

¿ESTÁ AGOTADO EL MODELO DE RECURSO DE AMPARO DISEÑADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?¹

RAFAEL BUSTOS GISBERT

I. INTRODUCCIÓN

En la presente exposición pretendemos realizar un somero estudio de los problemas planteados al recurso de amparo constitucional en España como consecuencia de su funcionamiento práctico. Se trata, pues, de una exposición de *política constitucional* en la que se tratarán de identificar las dificultades que debe superar el recurso de amparo constitucional, sus causas y las propuestas realizadas para su mejora.

Para entender este planteamiento es necesario conocer las funciones desarrolladas por el recurso de amparo constitucional y, lo que es lo mismo, los motivos que convencieron al constituyente para que se introdujera en el sistema de justicia constitucional español (II). Estudiados tales motivos, podremos apuntar qué peligros acechaban al funcionamiento en la práctica de esta institución y cuáles fueron los instrumentos diseñados para hacerles frente (III), posteriormente será posible examinar cómo han funcionado tales instrumentos (o, más bien,

1. Las presentes líneas constituyen el texto de una ponencia presentada en el seminario celebrado en San Salvador los días 25 a 27 de octubre gracias a la colaboración de la Unión Europea y organizado por la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Hemos respetado la estructura de la ponencia, aunque se han introducido algunas modificaciones para resolver los problemas de comprensión que pueden producirse dada la diferente estructura de toda exposición escrita frente a la exposición oral. Agradezco las consideraciones que sobre el texto realizaron tanto el profesor José Luis CASCAJO, como Miguel Angel MONTAÑÉS durante la celebración del seminario.

como no han funcionado) durante estos 20 años (IV). A continuación, examinaremos críticamente algunas de las reformas que se han venido proponiendo desde la doctrina científica en los últimos años (V). Concluiremos con algunas reflexiones generales sobre el estado de la cuestión (VI).

II. LAS FUNCIONES DEL RECURSO DE AMPARO

Se suele recordar la presencia del recurso de amparo constitucional en la historia constitucional española como una de las posibles causas explicativas de su reconocimiento en el texto constitucional de 1978. Sin embargo, aún no desconociendo la posible importancia simbólica de la introducción de una institución presente en la Constitución de 1931, creemos que no es pertinente sobrevalorar este dato. En efecto, la experiencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la República no puede considerarse, en virtud del contexto socio-político en que tuvo que desarrollar sus funciones, como un ejemplo seguido con atención por el constituyente de 1978, al menos, en lo referido a la regulación del recurso de amparo.

No creemos, por tanto, que la presencia de un antecedente histórico inmediato fuera una de las causas de su introducción en la Constitución vigente. Para avanzar en cuáles fueron los motivos de su constitucionalización parece necesario, primero, hacer una reflexión general que sitúe en su contexto los motivos concretos de su reconocimiento. En tal sentido debemos recordar que el sistema de control de constitucionalidad diseñado en la CE sigue, a grandes rasgos, las pautas del modelo concentrado o austríaco. En este modelo el recurso de amparo no tiene un sencillo acomodo en la medida en que supone la asunción por el juez constitucional de un papel que no es el habitual en el mismo. Efectivamente, en este modelo el juez constitucional realiza un juicio en abstracto de la constitucionalidad de las normas legales actuando más como un *legislador negativo* que como un verdadero juez. En el recurso de amparo, por el contrario, el juez de la constitucionalidad es, inevitablemente, un juez del caso concreto que ha de resolver la conformidad de un determinado acto de relevancia jurídica con la Constitución. Es, pues, en este sentido en el que puede afirmarse que el recurso de amparo constitucional no es esencial al modelo concentrado de justicia constitucional. Ello, obviamente, no quiere decir que la gran eficacia en la tutela de los derechos realizada a través de este (o de instrumentos similares) no haya provocado su extensión a muchos países europeos e iberoamericanos, a la par que se ha construido el concepto de la justicia constitucional como una verdadera *jurisdicción de la libertad* (Cascajo). Esta experiencia, la jurisdicción constitucional como jurisdicción de la libertad y el recurso de amparo como uno de sus instrumentos, es la que, a mi juicio, permite entender al introducción del recurso de amparo como una más de las múltiples garantías a los derechos fundamentales reconocidas en la Constitución española como consecuencia de la situación histórica precedente.

Si este era el marco general en el que se produce el debate acerca del recurso de amparo en las Cortes Constituyentes, creemos que los motivos concretos explicativos de su reconocimiento son de una doble naturaleza:

– *Desde una perspectiva político-constitucional* no debe olvidarse la configuración concreta del Poder Judicial en 1978 y la ausencia de tradición judicial en la protección de los derechos fundamentales. Respecto a la primera cuestión debe recordarse que no se produjo ningún tipo de alteración de la judicatura española como consecuencia del fin del régimen franquista. Por tanto, el poder judicial que debía aplicar los derechos fundamentales y protegerlos frente a la actuación de los poderes públicos era el mismo que durante años había colaborado, en ocasiones muy activamente, con la represión generalizada de las libertades más elementales. Los riesgos eran a todas luces evidentes.

Respecto a la segunda de las cuestiones apuntadas, debe resaltarse que la tradición judicial española puede enmarcarse en el más puro jacobinismo en la medida en que el juez es un mero aplicador de la ley. La aplicación directa en los procedimientos judiciales de los derechos constitucionales era, para la judicatura de la época, una idea totalmente extraña a su formación secular, cuando no un mero deseo exótico e infundado de los académicos y políticos. De este modo era generalizada la consideración de los derechos fundamentales como meras normas programáticas que requerían la *interpositio legislatoris* para adquirir plena eficacia y poder ser alegadas ante los tribunales. Ejemplos de esta forma de entender los derechos pueden encontrarse en las salas de los más altos tribunales hasta 1981 ó 1982.

Era, pues, necesario para la protección de los derechos la existencia de una instancia que controlara, unificara y matizara la actuación judicial en la aplicación de las libertades constitucionales.

– *Desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional*: el recurso de amparo constitucional cumple una doble función con importantes consecuencias:

1. *Función subjetiva*: el Recurso de Amparo constitucional sirve para realizar una tutela procesal cualificada de los derechos fundamentales frente a la violación de los mismos por parte de los poderes públicos. En este sentido el recurso de amparo es, por tanto, una fórmula de protección extraordinaria de los derechos, fundamentalmente, cuando el poder judicial no ha dispensado tal protección.

2. *Función objetiva o institucional*: el recurso de amparo constitucional permite la creación de un *corpus* jurisprudencial en torno al concreto contenido de los derechos fundamentales. Esta labor era especialmente necesaria puesto que se procedía de un sistema político dictatorial que no había permitido la creación de unos mínimos contenidos de los derechos. Pero, también en sistemas con experiencia en la protección de los derechos es una función relevante en la medida en que permite la centralización de la jurisprudencia de los derechos en una única instancia cuyas decisiones vinculan a los tribunales inferiores. Igualmente, realiza una importante labor de adaptación de los contenidos de los derechos a los cambios sociales.

III. LAS AMENAZAS DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL: LAS SOLUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS

La tramitación parlamentaria de las normas constitucionales relativas al recurso de amparo constitucional muestra la ausencia de unanimidad en las cortes constituyentes acerca de la conveniencia de introducir esta institución, así como respecto a su concreta instrumentación. En concreto, mostraron sus dudas respecto a la conveniencia de su reconocimiento los Senadores Martín Retortillo, Azcárate y Angulo. Tal oposición o crítica se fundamentaba en un doble orden de motivos de diversa naturaleza

1. Desde un punto de vista *teórico* se alegaba la innecesariedad del recurso de amparo constitucional una vez reconocido un recurso de amparo ordinario ante los tribunales. Si el Poder Judicial era el encargado de proteger los derechos fundamentales, no tenía sentido que se introdujera otro Tribunal (ajeno, además, a la estructura del Poder Judicial) para realizar exactamente la misma función. Esa situación generaría, inevitablemente, conflictos entre ambas instancias.

2. Desde un punto de vista *práctico* se apuntó que el recurso de amparo constitucional produciría dos tipos de disfuncionalidades importantes: por una parte, la creación de una nueva instancia (una especie de *supercasación*) superior al Poder Judicial y, por la otra, el bloqueo del funcionamiento del Tribunal Constitucional (TC) debido a que la inevitable dinámica procesal provocaría el constante aumento de recursos de amparo constitucionales porque se trataría de agotar todas las instancias posibles como forma de intentar conseguir las sentencias favorables no obtenidas en el proceso ordinario. De este modo, el TC no sería útil para la protección de los derechos y, además, tampoco podría desarrollar adecuadamente sus funciones respecto al control de las leyes.

Las soluciones a estos peligros en la propia Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) fueron básicamente, de cuatro tipos:

1. *Las limitaciones en el objeto procesal y en el sujeto pasivo del recurso de amparo constitucional.* A tenor del art 53.2 de la Constitución sólo podrían ser objeto de amparo determinados derechos (los contenidos en la sección primera del Capítulo 2.º del Título I de la Constitución) y no al resto de derechos contenidos en la Constitución. Además (arts 42-44 LOTIC, *in fine*) no se reconocía la posibilidad de recurrir decisiones judiciales que supusieran una excesiva protección de los derechos (el llamado *contramparo*), ni se permitía el amparo contra leyes y sólo se preveía la posibilidad de recurrir actos de los poderes públicos y no de los particulares.

2. *El carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional.* Aún no siendo totalmente clara la interpretación que debería darse al artículo 53.2 CE (en concreto, el inciso *en su caso* –ver las interpretaciones divergentes de Díez-Picazo y Rubio Llorente–), la LOTIC diseñó un recurso de amparo constitucional subsidiario respecto al recurso de amparo que habría de desarrollarse ante los tribunales ordinarios (y respecto al que se realizaba un mandato al legislador en el propio

precepto). Es decir, no cabe el recurso de amparo constitucional directo ante el TC excepto en casos muy determinados (en concreto los previstos en el art 42 LOTC) y como consecuencia de particulares circunstancias como era la inconveniencia de que los actos del Parlamento o de las Asambleas legislativas de las CC AA fueran enjuiciados por el Poder Judicial.

De este modo, el esquema debía seguir unas pautas, aparentemente, muy claras: cualquier violación de un derecho fundamental debía alegarse ante los tribunales ordinarios agotando todos los recursos posibles (con independencia de que fuera el poder ejecutivo o el judicial el que lesionara el derecho) antes de acudir ante el TC. De este modo el Poder judicial sería el encargado de realizar la protección de los derechos, quedando el recurso de amparo constitucional como un *recurso procesal extraordinario y excepcional para la protección de los derechos cuando estos no hubieran sido protegidos por los jueces y magistrados* (Cascajogimeno). Esta subsidiariedad debía asegurar un filtro para evitar la excesiva proliferación de los recursos.

3. *La configuración del TC como juez de la constitucionalidad y no de la legalidad.* La distribución de funciones entre el Poder Judicial y el TC en el campo de la protección de los derechos (labor en la que ambas instancias concurren y en la que la supremacía recae en el TC tal y como reconoce el propio art. 123 CE) se realiza sobre la base de la distinción del tipo de juicio que realizan ambas instancias. Así, al juez Constitucional no le corresponde examinar los hechos que dieron origen al proceso en el que se produjo la lesión presunta al derecho (art. 44.1.b LOTC), ni realizar consideraciones sobre la interpretación de las leyes, sino, solamente examinar si el juez respetó con su decisión el contenido del derecho. De este modo, en la interpretación y aplicación de la ley, el juez ordinario es libre en la medida en que no provoque lesiones al derecho fundamental no pudiendo ser revisada tal interpretación por el TC. De este modo se evitarían los conflictos entre poder judicial y TC puesto que, funcionalmente, el TC no podría incidir en la labor encomendada a jueces y Tribunales por el artículo 117 CE, esto es, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

4. *La regulación de las causas de admisibilidad del recurso de amparo constitucional.* Por último, se pretendía evitar la excesiva proliferación de recursos de amparo mediante la regulación de los motivos de inadmisibilidad de tal forma que el TC pudiera hacer una importante selección de los supuestos que entraría a decidir. En tal sentido las causas de inadmisión contenidas en los apartados c y d del art 50.1 LOTC configuraban un sistema de inadmisión que permitiera excluir muchas de las demandas de amparo. El sistema adolecía de graves deficiencias (Sánchez Morón) en la medida en que el procedimiento de inadmisión resultaba excesivamente largo y complejo por lo que fue reformado por la LO 6/1988 para facilitar que fueran las secciones del TC mediante providencia las que denegaran la admisión y limitando la posibilidad de recurso contra tales decisiones.

Estos, por tanto, eran los instrumentos para asegurar la funcionalidad del recurso de amparo constitucional respecto del peligro de congestión del TC y respecto

de la amenaza de roces con el Poder Judicial por confusión de las funciones a desarrollar por ambas instancias.

IV. EL FRACASO DE LA REGULACIÓN LIMITADORA DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Pese al indudable esfuerzo realizado para evitar los riesgos que le amenazaban, la triste realidad del recurso de amparo constitucional es el fracaso del sistema. El TC se encuentra bloqueado, el número de casos pendientes se acumula pese al gran aumento de las sentencias dictadas por el Tribunal de modo que es el propio Tribunal el que ahora lesiona el derecho a la tutela judicial por los retrasos en dictar sentencia. Igualmente, los roces con el Poder Judicial son, relativamente, frecuentes.

Evidentemente para poder sanar a un enfermo, lo primero es diagnosticar la enfermedad que le aqueja. Por ello es necesario detenernos en examinar cuáles han sido los motivos que han impedido evitar los peligros que desde su creación acosaban al recurso de amparo constitucional:

1. *Respecto a las limitaciones en el objeto procesal y en los sujetos pasivos del recurso de amparo constitucional*, puede observarse su incapacidad para limitar el número de recursos sobre la base de varias consideraciones:

a) *El reconocimiento de la eficacia jurídica de los derechos en las relaciones entre particulares*. La fórmula para tal reconocimiento ha sido la de considerar que la ausencia de valoración judicial del derecho afectado en la relación privada constituye una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva. Esta construcción ha tenido particular importancia en algunos casos como son las relaciones laborales y en las relaciones derivadas del ejercicio de la libertad de expresión. Por tanto, materialmente, no sólo los poderes públicos lesionan los derechos fundamentales en los procesos de amparo, sino que estos derechos pueden ser también objeto del amparo cuando el sujeto lesionador de los derechos es un particular si el juez no ha satisfecho las pretensiones de protección alegadas por el presunto lesionado.

b) *La ampliación del contenido de los derechos fundamentales hasta la inclusión de supuestos no expresamente previstos por los constituyentes*: en concreto nos referimos a los llamados derechos de configuración legal (básicamente el art. 23 y el 28); la actuación amplificadora del artículo 14 (que ha permitido la inclusión de nuevos derechos como consecuencia de las eventuales desigualdades producidas en su aplicación judicial) y la inclusión de derechos por conexión con algunos de los contenidos en la Sección 1.ª (paradigmático es, a nuestro juicio, el, de *facto*, derecho a la determinación de la filiación como consecuencia de la actuación conjunta de los arts 14 y 24 en relación con el art. 39).

c) *Los términos excesivamente amplios y genéricos con los que el constituyente definió las garantías del proceso judicial (art. 24CE) y la generosa interpretación que de las mismas ha realizado el TC*. Tanto el derecho a la tutela judicial

(art. 24.1) como los derechos que se desarrollan en el seno del proceso (art. 24.2) recibieron una formulación constitucional muy amplia que ha sido objeto de una interpretación bastante extensiva (y probablemente inevitable) del TC provocando que muchas de las decisiones judiciales sean recurribles en amparo. Así, la jurisprudencia ha convertido en objeto del recurso de amparo constitucional cualquier error *in procedendo* (RUBIO) Ello ha venido siendo agravado como consecuencia de algunos de los defectos que veremos a continuación (especialmente vid infra 2 y 3) hasta convertir al amparo por lesión de algunos de los derechos reconocidos en el artículo 24 en más del 90% de las demandas de amparo interpuestas ante el TC.

2. *Respecto a la subsidiariedad del recurso de amparo constitucional* tampoco puede decirse que haya sido eficaz como filtro respecto a las demandas de amparo. Ello es debido a varios motivos:

a) *La defectuosa regulación del recurso de amparo ordinario*: el mandato al legislador contenido en el artículo 53.2 ha sido cumplido sólo parcialmente y, además, de forma altamente insatisfactoria. En efecto, no se ha realizado una regulación medianamente coherente del amparo ordinario. Tan sólo se han utilizado las especialidades de la Ley 62/1978 (hoy prácticamente derogada) y se ha procedido a una regulación parcial y asistemática de procedimientos especiales sin ningún tipo de orden o de coherencia interna. Así, encontramos por una parte la regulación del amparo frente a actos de la administración en la nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, y por otra una multitud de recursos según las materias afectadas. Existen amparos ordinarios para los derechos de habeas corpus, reunión, rectificación, honor intimidad y propia imagen, además de los recursos de amparo en materia electoral. En todos estos casos la regulación del amparo ordinario se ha realizado a partir de la construcción de procesos autónomos y especiales que contribuyen a la creación de una mayor inseguridad jurídica y, sobre todo, que permiten un uso torticero por parte de los litigantes. En este segundo sentido es un triste ejemplo la utilización de las derogadas garantías contencioso-administrativas de la Ley 62/1978 como forma de conseguir una sentencia rápida en esta jurisdicción. Esta situación se mantuvo hasta que la duración media de los procedimientos de esta ley se equiparó con los ordinarios con lo que el mandato de celeridad contenido en el artículo 53.2 dejó de tener la más mínima eficacia.

b) *La inexistencia de previsiones para la sanación de los vicios procesales contrarios al artículo 24 de la Constitución*. Quizás sea en este tema donde más claramente se ha mostrado la desidia del legislador para desarrollar el artículo 53.2. En efecto, no se han articulado ningún tipo de procedimientos que permitan la rápida (incluso inmediata) reparación de cualquier lesión a los derechos procesales que constituyen el grueso de los recursos de amparo. De este modo, sólo el sistema ordinario de recursos actúa como instrumento articulador del recurso de amparo ordinario lo cual, como muestra la práctica, es altamente insuficiente.

c) *La estructuración del recurso de amparo como un recurso en varias instancias sucesivas con llegada hasta el TC*. Igualmente la práctica muestra el uso

torticero del recurso de amparo constitucional para la solución de los pleitos perdidos en las instancias ordinarias. En efecto, el recurso de amparo se ha convertido para muchos litigantes en una superinstancia en la que se pretende obtener sentencias favorables sobre el fondo. Obviamente, tras esta conversión hay motivos que pueden reultar moralmente reprobables, pero que no pueden justificar la denegación del acceso al recurso de amparo. Muy ilustrativa de la situación creada es el enorme porcentaje de demandas de amparo inadmitidas.

3. *Respecto a la distinción entre legalidad y constitucionalidad* tampoco ha funcionado. Probablemente esta distinción es, simplemente, imposible en la medida en que el ordenamiento jurídico constituye una unidad difícilmente parcelable por lo que resulta imposible trazar líneas claras de distinción entre lo *constitucional* y lo *legal* (ver, especialmente, Jiménez Campo).

Véamos algunas manifestaciones concretas de esta imposibilidad de diferenciar lo constitucional y lo legal:

a) Como hemos apuntado el TC no puede alterar la valoración de los hechos realizados por la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, uno de los derechos reconocidos por la constitución y susceptible de amparo es la presunción de inocencia. La decisión sobre una eventual lesión a este derecho por el TC requiere, de forma casi inexcusable, una valoración de los hechos, puesto que tal derechos sólo tiene sentido en relación con los hechos declarados probados en el transcurso del proceso *a quo*.

b) Prohibición de valoración de la aplicación e interpretación de la ley y derecho a la tutela judicial efectiva entendido como derecho a una sentencia sobre el fondo suficiente y razonablemente motivada. Obviamente, la determinación de la irrazonabilidad de una Sentencia requiere necesariamente, excepto en los casos de ausencia total de motivación, que el TC conozca de la interpretación y aplicación de la ley realizada por el juez ordinario porque en caso contrario resulta imposible que el TC pueda decir que la interpretación fue manifiestamente irrazonable.

Este problema es consecuencia, en bastantes ocasiones, de ciertas disfuncionalidades en la regulación del control de constitucionalidad de las leyes. La ausencia de un derecho al amparo frente a leyes o frente a la negativa a interponer la Cuestión de Inconstitucionalidad ha provocado que el TC haya tenido que corregir los defectos de un ordenamiento procesal rayano en la inconstitucionalidad y necesitado de una depuración. De este modo, muchas de los otorgamientos de amparo son consecuencia más de la defectuosa regulación legal que de la actuación del juez. Esto es, el problema radica en que la norma legal (sobre todo las procesales, pero también las sustantivas) contiene previsiones de dudosa constitucionalidad que requieren una labor de interpretación conforme a la Constitución que el juez ordinario no está en plenas de condiciones de realizar. Tal labor viene siendo realizada por el juez constitucional a través del recurso de amparo por la inexistencia de otros cauces que permitan la declaración de inconstitucionalidad, o la interpretación conforme a la constitución, por el TC. En tal sentido se pudo solicitar, ya en 1991, *menos amparo contra jueces y más amparo frente al legislador* (Cruz).

c) El uso de las sentencias constitucionales que anulan las decisiones de los jueces *a quem* y declaran firmes las decisiones del juez *a quo*. Tales decisiones se justifican en la necesidad de no alargar excesivamente los procesos con la retroacción de las actuaciones al momento en que se produjo la infracción a la Constitución. Pero, con esta técnica el TC está asumiendo un papel que implica realizar las funciones encargadas al Poder Judicial en la medida en que al declarar firme la sentencia está asumiendo el papel de juzgador del caso sin posibilidad de recursos.

El resultado es, por una parte, la confusión de funciones entre el TC y el Poder Judicial y, por la otra, el agotamiento del TC en tareas que, constitucionalmente, no le corresponden.

4. El último de los instrumentos utilizados para prevenir la sobrecarga de trabajo del TC fue *la especial regulación de las causas y el procedimiento de inadmisión*. Veamos lo que ha ocurrido.

a) De las causas de inadmisión se está utilizando fundamentalmente la relativa a la falta de relevancia constitucional de la demanda de amparo. Ello es resultado de la dificultad para aplicar el precedente sin realizar una previa constatación de la identidad del supuesto con respecto a los supuestos anteriores. De todos modos, la utilización de este supuesto requiere un examen detenido de la demanda para comprobar la citada falta de relevancia. Esto es especialmente cierto para los casos (la inmensa mayoría de supuestos) en los que se alega una vulneración de las garantías constitucionales del proceso puesto que requiere un examen detallado de todas las fases del proceso tanto en primera instancia como en la apelación.

b) El procedimiento es, tras la reforma de 1988, mucho más simple, pero, aún así, se alarga demasiado. En tal sentido es de destacar que las providencias de inadmisión dictadas por las Secciones del TC siguen siendo motivadas (a diferencia de lo que ocurre respecto al resto de la actividad jurisdiccional en España) lo que exige el detenido examen de la cuestión para poder justificar suficientemente la irrelevancia de la demanda. Ello, dado el volumen de recursos y la ausencia de especializaciones funcionales de las salas y de las secciones del TC, implica una enorme lentitud en la tramitación de las inadmisiones.

El panorama, por tanto, del recurso de amparo constitucional es muy desalentador. El retraso es generalizado (tres años aproximadamente como media) y afecta no sólo a los recursos de amparo, sino que está contaminando a los procesos de control de constitucionalidad de las leyes que también sufren constantes y graves retrasos.

Junto a ello, la conflictividad con las funciones desarrolladas por la jurisdicción ordinaria en la protección de los derechos es constante. Las causas de esta conflictividad son variadas y de muy diversa naturaleza, no pudiendo examinarse en profundidad en estas líneas. Sin embargo, conviene apuntar dos acontecimientos que muestran con elocuencia tal situación: la STC 7/1994, a partir de la cual el Tribunal Supremo, en una actuación insólita, pidió la intervención del Rey y la reciente decisión sobre la mesa nacional de HB en la que la actuación del TC ha sido supervisada diariamente desde los propios medios de comunicación.

Por otra parte, la institución objeto de estudio es, probablemente, una de las figuras de nuestra Constitución que mayor éxito ha tenido, respecto a los resultados para la protección de los derechos y pese a todos los problemas de funcionamiento ya expuestos, y que mayor grado de identificación ha producido entre los ciudadanos y la norma constitucional. Es indudable que el recurso de amparo constitucional ha cubierto con creces los objetivos para los que fue creado: ha introducido una interpretación moderna y avanzada de los derechos fundamentales, ha funcionado como instrumento tutelador de los derechos fundamentales y ha permitido una *educación* de los jueces ordinarios en una cultura de respeto a los derechos. Pero, además, ha creado una fuerte confianza de los ciudadanos en el TC y en su papel de garante de los derechos.

El problema, hoy, es que como consecuencia de los factores enunciados, el TC no se encuentra ya en condiciones de cumplir con las altas expectativas que ha generado. Si a ello se une que se haya visto envuelto, últimamente y probablemente no por su culpa, demasiado a menudo en debates políticos dando una impresión de enfrentamiento con otras instituciones del Estado (especialmente el Poder Judicial, pero también los partidos políticos, algunas CC AA y determinados sectores de los Medios de Comunicación), puede producirse el temible efecto del desapego de la opinión pública y la pérdida de su confianza

V. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL RECURSO DE AMPARO

Algunos de los problemas que aquejan al recurso de amparo constitucional en España no son exclusivos de nuestro país, sino que se han manifestado también en otros sistemas similares al Español. Entre ellos es paradigmático el caso de Alemania donde se ha producido un problema similar al español como consecuencia de una sobrecarga excesiva del Tribunal Constitucional Federal debido a la proliferación de recursos de amparo. Aunque existen algunas diferencias significativas entre el sistema alemán y el español (en especial la diferente posición institucional del Tribunal Constitucional respecto al Poder Judicial), la influencia de la reforma alemana se ha hecho sentir en nuestro país, por lo que nos referiremos a ella al tratar algunas de las propuestas realizadas por la doctrina y autoridades españolas.

Las propuestas, a nuestro juicio, más interesantes son encuadrables en tres grandes grupos.

1. Cronológicamente la primera propuesta fue realizada por el Presidente del TS en el marco del agrio debate producido a principios de 1994. Tal propuesta no fue bien recibida ni por el contenido ni por el marco elegido para su realización (la apertura solemne del año judicial por S.M el Rey). Respecto al contenido se proponía que se retirara la competencia del TC para conocer de los recursos de amparo constitucional como consecuencia de la violación de las garantías procesales fundamentales contenidas en el artículo 24 CE. En su lugar se proponía que fuera la propia jurisdicción ordinaria la que satisficiera la protección de tales garantías.

La propuesta recibió duras críticas tanto por su posible inconstitucionalidad (no parece que el art 53.2 permita la exclusión de determinado tipo de derechos del recurso de amparo constitucional y no se proponía ninguna reforma del citado precepto, sino meras alteraciones legales), como por sus posibles defectos prácticos, pues supondría la sobrecarga que pasaría del TC a otra instancia jurisdiccional sin resolver el problema de fondo : cómo asegurar el respeto a tales garantías procesales eficaz y rápidamente.

Sin embargo, debe reconocerse en esta propuesta algún efecto positivo, pues permitió abrir un rico debate acerca de las necesidades de reforma del recurso de amparo.

2. Una segunda propuesta, vinculada a la anterior (en la medida en que era uno de los aspectos que se abordaron en aquel famoso discurso) ha sido más razonable. En concreto se ha solicitado desde la doctrina un desarrollo legal adecuado de las previsiones constitucionales referidas al recurso de amparo ordinario. Como se ha tenido ocasión de examinar el «proceso preferente y sumario» previsto en el artículo 53.2 ha tenido un desarrollo fragmentario, ineficaz e incompleto. Fragmentario porque ninguna ley realiza un desarrollo conjunto y sistemático (es posible, como veremos, que tal cosa sea innecesaria) e ineficaz porque se ha limitado a prever procedimientos especiales en los diversos órdenes jurisdiccionales (con, a su vez, procedimientos diferentes según los derechos afectados) en lugar de tratar de articular especialidades procedimentales en los procesos ordinarios que aseguraran una tutela eficaz de los derechos, especialmente, como se ha solicitado desde la doctrina científica, con medidas cautelares respecto a la posesión provisional de los derechos para evitar lesiones al derecho que no pudieran ser susceptibles de reparación o reposición en la eventual sentencia declarativa. Pero, sobre todo, es un desarrollo incompleto puesto que no se ha previsto ningún sistema que permita la impugnación de las garantías fundamentales procesales a través de recursos eficaces y rápidos.

En este sentido se han propuesto hasta tres líneas posibles de actuación. En primer lugar la creación de recursos específicos (Gabaldón) que permitieran el recurso a un tribunal superior por las vulneraciones de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 24 CE (en concreto, ante las Salas Civiles y Penales de los TSJ de las CC AA o ante el TS). A esta propuesta se le ha criticado su más que probable ineficacia práctica en la medida en que supondrá, simplemente, introducir una instancia intermedia antes de acudir al recurso de amparo constitucional ante el TC. De este modo no se conseguirá reducir la conflictividad ante el TC y se alargarán los procesos

Una segunda posibilidad, realmente una variante de la anterior, ha sido recientemente adoptada en una modificación de la LOPJ (en el art. 240.3 LOPJ modificado mediante Ley 6/1997) y consiste en la introducción de un incidente de nulidad radical de actuaciones en el seno del proceso para los casos de incongruencia e indefensión en la sentencia judicial. Se trataría de la posibilidad de alegar la vulneración de un derecho fundamental procesal y resolverlo por vía incidental por el juez *a quo*, siendo posible la impugnación de tal resolución ante el juez *a quem*.

Esta solución ha recibido las mismas críticas de la anterior (Borrajo) con un agravante. El incidente de nulidad de actuaciones ha existido en nuestro derecho positivo y la experiencia durante su vigencia fue claramente negativa en la medida en que fue mayoritariamente utilizado torticeramente como una forma de retrasar la ejecución de sentencias firmes. Además, dado el retraso estructural de TC se produciría un efecto gravísimo sobre la ejecución de tales sentencias y se fomentaría su uso fraudulento.

Una tercera posibilidad, a nuestro juicio, mucho más interesante (De la Oliva y Díez-Picazo) es afrontar una reforma procesal más profunda que asegurara una mayor coherencia en la defensa de los derechos fundamentales. No se trataría tanto de crear nuevos procesos, pues complican cada vez más la resolución de los pleitos, como de asegurar efectivamente el respeto a los derechos en el seno del proceso. Para ello sería necesario facilitar cada vez más la labor del juez en la aplicación de las leyes procesales. Ello requeriría un doble tipo de actuaciones legislativas: el desarrollo de medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales sustantivos y la modificación de las normas procesales en cuya aplicación se está generando el mayor número de infracciones al art 24 según la jurisprudencia del TC. Es decir, se trataría de modificar estas normas de manera que se positivaran las directrices interpretativas de las mismas sentadas en la jurisprudencia constitucional. Esta es la vía que nos parece más adecuada de las hasta ahora expuestas, por lo que nos referiremos a ella en el siguiente apartado.

3. Una tercera propuesta está fuertemente influida por las reformas en Alemania y ha tenido, aparentemente, algún reflejo en decisiones del TC (Requejo y el ATC 248/94). Básicamente consiste en la introducción de una amplia discrecionalidad en la LOTC que permita la inadmisión de las demandas de amparo por motivos de oportunidad, es decir, que el propio TC seleccione según la importancia objetiva de los casos (tanto por su relevancia práctica como conceptual) cuáles serán objeto de discusión. En esta propuesta se plantea la introducción de una especie de *writ of certiorari*, institución con gran tradición en los sistemas de *common Law*, pero sin antecedentes en nuestro derecho, ni, en general en el Derecho continental de raíz franco-germánica. Precisamente, éste ha sido uno de los motivos fundamentales de crítica a esta propuesta, pues no es fácil prever ni cuál será el funcionamiento práctico de esta figura, ni, sobre todo, cual será el efecto sobre los ciudadanos que demandando amparo ante el TC se encontrarán una denegación de admisión no fundamentada en Derecho. El menoscabo al prestigio del Tribunal Constitucional podría ser importante. Junto a tales críticas, se plantea una de mayor calado teórico. En concreto, un sistema como el descrito (implantado sin éxito en Alemania en 1993 y en el que se va a profundizar si se siguen las directrices de la Comisión Benda) supone abandonar dos de las funciones primordiales del recurso de amparo constitucional tal y como las recogíamos al principio de esta ponencia. En efecto, si la admisión de los recursos de amparo constitucional se considera discrecional no podremos seguir considerándolo como una forma procesal de tutela subjetiva de derechos (esto es de resolución de quejas individuales frente a la acción de los poderes públicos), ni como

un instrumento de corrección de las vulneraciones judiciales de los derechos fundamentales. El recurso de amparo constitucional, con un régimen de admisión como el descrito, sólo cumpliría una función *objetiva* (en los términos apuntados). En fin, con una reforma de este tipo *objetivaríamos* el recurso de amparo constitucional separándolo de sus funciones como recurso extraordinario para la resolución de quejas individuales por vulneración de los derechos fundamentales no resueltas por el Poder Judicial.

Esta crítica nos permite introducirnos, para terminar, en unas reflexiones generales sobre el recurso de amparo constitucional y su reforma.

VI. REFLEXIONES FINALES: EL AMPARO CONSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA

A nuestro juicio, la situación en la que se encuentra el recurso de amparo constitucional en la actualidad requiere la realización por todos los agentes interesados (poderes públicos, doctrina científica y partidos políticos) de una reflexión doble. La primera de ellas de índole general que podría resumirse en preguntarse acerca de cuáles son las funciones que el recurso de amparo constitucional debe cumplir tras 20 años de vigencia de la Constitución. Realizada tal reflexión podremos adentrarnos en cuales sean los instrumentos técnico-jurídicos más adecuados para el cumplimiento de tales funciones. Lo que en ningún caso puede hacerse, es *comenzar la casa por el tejado*, esto es discutir cuáles sean tales directrices de política legislativa sin, previamente, establecer cuales son los objetivos que deseamos alcanzar. Debemos, por tanto, considerar, en primer lugar, si el recurso de amparo constitucional ha alcanzado totalmente los objetivos para los que fue creado. En especial, debemos decidir si el Poder Judicial español en la actualidad desarrolla una labor de protección de los derechos fundamentales plenamente adecuada a las previsiones constitucionales. Si esta afirmación es correcta (López Pietsch), podremos defender la objetivación del recurso de amparo constitucional en el sentido apuntado por parte de la doctrina científica y por la reforma alemana de 1993 (completada por las consideraciones de la Comisión BENDA) puesto que no serán necesarias las otras dos funciones realizadas en su origen por este recurso: la «educación» del Poder Judicial en la tutela de derechos y la corrección de las lesiones individuales, es decir la llamada función subjetiva del recurso de amparo constitucional. Si, por el contrario, se mantiene la desconfianza hacia el orden jurisdiccional ordinario en su labor de protección de los derechos no podremos objetivar el recurso de amparo en el sentido apuntado y nos tendremos que limitar a una reordenación procesal que permita aliviar la carga de trabajo del TC.

A nadie se le escapa, que ésta no es una respuesta formulable desde el análisis teórico del recurso de amparo constitucional realizado en estas breves reflexiones. No es labor del jurista individual la realización de juicios de valor arriesgados sobre el grado de cumplimiento político de los objetivos marcados por la Constitución. Este es un juicio que corresponde a los expertos (en cuanto capaces

de proveer los datos objetivos que fundamenten tal juicio), pero también, y sobre todo, a los órganos encargados de expresar el sentir popular sobre tal grado de cumplimiento de objetivos.

Eso no significa que no tengamos una opinión individual. Significa, simplemente, que el valor de tal opinión es limitado. Del mismo modo, tampoco es correcto trasladar acríticamente las opciones de política legislativa de otros países sin previamente determinar su conveniencia a la concreta situación española.

Por ese motivo no se va a formular aquí una opción sobre la necesidad de eliminar o limitar la función de tutela subjetiva realizada por el recurso de amparo constitucional y su sustitución por una tutela objetiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, sí conviene hacer tres reflexiones importantes al respecto.

En primer lugar, respecto al procedimiento a seguir en una eventual reforma del recurso de amparo. Nos causa una sana envidia el sistema seguido en otros países (Alemania o el Reino Unido) donde las reformas se adoptan tras una reflexión sosegada de todos los sectores interesados en tales cambios. En este sentido creemos que una reforma, en dirección objetivadora, requiere el concurso de doctrina científica, jueces y magistrados ordinarios, magistrados y letrados del TC, abogados, partidos, CC AA y opinión pública. Sólo a partir de un procedimiento con tales características se podrá valorar el grado de cumplimiento de los objetivos constitucionales del recurso de amparo constitucional y la posibilidad de sustituir su actual configuración, así como los criterios mejores para orientar tal reforma.

En segundo lugar, respecto a la forma adoptable por una reforma objetivadora del recurso de amparo, consideramos que debiera procederse a una verdadera reforma constitucional en aras del mantenimiento de un mínimo de coherencia de la norma suprema. Es posible que desde un análisis estrictamente literal de las normas constitucionales fuera posible la introducción de un régimen de admisión discrecional de los recursos de amparo constitucional mediante la mera reforma (o incluso sin ella mediante una interpretación flexible de las causas de inadmisión) de la LOTC. Sin embargo, creemos que el diseño constitucional del recurso de amparo constitucional lo convierte en un instrumento procesal de tutela subjetiva de derechos fundamentales. Si abandonamos esta configuración para sustituirlo por una forma objetiva de protección de derechos, deberemos hacer los oportunos cambios constitucionales para que exista una plena adecuación entre realidad y norma constitucional.

En tercer lugar, respecto al alcance y entidad de la objetivación del recurso de amparo constitucional, creemos que los modelos de admisibilidad de la demanda de amparo no tienen por qué ser puros. Es decir, que no cabe solo un modelo de admisión, discrecional o no discrecional, sino que pueden existir modelos mixtos. En tal sentido podrían pensarse en diferentes modalidades según quien sea el titular de la legitimación activa del recurso o según cuáles fueran los derechos afectados.

Así, podría establecerse un modelo de admisión discrecional para las demandas realizadas exclusivamente por particulares y un modelo de admisión reglada

para las realizadas por Ministerio Fiscal o Defensor del Pueblo. La justificación de la diferencia de régimen se encontraría en que en ambos casos existirían filtros previos en los que se comprobaría la relevancia objetiva y subjetiva del amparo (en ambos casos existe un defensor de los derechos, bien a través de la defensa del ordenamiento jurídico encomendada al Minsiterio Fiscal, bien la de los derechos fundamentales encargada al Defensor del Pueblo) y, por tanto, la eventual inadmisión debería estar adecuadamente fundada en Derecho y según motivos tasados (que podrían ser iguales o parecidos a los vigentes). De este modo, no se eliminaría totalmente la función tuteladora de derechos individuales concretos por parte del TC, pero se necesitaría la colaboración de otras instancias que también están interesadas, por mandato constitucional, en la protección subjetiva de derechos individuales.

En esta misma línea, podría establecerse un sistema mixto según el objeto del proceso: una admisión discrecional para todas o algunas de las garantías procesales contenidas en el artículo 24 CE (puesto que no es exactamente lo mismo el derecho a la tutela judicial que el derecho a la presunción de inocencia o al juez natural) y un régimen de admisión reglado para los derechos sustantivos. En el primer caso podría plantearse la necesidad de que el TC se pronuncie sólo en los casos en que objetivamente se produzca un nuevo supuesto o una nueva orientación jurisprudencial, mientras que en los segundos, que no producen disfuncionalidades prácticas en el correcto trabajo del TC, el régimen de admisión podría seguir siendo el vigente.

Reflexiones diferentes deben realizarse respecto a la necesidad de reformas técnicas del funcionamiento del amparo para eliminar algunos de los problemas de sobrecarga y de conflicto con el poder judicial. Creemos que, con independencia de que se adopte el modelo de la Comisión BENDA u otro parecido, es urgente la adopción de cambios en el funcionamiento del recurso de amparo (tanto ordinario como constitucional). Estos cambios deberían seguir, a nuestro juicio, dos direcciones fundamentales: reformas legislativas y cambios en el *modus operandi* sobre todo de la jurisdicción constitucional.

Respecto a los cambios legislativos, coincidimos con De la Oliva y Díez-Picazo, en que la solución de los problemas del amparo no pasa por una regulación general y mediante uno o más procedimientos especiales de protección de los derechos individuales. Más bien es necesaria una plena adecuación de todo el ordenamiento procesal a las necesidades de defensa de los derechos fundamentales y a los problemas que tal defensa plantea. En tal sentido nos parecen oportunas algunas de sus propuestas como pueden ser:

1. El reconocimiento de medidas cautelares de protección de los derechos que se puedan resolver con rapidez y sin prejuzgar el resultado del oportuno juicio declarativo relativo al derecho fundamental.

2. La adopción legislativa de los criterios interpretativos del TC, especialmente los relativos al artículo 24 CE, de modo que mediante las oportunas reformas legislativas se eliminen o aclaren el sentido de los preceptos en cuya interpretación y aplicación por el juez ordinario más habitualmente se están produciendo lesiones a derechos fundamentales. En tal sentido podrían perfec-

cionarse las normas reguladoras de las Cuestiones de Inconstitucionalidad para hacer posible la colaboración más activa de los jueces y tribunales en la depuración del ordenamiento procesal. Igualmente podría ser necesario abrir a los ciudadanos la posibilidad de recurso de amparo constitucional contra leyes (Cruz, Rubio) para que éstos pudieran contribuir a la depuración del ordenamiento constitucional especialmente, previendo la posibilidad de recurrir la resolución denegatoria frente a la pretensión de inconstitucionalidad de la ley aplicable. De este modo (Díez-Picazo) no sólo enjuiciaremos la constitucionalidad de la actuación de los jueces, sino, la constitucionalidad de las leyes que se ven obligados a aplicar.

3. La utilización de técnicas procesales que disuadan a los litigantes de sus intentos de dilatar torticeramente los pleitos. En tal sentido la imposición de las costas procesales (incluso en la instancia constitucional) por mala fe o temeridad debería ser una práctica generalizada en la protección de los derechos fundamentales porque el efecto negativo de tales actitudes impide que se protejan adecuadamente los casos de efectiva vulneración de los mismos en otros procesos. Igualmente, podría establecerse la práctica de un depósito procesal previo a la interposición del recurso.

En segundo término, debe realizarse un cambio en el *modus operandi* de la jurisdicción constitucional respecto al recurso de amparo. El TC no puede desconocer, en su forma de actuar el indudable cambio producido en sus 19 años de existencia. Puede ser discutible que el Poder Judicial sea totalmente eficaz en la tutela de los derechos fundamentales, pero, indudablemente, la situación es hoy muy diferente de la afrontada por el primer TC. Tal cambio en la situación exige un cambio en la forma de operar del Tribunal. Estos cambios podrían abarcar los siguientes aspectos:

1. La utilización de las posibilidades conferidas por la LOTC al fallo de las Sentencias (Rubio, Díez-Picazo), aclarando en el mismo cuál ha sido la *ratio decidendi* de la sentencia. De esta forma se permitiría el conocimiento de la doctrina jurisprudencial sentada en cada sentencia facilitando el trabajo a los colapsados tribunales de justicia que bastante tienen, en ocasiones, con salir del marasmo de casos en los que se encuentran inmersos y que no pueden, por tanto, conocer la jurisprudencia constitucional con la profundidad que sería deseable.

2. Evitar las decisiones que suponen la declaración de nulidad de Sentencias dictadas en la instancia superior y la firmeza de las dictadas en la instancia inferior (Díez-Picazo, De la Oliva). Es cierto que la devolución de actuaciones puede provocar lesión al derecho a un juicio sin dilaciones indebidas, pero esto es preferible a los efectos negativos que supone la invasión de la esfera de actuación de jueces y tribunales, además del efecto lesivo de otros derechos fundamentales, pensemos, por ejemplo, en la inconstitucionalidad de juicios penales cuando el otorgamiento del amparo supone una *reformatio in peius* para algún imputado como consecuencia de la firmeza de la sentencia del juez *a quo* o una lesión del derecho a los recursos construido por la jurisprudencia a partir del artículo 24 CE.

3. En último lugar, aunque no en importancia, creemos que el TC debe adoptar una actitud muy diferente respecto a la valoración de las interpretaciones legales realizadas por los tribunales ordinarios en aplicación o en relación con la lesión de derechos fundamentales. En tal sentido ha recordado recientemente Starck que las Constituciones modernas son un marco abierto en cuya interpretación concurren todos los agentes jurídicos y, muy especialmente, el Poder Judicial. Por ese motivo pueden, e incluso deben, convivir interpretaciones diferentes de las normas constitucionales. De esta forma no hay, necesariamente y en todo caso, una única interpretación constitucionalmente correcta. El TC español, a nuestro juicio, no ha actuado así, sino que, al contrario, ha tratado de establecer siempre cuál es la interpretación correcta con exclusión de las demás. Probablemente, esta actitud era necesaria al entrar en vigor la Constitución para poder realizar una función propedeútica en la aplicación de los derechos fundamentales ante un Poder Judicial procedente del franquismo, pero hoy no es tan necesaria como entonces. Además, como consecuencia del mantenimiento de tales ideas, el necesario pluralismo interpretativo de la Constitución se ha visto seriamente reducido, con indudables efectos negativos para sus relaciones con el Poder Judicial y, sobre todo, se ha producido una generalización del uso del recurso de amparo constitucional, pues los litigantes han encontrado una vía para conseguir la anulación de las Sentencias contrarias a sus intereses como si de una verdadera superinstancia se tratara. Por tal motivo, parece correcto pedir al TC un mayor autocontrol en el ejercicio de sus funciones y, muy especialmente, en el enjuiciamiento de la labor judicial de selección de la norma aplicable al caso y de la fundamentación jurídica de las decisiones de los tribunales ordinarios, limitándose al examen formal de los requisitos de tales decisiones (fundamentación, congruencia, etc). Por lo menos, el TC debería intentar hacer una descripción adecuada de los límites de la interpretación mediante la determinación de los perfiles del concepto de *arbitrariedad* tan habitual en las decisiones del TC sobre estas cuestiones (Bacigalupo).

Hasta aquí el examen de la situación actual del recurso de amparo constitucional en España. Con independencia de cuál sea la reforma que consideremos más adecuada, si deseamos que el recurso de amparo constitucional (y, por ende, el propio TC) siga manteniendo el prestigio e importancia que ha alcanzado y constituya, como hasta ahora, un factor de integración de los ciudadanos en la norma constitucional, debemos afrontar su modificación con la debida rapidez, publicidad y consenso. No son tantas las figuras que colaboran a la creación de un *patriotismo constitucional* o de una *voluntad popular en favor de la Constitución*, por lo que no podemos dejar morir esas pocas instituciones que permiten la permanencia de una norma suprema conseguida con tanto esfuerzo. Morir de éxito puede ser una forma espectacular de morir. Pero, sigue siendo una muerte. Es posible que el modelo de amparo diseñado en la Constitución esté agotado, pero ello no significa que una garantía con tal prestigio deba ser abandonada. Significa, simplemente, que debemos contribuir a su adaptación a los cambios producidos en los últimos 20 años. Cuanto antes comencemos esta tarea, más fácil será encontrar las soluciones más adecuadas.

ADDENDA

Estando el presente trabajo en fase de pruebas ha sido aprobada la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil. Esta ley, que entrará en vigor después de un año, ha introducido modificaciones relevantes en el tema examinado en este estudio. No podemos, pues, dejar de realizar alguna breve consideración al respecto. La citada ley es relevante por, al menos, dos motivos. Por una parte, ha supuesto la asunción legislativa de bastantes de las líneas jurisprudenciales sentadas por el TC durante los últimos años. De este modo se ha pretendido incluir remedios procesales para evitar el nacimiento de lesiones al artículo 24 CE. En tal sentido son destacables la normativa relativa a la audiencia al rebelde, al reparto de asuntos en los tribunales, a la forma y contenido de las sentencias (incluida la aclaración), la nulidad de actuaciones por incongruencia y por indefensión, etc. De esta forma, una de las sugerencias realizadas en el texto, siguiendo a la inmensa mayoría de la doctrina, comienza a ser asumida en las normas procesales: modificaciones legislativas que acepten la jurisprudencia reiterada del TC.

Por otra parte, la ley contiene interesantes normas referidas al amparo judicial. En este segundo aspecto podemos diferenciar tres grupos de regulaciones: la relativa al amparo judicial por lesiones extraprocesales de los derechos fundamentales (excluido el art. 24 CE) que se sustanciará a través del rápido juicio ordinario con demanda, contestación, vista y sentencia; y el nuevo sistema de recursos. En este nuevo sistema se distinguen hasta tres posibilidades diferentes: la casación para los derechos fundamentales diferentes de los contenidos en el artículo 24 CE; el recurso extraordinario por infracción del ordenamiento procesal para las lesiones al artículo 24 CE; el recurso extraordinario por infracción del ordenamiento procesal para lesiones al artículo 24 CE ante las Salas Civiles y Penales de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, aunque transitoriamente ésta será competencia del Tribunal Supremo hasta que no se reforme la LOPJ y, por último, el reconocimiento de un recurso ante el Tribunal Supremo en interés de la ley para que éste pueda unificar la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Igualmente, y junto a éstas regulaciones específicas del amparo, la Ley ha tratado de hacer una regulación coherente de los procesos para evitar la producción de lesiones a los derechos fundamentales contenidos en el artículo 24 CE abriendo diferentes posibilidades para la sanción de los vicios procedimentales que pudieran constituir lesión a dichos derechos.

Como puede comprobarse se trata de una regulación compleja que no puede analizarse en estas breves líneas. Sin embargo sí es pertinente realizar al menos tres consideraciones. Parece una regulación positiva en la medida en que trata de resolver algunos problemas acuciantes. Sin embargo, sólo transcurrido un tiempo de su vigencia podrá hacerse un juicio suficientemente fundado. En segundo término, el reconocimiento del recurso extraordinario ante los Tribunales Superiores de Justicia puede, como se ha apuntado en el texto, convertirse en un instrumento más para alargar los procesos torticeramente y no resolver realmente los problemas del amparo. El problema del recurso de amparo constitucional no deriva

tanto de las infracciones de los tribunales (al menos así parece indicar el reducido porcentaje de sentencias estimatorias, aprox. un 3 ó 5%), como de la acumulación de recursos. Mucho nos tememos que este nuevo instrumento no hará disminuir el número de recursos y quedará como un trámite intermedio antes de acudir al TC, por infracción de los derechos del artículo 24, alargando, así, la resolución del pleito. Por último, aunque resulta obvio, esta nueva regulación no resuelve (tampoco podría) los problemas del amparo constitucional, aunque, quizás en el mejor de los casos, pueda aliviar un poco la carga de trabajo que aqueja al TC.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

La bibliografía sobre el recurso de amparo es muy abundante por lo que la aquí citada no pretende ser exhaustiva. Los trabajos de los autores citados en el texto son los siguientes:

Bacigalupo Zapater, E. «La protección de los derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional y por el Poder Judicial» en *Poder Judicial*, 45, 1991.

Bellón Molina, F.A. y otros, «La tutela procesal de los derechos fundamentales en el veinte aniversario de la Constitución», en *Revista de las Cortes Generales*, 45, 1998.

Borrajó Iniesta, I. «El amparo judicial: la innecesariedad e inconveniencia de encauzarlo mediante procedimientos específicos, y de confiárselo a órganos especializados» en *Amparo Judicial. Jurisprudencia Constitucional práctica: laboral, penal, civil y contencioso-administrativa*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Cascajo Castro, J.L. y Gimeno Sendra, V. *El Recurso de Amparo*, Tecnos, 2.^a edición, Madrid, 1988.

Cascajo Castro, J.L. «Los derechos invocables en el recurso de amparo» en M.A. García Herrera, *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Universidad del País vasco, Bilbao, 1997.

Cruz Villalón, P. «El juez y el legislador», Primera ponencia sobre el Recurso de Amparo, en *Los Procesos Constitucionales*, CEC, Madrid, 1992.

Cruz Villalón, P. «Sobre el amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 1994.

Díez-Picazo Giménez, I. «El artículo 53.2 de la Constitución : interpretación y alternativas de desarrollo» en Oliva Santos y Díez-Picazo Giménez, *Tribunal Constitucional, Jurisdicción ordinaria y derechos fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

Díez-Picazo Giménez, I., «Reflexiones sobre el contenido y efectos de las sentencias dictadas por el tribunal Constitucional en recursos de amparo», en *La Sentencia de amparo constitucional*, CEC, Madrid, 1996.

Díez-Picazo Giménez, I., «Dificultades prácticas y significado constitucional del Recurso de Amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 40, 1994.

Fernández Farreres, G. *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Pons, Madrid, 1994.

Gabaldón López, J. «¿Hacia un amparo judicial?», en *Amparo Judicial. Jurisprudencia Constitucional práctica: laboral, penal, civil y contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Gimeno Sendra, V. «El recurso extraordinario por infracción procesal», en *Revista General de Derecho*, n.º 646-647, 1998.

Jiménez Campo, J. «Artículo 53, protección de los derechos fundamentales», en O. Alzaga, *Comentarios a la CE de 1978*, Tomo IV, Edersa, Madrid, 1996.

López Pietsch, P. «Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la comisión Benda y el debate español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 53, 1998.

Oliva Santos, I. de la, «Tribunal Constitucional y Jurisdicción ordinaria : causas, ámbitos y alivios de una tensión», en id. y Díez-Picazo, I. *Tribunal Constitucional, Jurisdicción Ordinaria y derechos fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

Pérez Tremps, P. «El recurso de amparo constitucional. II.- Aspectos problemáticos», Segunda ponencia sobre el Recurso de Amparo, en *Los Procesos Constitucionales*, CEC, Madrid, 1992.

Revenga Sánchez, M. «Las paradojas del recurso de amparo tras la primera década de jurisprudencia constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 1994.

Rubio Llorente, F. «El recurso de Amparo», en Rubio Llorente, F. y Jiménez Campo, J. *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

Rubio Llorente, F. «Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35, 1992.

Sánchez Morón, M. *El recurso de amparo constitucional*, CEC, Madrid, 1987.

Starck, C. «Jurisdicción Constitucional y Tribunales Ordinarios», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 53, 1998.