanza en favor de la celeridad y en perjuicio de la calidad. Imponemos nuevamente un cambio en "las reglas del juego" que supone un nuevo aprendizaje para los recurrentes en amparo que les hace estar más pendientes de cuestiones burocráticas que de la calidad real del contenido de su demanda. Hecho llamativo más aún si tenemos en cuenta que la anterior reforma no fue aplicada adecuadamente por los operadores jurídicos ya que, a día de hoy, quince años después, siguen presentándose demanda de amparo sin la justificación de la especial

trascendencia constitucional.»

Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«De la lectura del Acuerdo cabría inferir que las reglas de presentación de los recursos de amparo aprobadas —(i) presentación telemática del recurso (ii) cumplimentación de un formulario (iii) documentación obligatoria y (iv) reglas formales y de extensión de la demanda— obedecen a la encomiable finalidad de evitar la inadmisión de los recursos de amparo por motivos formales. Obviamente, las medidas que más influyen en la modificación de la actual configuración del recurso de amparo son las relativas a la presentación del formulario y a la extensión máxima de la demanda.

Ciertamente, el hecho de que en el formulario se contenga como referencia obligatoria (i) la exposición de las vulneraciones constitucionales (ii) la justificación de la especial trascendencia y (iii) la indicación del agotamiento de la vía judicial puede ayudar al demandante en amparo a no eludir el cumplimiento de tales presupuestos y, por tanto, a que no se inadmita el recurso por ese motivo. Pero el propio Acuerdo prevé que el contenido del formulario permitirá al Tribunal "descartar la concurrencia de la lesión constitucional, de la especial trascendencia del recurso o del debido agotamiento de la vía judicial previa", sin necesidad, pues, de acudir al contenido de la demanda. Y así se explicita en el propio formulario al señalar que en la demanda que se adjunte se podrá argumentar con mayor extensión, pero advirtiendo que "el contenido de la presente exposición permitirá al Tribunal, en su caso, descartar la concurrencia de especial trascendencia constitucional".

Por tanto, surge la inevitable (y fundada) sospecha de que el formulario puede convertirse, en realidad, y en contra de la finalidad supuestamente perseguida por el Acuerdo, en un óbice aún mayor del que se pretende evitar, pues no es descartable que muchos de los recursos interpuestos sean inadmitidos en atención sólo a la exigua justificación del formulario (restringido a un máximo de 11.000 y 4.000 caracteres, respectivamente, para la exposición de la vulneración de derechos y para la justificación de la especial trascendencia constitucional) y no tras el análisis contenido de la —también limitada— demanda de amparo. Con las medidas adoptadas, cruzar la línea de la admisión se antoja aún más incierto. Sin duda, se ganará en agilidad (para el Tribunal Constitucional) pero por el camino se pierden garantías del justiciable en amparo.»

Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«En este punto, si lo pretendido es reducir la carga de trabajo del Tribunal Constitucional, sí puede ser útil. Ello, siempre y cuando, claro está, se utilice bien.

Por mi parte, hasta que no compruebe cómo es el uso del formulario y la aplicación del mismo por los letrados y por el Tribunal Constitucional, no puedo pronunciarme sobre la eficacia o no de tales reglas. Si me parece bien, que el propio Tribunal ya haya publicada una guía.

Sí parece funcionar bien este sistema en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Yo he tenido que acudir al mismo en varias ocasiones, y la existencia de un formulario (en el cual, tienes que exponer todos los argumentos en los que sustentas la vulneración del Convenio Europeo) y el posterior escrito adicional (con un máximo de 20 folios), sí me parece que funciona bien. Tienes espacio suficiente para trabajar como abogado. Y al TEDH no le llegan recursos voluminosos.»

4º. El 82% de los recursos de amparo (año 2022) invocan la vulneración del derecho a la tutela judicial. ¿Qué conclusión podemos extraer de este dato?

Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Podríamos extraer la conclusión de es el Poder judicial el que más vulnera los derechos de la ciudadanía en este país. Puesto que el art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) recoge un elenco de derechos que son todos ellos dimensiones diversas del más genérico derecho a la tutela judicial efectiva, y puesto que su vulneración se produce en el marco de los procesos judiciales, una conclusión inmediata es que, si el protagonista del recurso de amparo es el derecho a la tutela, es porque la mayor parte de las lesiones se dan en el contexto de las relaciones que se establecen entre el justiciable y quienes ejercen Poder judicial.

Pero esta conclusión es absurda.

Lo cierto es que si el art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) es el más invocado es porque las estrategias de defensa del justiciable muy pocas veces se plantean desde el inicio como estrategias de defensa de los derechos de contenido sustantivo (por oposición al art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), que es un derecho de contenido procesal). La mayor parte de los conflictos entre particulares o con la administración se plantean desde la defensa de los intereses subjetivos, que son, en la mayor parte de los supuestos, cuestiones de legalidad ordinaria, sin una dimensión constitucional precisa. Por eso, cuando se va avanzando en el procedimiento ordinario y el órgano judicial desatiende esos intereses subjetivos o da la razón a la contraparte, el problema de mera legalidad se transforma en una cuestión de vulneración del art. 24 CE. (LA LEY 2500/1978) Que, en ocasiones, se habrá visto efectivamente vulnerado. Pero que en la mayoría de los supuestos es una forma de traducir el desacuerdo del justiciable con la resolución a la que imputa la lesión de este derecho.

Tampoco ha ayudado nada a matizar esta tendencia (que subvierte la esencia y finalidad del recurso de amparo), la prolífica doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva que es el más estudiado, el más desarrollado y el que más matices contiene. Y que, en muchas ocasiones, también ha sido "mediatizado" por la jurisprudencia constitucional, para proteger derechos fundamentales sustantivos. Por tanto, se ha producido un círculo nada virtuoso que se retroalimenta y que ni siquiera ha sido capaz de romper la introducción del requisito de admisibilidad de la concurrencia de especial trascendencia constitucional: en torno al 55% de las sentencias de amparo emitidas durante 2022, se refieren al derecho a la tutela judicial efectiva.»

Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«Supone la constatación del fracaso de la expectativa que la propia Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (LA LEY 5526/2007) se había marcado ya que preveía que la introducción de una nueva regulación de la nulidad de los actos procesales ex artículo 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985) redundaría en un mejor y mayor control por parte de los tribunales ordinarios de las potenciales vulneraciones de derechos fundamentales y, por ende, en una menor carga del trabajo del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, los números reflejan que, lejos de haberse atajado esa circunstancia, los conflictos surgidos en el seno de los diferentes procedimientos judiciales, y la forma de afrontarlos por parte de la judicatura, siguen siendo una de las principales fuentes de disputa entorno a la protección de los derechos fundamentales en nuestro país.»

Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

«Existe una estrecha relación entre la ineficaz reforma del incidente excepcional de nulidad de actuaciones en 2007 y la no disminución de demandas de amparo que invocan este derecho. Creemos pues que no se han cumplido los objetivos que se perseguían con esta figura. Por una parte, no se ha desarrollado el incidente "excepcional" de nulidad de actuaciones como una garantía adicional más del justiciable ante la jurisdicción ordinaria, nada más lejos, la realidad ha sido que esta figura se ha convertido en un óbice procesal, a nuestro parecer molesto, que entorpece y dificulta la llegada al recurso de amparo. Bien es cierto, que la intención era que no fuese necesario llegar al TC, sino que la protección la otorgase el juez ordinario, pero siendo la realidad que esta figura no otorga dicha protección y que, finalmente, es necesario acudir a éste, lo único que hace el incidente es ralentizar el camino. Por otra parte, el incidente no ayuda en absoluto a la tutela de los derechos fundamentales por parte de la jurisdicción ordinaria, principalmente porque, aun habiéndose ampliado su objeto, la realidad es que la mayoría de los incidentes el único derecho alegado es el del art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), por lo que la reforma de 2007 no ha conllevado ninguna mejora en este sentido.

Consideramos, asimismo, que el efectivo rendimiento del incidente se debería haber traducido en una considerable disminución de demandas de amparo que alegasen el art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), pues esto significaría que el

juez ordinario, como garante principal de los derechos fundamentales, habría solventado las vulneraciones producidas a este derecho. Sin embargo, el porcentaje de invocación de este derecho sigue siendo considerablemente alto, de hecho, sigue siendo el derecho más invocado en los recursos de amparo, por lo que opinamos que el funcionamiento del incidente debe mejorar. Entendemos que este instrumento sólo es operativo en los supuestos de error patente del juez que dictó la última sentencia, ya que se le permite enmendar su propio error. Otro caso en el que podría parecer oportuno sería en los casos de procesos de única instancia ya que se permitiría ampliar la argumentación jurídica en relación al derecho fundamental.»

Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«Pese a la dificultad técnica del recurso —principalmente por la justificación de la especial trascendencia constitucional— y del casi nulo porcentaje de admisibilidad del recurso, dicha estadística revela que el recurso de amparo puede ser percibido como un último mecanismo frente a un pronunciamiento judicial desfavorable, lo que se materializa en que el recurso se fundamente, principalmente, en lesiones que se han producido en el seno de un procedimiento judicial y, por tanto, los Tribunales de Justicia son el principal foco del recurso frente al resto de poderes públicos.

En todo caso, para lesiones de derechos o libertades que tengan su origen en una disposición, actos, omisiones o vía de hecho es forzoso, antes de acudir al recurso de amparo, que se haya agotado la vía judicial previa en la que, obviamente, se han podido depurar ya las posibles lesiones que dieron origen al procedimiento judicial. Téngase en cuenta que la Ley 29/1998, de 13 de julio (LA LEY 2689/1998), reguladora de la Jurisdicción Contencioso—Administrativa prevé un procedimiento específico para la protección de los derechos fundamentales (Capítulo I del Título V), además de que en los procedimientos del Título IV pueden denunciarse, igualmente, la vulneración de derechos y libertades por las Administraciones Públicas. Por tanto, cabe apuntar como hipótesis del menor porcentaje de recursos respecto de vulneraciones de otros derechos la respuesta dada por los Tribunales de Justicia en el procedimiento judicial precedente.

Por último, en relación con el requisito del agotamiento de la vía judicial previa en relación con actuaciones de las Administraciones Públicas, hay falta de seguridad sobre cuándo cabe entender finalizada la vía judicial si se presenta el recurso, conjuntamente, contra dicha actuación administrativa y la resolución judicial que puso fin al procedimiento (recurso de amparo mixto) pues, a pesar de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, los recurrentes se enfrentan a una grave incertidumbre sobre cuándo resulta procedente la presentación de un previo incidente de nulidad de actuaciones.»

Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«En cualquier caso, negativa. No me parece saludable tanta denuncia de vulneración del citado derecho a la tutela judicial efectiva. En unos casos, planteada de una forma absolutamente infundada y forzada por los propios abogados. En otros casos, ante la falta de calidad y rigor de las propias resoluciones judiciales.

Adicionalmente, nos encontramos ante la falta de un remedio eficaz en la jurisdicción ordinaria que pueda corregir los fallos de índole procesal y, en algunos casos atentatorios del derecho a la tutela judicial efectiva, en los que incurren las sentencias judiciales. Ausencia de remedio eficaz y fallos procesales que en muchos casos obligan desgraciadamente a tener que acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional.»

5º. Cada año existen más recursos de amparo, el volumen de ingreso de este tipo de asuntos se incrementa. ¿Por qué? ¿Se ha convertido la jurisdicción constitucional en una tentativa de «tercera o cuarta instancia»? ¿Sería preciso introducir alguna restricción normativa o la solución pasa por una mayor dotación de medios al Tribunal Constitucional?

Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Insisto en la idea previamente expresada: sí, la jurisdicción constitucional se ha convertido en una tercera o cuarta instancia para la mayoría de quienes acuden a la jurisdicción constitucional. Y eso no es fácil corregirlo más que mediante "pedagogía constitucional" o mejoras en la eficiencia del trabajo del Tribunal Constitucional. No creo que invertir más medios sea necesario, porque la mayoría de los recursos que llegan al Tribunal no deberían siquiera llegar, de manera que el incremento de medios no coadyuvaría a una mejor garantía de los derechos fundamentales. Hay que utilizar menos los medios que tenemos a nuestra disposición y ello concierne tanto al trabajo interno del

Tribunal como al uso de la jurisdicción constitucional por parte del justiciable.

Medidas más drásticas, como la introducción de tasas, o la condena en costas creo que irían en detrimento del mecanismo de garantías para quien verdaderamente podría estar en situación de tener que acudir al Tribunal Constitucional, en particular las personas integrantes de colectivos particularmente vulnerables y particularmente sensibles también a cualquier medida restrictiva de acceso de alcance pecuniario. Por eso no soy partidaria de esas opciones.»

Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«Existen varios elementos que debemos tener en cuenta. En primer lugar, es innegable que existe una visión generalizada en la sociedad del recurso de amparo como una vía casi automática que toda persona que ha perdido la última instancia judicial puede invocar y no como ese instrumento de revisión extraordinario al que, por su propia naturaleza, está llamado a ser. Esta percepción lleva a que los abogados difícilmente puedan sostener ante sus clientes la renuncia a esta vía como un último intento de defender su causa.

Por otro lado, la existencia del instituto de la justicia gratuita, si bien no podemos decir que directamente propicie la interposición de un recurso de amparo de forma automática al perder una última instancia, digamos que no lo desincentiva.

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que la limitación a la que se enfrenta el Tribunal Constitucional es difícilmente superable dado que, como órgano constitucional que es, el número de sus magistrados está expresamente establecido en el artículo 159.1 CE (LA LEY 2500/1978), por lo que el aumento del número de recursos de amparo no se puede solucionar con la creación de nuevas Salas o Secciones dentro del tribunal ya que, aunque se dotara de más medios al mismo, siempre tendrían que acabar pasando todos los recursos por las manos de las mismas 12 personas.

En este contexto, medidas como la reciente introducción del formulario adjunto a la demanda de amparo y la limitación del número de páginas de esta pueden ser, bajo mi punto de vista, más eficaces que un mero aumento de la dotación de medios al Tribunal.»

Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

«El recurso de amparo se configuró en la CE como un recurso subsidiario, extraordinario y excepcional. No obstante, los datos empíricos demostraron que, durante muchos años, fue una realidad la utilización del TC como una instancia procesal más del procedimiento ordinario de tutela, que no como una vía especial para su protección. Esta situación llevó a una saturación o cuasi paralización del Tribunal Constitucional fruto del exceso de demandas de amparo que tenía que resolver y de la errónea concepción del mismo como una última instancia de la jurisdicción ordinaria. La realidad de los hechos permitió también constatar la lentitud de los procedimientos que se desarrollaron ante este Tribunal, cuestiones todas ellas respecto de las que era necesario dar una respuesta legislativa. No obstante, a nuestro modo de ver, la reforma producida llegó tardíamente, llegando el TC a unos niveles de colapso que podrían haberse evitado si se hubieran tomado medidas antes. Podría suceder que la falta de experiencia en nuestro país de una justicia constitucional consolidada, hiciera a nuestros legisladores caminar con demasiada cautela en lo que respecta a tomar medidas que supusieran un cambio drástico en nuestro Alto Tribunal. Es por ello que consideramos que hasta que no se vieron asentados unos paradigmas firmes, como fue el caso alemán, nuestro legislador no se atrevió a llevar a cabo una reforma de fondo de este órgano.»

Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«Desde el año 2017 hay una tendencia de crecimiento del número de recursos de amparo, después del descenso progresivo producido en el período 2010-2017. No obstante, no llega a las cotas del período 2006-2009, en los que se alcanzó un mayor número de ingresos.

Es posible que esta tendencia nuevamente al alza del número de recursos

Es posible que esta tendencia nuevamente al alza del número de recursos puede estar vinculada al siempre continuo incremento de la litigiosidad

puede estar vinculada al siempre continuo incremento de la litigiosidad (el mayor número de procedimientos judiciales puede dar lugar a más recursos de amparo). La incertidumbre generada por leyes técnicamente defectuosas y la falta de certeza o de previsibilidad en la respuesta judicial aumenta la litigiosidad en todos los órdenes, y también en el recurso de amparo que, efectivamente, se utiliza como última vía judicial indebidamente. Por otra parte, puede que también sea atribuible a la gratuidad de los recursos, en tanto no hay condena en costas salvo en excepcionales supuestos de

temeridad o mala fe, al margen, obviamente, de los honorarios de abogado y procurador (si bien el derecho a la asistencia jurídica gratuita se extiende a los recursos de amparo). Apuntamos ambas como mera hipótesis, pues no es posible establecer un nexo de unión como causa directa.

Lo que sí resulta claro es que el incremento de los recursos de amparo no viene de la mano de un mayor porcentaje de admisibilidad, que se sigue situando en torno a un insignificante 1 %. Es decir, ni los estrechos requisitos procedimentales de admisibilidad ni la más que alta probabilidad de que el recurso sea inadmitido son elementos completamente disuasorios, al menos desde el año 2017 pues, como decimos, desde el 2010 —con posterioridad, pues, a la reforma introducida por la Ley 6/2007— y hasta el año 2017 se redujo considerablemente el número de recursos de amparo interpuestos y aún hoy se siguen sin alcanzar el número del período de 2006-2009.

En todo caso, el aumento gradual en estos últimos años no debería abocar a nuevas medidas en orden a limitar o dificultar el acceso al recurso de amparo, muy restringido ya de por sí en cuanto a su admisión por los requisitos legalmente establecidos y por los criterios de admisión empleados por el Tribunal Constitucional.»

Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«En las contestaciones dadas a las anteriores cuestiones ya adelantamos cuanto se pregunta en la presente.

Cierto es que, por tales motivos que vengo exponiendo, el volumen de ingresos de recursos de amparo se viene incrementando.

Quizás en volumen, si es posible que la jurisdicción constitucional se haya convertido en una tercera o cuarta instancia. En cuanto al éxito de la misma, no. Quién así lo piense, está equivocado. Basta con acudir a los porcentajes de admisión de este tipo de recursos por parte del Tribunal Constitucional.

La solución al problema no creo que se encuentre ni en la introducción de restricción normativa (lo cual, ya ha sido efectuado con el requisito de la especial trascendencia constitucional, y ello no ha limitado ni ha hecho decrecer el número de recursos de amparo que son interpuestos), ni de dotar de más medios al Tribunal Constitucional.

La solución al problema, entiendo yo, se encuentra en crear un remedio eficaz (a través de los incidentes de nulidad podría ser una posibilidad), que realmente sirva para subsanar, en la instancia, las infracciones procesales, en muchos casos graves, en las que incurren los Tribunales de Justicia.

En tal sentido, por ejemplo, en la jurisdicción civil llevamos 22 años esperando que el legislador confiera competencias a los Tribunales Superiores de Justicia para que puedan conocer de los recursos extraordinarios por infracción procesal.

Mientras tanto, hemos de atender a cuanto se establece en la Disposición Final 16ª de la LEC (LA LEY 58/2000) —"Régimen transitorio en materia de recursos extraordinarios"—. Disposición que, en cuanto se refiere a la cuestión tratada, exige que, en los casos en los cuáles el recurso de casación se interponga con base en lo dispuesto en el artículo 477.2.3 (LA LEY 58/2000) y 3º de la LEC —por interés casacional—, la mayoría, el recurso extraordinario por infracción procesal debe ser formulado conjuntamente con el recurso de casación, y si este último no es admitido, la inadmisión del extraordinario deviene automáticamente.

Esto es, llevamos más de 20 años desde la entrada en vigor de la LEC y por dejadez del legislador de no conferir las competencias a los Tribunales Superiores de Justicia, en los que las infracciones procesales en las que puedan incurrir la mayoría de las sentencias dictadas en apelación por las distintas Audiencias Provinciales no pueden ser subsanadas ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

Lo cual obliga, a aquellos clientes que quieran continuar recurriendo, acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional.»

6º. El Acuerdo de 15 de marzo de 2023 sitúa al Tribunal Constitucional en la línea de otros órganos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión en lo que a formularios o reglas de redacción afecta. ¿La brevedad para facilitar el control de admisión no puede terminar siendo un riesgo para el control de fondo de los asuntos?

Itziar Gómez Fernández (Letrada del Tribunal Constitucional)

«Creo que no. Creo que hay que confiar en la profesionalidad de quienes trabajamos al servicio del Tribunal, Magistrados y Magistradas especialmente pero también letrados y letradas, y en nuestra capacidad para detectar los asuntos que tienen, efectivamente, especial trascendencia constitucional. Pero para eso es imprescindible que la abogacía nos ayude, porque el Tribunal no puede reconstruir las demandas, es imprescindible adoptar un enfoque de derechos fundamentales y presentarlo adecuadamente al Tribunal. Si el enfoque existe, es fácil llevarlo al nuevo sistema de formulario y redacción de la demanda. Y si está presente y presentado ese enfoque, el Tribunal tiene las herramientas para detectarlo. Será más o menos complicado en función del caso y del derecho en liza, pero es posible siempre que el Tribunal se comprometa con una lectura del trámite de admisión que también se formule desde un enfoque de derechos.»

Antonio Dorado Sánchez (Asociado Principal en Cuatrecasas. Profesor de Derecho Constitucional en ISDE Law & Business School)

«En mi opinión, más que un riesgo para el control de fondo de los asuntos supone un reto extraordinario para los abogados que se enfrenten a la redacción de las demandas de amparo.

El ejemplo del TEDH, del TJUE o de la propia Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo, nos ha demostrado que resultan verdaderamente excepcionales los casos en los que una problemática, por compleja que sea, no pueda ser resumida y expuesta de forma clara y breve cuando así se exige.

Así, este tipo de reglas que imponen la brevedad en los escritos procesales lo que acaba por poner de manifiesto es la importancia del papel del abogado y de la necesidad de un gran nivel por parte de éste a la hora de enfocar la cuestión litigiosa y ser capaz de poner el foco en aquellas cuestiones realmente relevantes para la resolución de la controversia.»

Ana López Navío (Doctora en Derecho. Profesora. Universidad de Jaén)

«Sí, como ya sucedió con la introducción de la figura de la especial trascendencia constitucional, consideramos que cada vez más está primando para el TC el facilitar y agilizar el control de admisión de asuntos poniéndose en riesgo el control de fondo de los mismos. Se tiende, por tanto, a una especie de "mecanización" del trabajo en pro de la celeridad perdiéndose así la esencia misma del TC como garante último de los derechos fundamentales, tarea que obviamente conlleva un control de fondo de estos asuntos que choca con la celeridad.

Esto puede verse igualmente reflejado en una máxima rigidez por parte del TC a la hora de aplicar los óbices procesales. Esta extrema rigidez nos lleva a la creencia de que existe por parte del Tribunal una tendencia previa de no admisión de las demandas como regla general, sirviéndose de esta acumulación de óbices procesales para ello. En otras palabras, creemos que existe una mínima voluntad por parte del TC a la hora de admitir asuntos.

A día de hoy se siguen produciendo inadmisiones de los recursos de amparo por la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional o incluso por su insuficiente justificación. Además, se siguen inadmitiendo recursos por otras cuestiones procesales, como pueden ser la extemporaneidad en la interposición del recurso de amparo o la inexistencia o falta de apariencia de lesión o vulneración del derecho fundamental. Debido a esto, son muchas las voces en la doctrina que reclaman una mayor transparencia en la labor de nuestro TC, especialmente orientada a una mayor previsibilidad y, por consiguiente, una mayor seguridad jurídica; ya que su labor ha llegado a ser tachada, en ocasiones, de arbitraria.»

Luis Zafra Romero (Abogado. EJASO)

«Más que la limitación en la extensión en la demanda, lo que resulta preocupante, como hemos apuntado, es que el recurso pueda ser inadmitido únicamente en atención al contenido del formulario. En efecto, en la memoria del Tribunal Constitucional del año 2022 se detalla que el 44 % de las demandas de amparo se inadmiten por insuficiente justificación de esa especial trascendencia constitucional. Si ahora se limita la argumentación sobre este

requisito al reducido espacio de 4.000 caracteres en el formulario y el Tribunal puede inadmitir sólo en atención al contenido del formulario y no de la demanda, se corre el verdadero riesgo de que la explicación sobre la concurrencia de dicho presupuesto sea aún más insuficiente que con anterioridad a la adopción del Acuerdo de 15 de marzo de 2023 y que la estadística de inadmisión por ausencia del cumplimiento de este requisito aumente.

Por otra parte, apuntamos que, la recientemente publicada "Guía para la presentación de las demandas de amparo" se encarga de aclarar que la limitación de la extensión se limita al escrito de demanda, pero, una vez admitido, se da traslado a todas las partes, incluido el recurrente, para formular alegaciones ya sin limitaciones en la extensión de los argumentos, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC (LA LEY 2383/1979). No obstante, tal previsión es un tanto quimérica, en la medida que sólo podrán argumentar con toda suficiencia los recurrentes *afortunados* que vean admitidos sus recursos de amparo y que, conforme hemos señalado, apenas sobrepasan el 1 %..»

Rafael Illescas Rojas (Abogado y Director en ILLESCAS Estudio Legal)

«En relación con esta última cuestión, he de insistir en lo ya afirmado al contestar la anterior tercera. Esto es: la introducción de formularios con reglas de redacción, puede ser una buena medida siempre y cuando se utilice correctamente. Ya lo es, por ejemplo, cuando se acude al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Personalmente, también me ha resultado útil cuando he tenido que preparar e interponer recurso de casación contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio (LA LEY 12048/2015), por la que se modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985).

En consecuencia, la brevedad no tiene por qué ser necesariamente un riesgo para el control de admisión de los recursos de amparo y su solución sobre el fondo. En todo caso, insisto, habrá que ir viendo cómo es su puesta en marcha y el contenido de las resoluciones que puedan ir siendo dictadas por el Tribunal Constitucional.

Si ha constituido dicho riesgo, como vengo afirmando, la exigencia como requisito de admisión de la especial trascendencia constitucional. Lo cual ha tenido un efecto perverso. Ha limitado mucho el número de recursos que han pasado el filtro de admisión, y no ha evitado, en cambio, que el número de recursos interpuestos haya disminuido.»