

ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

## LA EXIGUA TASA DE ADMISIÓN DEL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

CARLOS PADRÓS REIG

Universidad Autónoma de Barcelona  
Letrado del Tribunal Constitucional<sup>1</sup>

*Cómo citar/Citation*

Padrós Reig, C. (2019).

La exigua tasa de admisión del recurso de amparo constitucional.

*Revista de Administración Pública*, 209, 307-347.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.209.10>

### **Resumen**

La protección de los derechos fundamentales se articula en España por varias vías. Desde la reforma de la LOTC por la LO 6/2007, se da una nueva configuración procesal al recurso de amparo constitucional y se desplaza la responsabilidad principal de su protección a la jurisdicción ordinaria. Esto ha servido para mitigar la enorme carga de trabajo del Tribunal Constitucional, pero el número de recursos de amparo ingresados sigue siendo desproporcionadamente alto en relación al número de admisiones y con las sentencias estimatorias que declaran la vulneración de un derecho fundamental. Esto tiene causas endógenas, pero también, y principalmente, exógenas a la propia dinámica de trabajo del Tribunal. El Tribunal tiene una tasa de admisión de recursos de amparo que ronda el 1% por razones que fundamentalmente escapan de su capacidad y que revelan una utilización ineficiente de los recursos públicos.

---

<sup>1</sup> Este texto está elaborado en la exclusiva condición académica del autor. En nada refleja o expresa la opinión del Tribunal Constitucional, institución a la que tengo el honor de servir en situación administrativa de servicios especiales, primero como letrado del Gabinete del Presidente y después como letrado de adscripción temporal. Un colega letrado del Tribunal, profesional y humanamente sin igual, me ofreció su generosa lectura crítica.

**Palabras clave**

Recurso de amparo; tasa de admisión; protección de derechos fundamentales; causas de inadmisión; reforma LOTC.

**Abstract**

The protection of fundamental rights can be articulated in Spain by several actions. From the passage of Act 6/2007, amending the 1979 Act regulating the Constitutional Court, a new procedural configuration is given to the constitutional action for protection of fundamental rights. The reform shifts the main responsibility of their protection to the ordinary jurisdiction. This has served to mitigate the enormous load of work of the Constitutional Court but the number of applications lodged is still disproportionately high in relation to the number of admissions and with regard to judgments that declare the violation of an alleged fundamental right. This has endogenous, but also and principally, exogenous reasons which are outbound of the own work dynamics of the Court. The Court shows a rate of admission of appeals for protection of only 1 % due to reasons that fundamentally escape the control of the Court and that reveal an inefficient use of public funds allocated to grant public legal aid to citizens with disadvantaged economic conditions.

**Keywords**

Recurso de amparo; admission rate; protection of fundamental rights; grounds for inadmissibility; Reform of the Constitutional Court Act.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS. II. LA REFORMA DE LA LOTC EFECTUADA POR LA LEY ORGÁNICA 6/2007. III. LA REFORMA Y EL CEDH. LA STEDH ARRIBAS ANTÓN. IV. RECURSOS SEGÚN EL ORDEN JURISDICCIONAL. V. RECURSOS SEGÚN EL ARTÍCULO CE ALEGADO. VI. CAUSAS DE INADMISIÓN COMUNMENTE APRECIADAS. VII. EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA FASE DE ADMISIÓN: 1. El Informe de admisión; 2. El juicio de la Sección; 3. Recurso del Ministerio Fiscal. VIII. LA FUNCIONALIDAD DEL INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES. IX. RECAPITULACIÓN.

---

## I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

La presentación de la Memoria del Tribunal del año 2016 al Rey por parte del presidente del Tribunal Constitucional fue recogida por la prensa con el siguiente titular: «El Tribunal Constitucional rechaza el 99% de los recursos de amparo»<sup>2</sup>. Los datos permiten objetivamente afirmar que la tasa de admisión del recurso de amparo es efectivamente muy exigua. Nos preguntamos en estas páginas el porqué. Las hipótesis de la investigación pueden ser varias y ofrecer explicaciones parcialmente concurrentes y complementarias.

Están a punto de cumplirse doce años desde la aprobación de la LO 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC, lo que parece un lapso de tiempo suficiente para evaluar el funcionamiento de la reforma del recurso de amparo que allí se abordaba. Para ello utilizamos en este trabajo una doble perspectiva, tanto cuantitativa como cualitativa. Es decir, se trata de reflexionar sobre la efectividad de una reforma que intentaba combinar la protección de los derechos fundamentales susceptibles de amparo con la reducción de la desbordante carga de trabajo del Tribunal<sup>3</sup>. Sin ampliar los medios humanos

---

<sup>2</sup> *El País*, 22 de julio de 2017. En anteriores años, se había sido incluso más crítico. Cfr. artículo de Jesús María Silva Sánchez, «Cuando no hay amparo judicial», *El Mundo*, 20 de mayo de 2015. En algún blog especializado se habla de «El amparo frente al desamparo del Tribunal Constitucional», <https://bit.ly/2Xv9CcU>

<sup>3</sup> El hoy presidente emérito del Tribunal, Francisco Pérez de los Cobos, lo puso de manifiesto en una contribución a un libro colectivo. F. Pérez de los Cobos Orihuel (2014), «El requisito de la especial trascendencia constitucional para la admisión del recurso de amparo» en R. Canosa Usera (dir.), *Jurisdicción de la libertad en Europa e*

de que el Tribunal disponía, parecía del todo inasumible el volumen de recursos a enjuiciar en esos años. La jurisdicción constitucional española, con su peculiar configuración comparada<sup>4</sup> (derecho de acceso de los particulares), corría el riesgo de morir de éxito y la pendencia en el examen de los asuntos amenazaba la propia efectividad de la protección encomendada.

La reforma supuso el cambio de un recurso de amparo de protección subjetiva a un recurso de amparo objetivo para garantía de la eficaz y general aplicación de la Constitución. Esto ha supuesto una configuración procesal distinta del recurso de amparo. Ya no es suficiente con presentar la lesión que el particular alega haber padecido, sino que hay que razonar sobre la trascendencia que la misma presenta en defensa de la general aplicación de la Constitución. Es la conocida transformación de la naturaleza del recurso de amparo de su carácter subjetivo a objetivo<sup>5</sup>, a la que parte de los expertos atribuyen la llamativa tasa de inadmisión.

La reforma supuso, a buen seguro, una redefinición de los ámbitos de actuación de la jurisdicción ordinaria y la constitucional. Los primeros llamados a la protección de los derechos fundamentales del ciudadano son ahora los juzgados y tribunales del art. 117 CE. Solo subsidiariamente, y en la medida que ello sea necesario para asegurar la recta aplicación del texto constitucional, se justificará un pronunciamiento del Tribunal Constitucional<sup>6</sup>.

Para analizar cuantitativamente la reforma y su impacto, presentamos algunos datos que aportan las valiosas Memorias anuales del Tribunal Cons-

---

*Iberoamerica*, Madrid: Reus, págs. 17 y ss. También con anterioridad se hablaba del «tsunami de papel» en referencia a la gran cantidad de demandas de amparo que se interponían. R. de Mendizábal Allende (2010), «La especial trascendencia constitucional como fundamento del recurso de amparo» *Actualidad Administrativa La Ley*, 7.

<sup>4</sup> Cfr. *Estudio sobre el acceso individual a la Justicia Constitucional*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ta Sesión Plenaria (Venecia, 17 y 18 de diciembre de 2010). Tribunal Constitucional de Chile. 2012. Disponible en <https://bit.ly/1O-YXbHN>

<sup>5</sup> R. Gómez-Ferrer Morant (2017), «Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y recurso de amparo ¿De derecho subjetivo a situación objetiva?», en VVAA. (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Madrid: Reus-Universidad de Valladolid-CEPC, págs. 307 y ss.

<sup>6</sup> Véase la reflexión sobre el carácter subsidiario del recurso de amparo, realizado en un momento anterior a la reforma, en F. J. Alcantarilla Hidalgo (2004), «La revisión jurisdiccional de las infracciones al derecho a la tutela judicial efectiva y el carácter subsidiario del recurso de amparo», *Justicia Administrativa*, 23.

titucional. Conviene analizar cuántos recursos de amparo se presentan, cuántos se admiten a trámite y cuántos, finalmente, se estiman. Esto dará una perspectiva del alcance del mismo proceso de amparo constitucional y de la efectividad de la reforma.

Puede admitirse que la tasa de admisión de los recursos interpuestos se considera unánimemente como muy baja (en torno al 1%). Pero, además de ello, podemos también indagar sobre las propias causas de admisión-inadmisión apreciadas por el Tribunal y del funcionamiento interno de esa fase del proceso que se revela como crucial. Podría resultar que la reforma de 2007 no haya sido comprendida en toda su dimensión por parte de los operadores o que el diagnóstico no fuera certero y con ello el sustancial cambio de 2007 haya sido en gran parte fútil. Si ello fuera así, presentamos igualmente algunas reflexiones que, a nuestro modesto entender, podrían contribuir a una utilización más racional y ordenada del proceso de amparo como mecanismo de justicia constitucional.

## II. LA REFORMA DE LA LOTC EFECTUADA POR LA LEY ORGÁNICA 6/2007

Como es sabido, la Ley Orgánica que rige el funcionamiento del Tribunal se reformó en 2007 y los cambios que se implantaron han sido objeto de numerosos comentarios por parte de la doctrina<sup>7</sup>. No es nuestro objetivo tratar de realizar aquí una recopilación del estado académico de la cuestión ni una aportación novedosa sobre el particular. Como hemos apuntado, la reforma transforma el proceso de admisión de los recursos de amparo constitucional que ahora deberán acreditar el requisito de la especial trascendencia constitucional del recurso. Se pasa de un sistema de amparo subjetivo basado en la lesión sufrida por el particular a un sistema de amparo objetivo donde lo relevante es ahora la trascendencia del recurso para la interpretación y eficacia

---

<sup>7</sup> VV. AA. (2008), *Hacia una nueva jurisdicción constitucional. Estudios sobre la Ley 6/2007, de 24 de mayo de reforma de la LOTC*, Valencia; F. Fernández Segado (2007), *La reforma del régimen jurídico-procesal del recurso de amparo*, Madrid; M. L. Suárez Espino (2007), «El nuevo modelo del recurso de amparo tras la reforma de la LOTC», *Cuadernos de Derecho Público*, 32; G. Fernández Farreres (2007), «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Comentario a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81; J. C. Cabañas García (2010), «El recurso de amparo que queremos: reflexiones a propósito de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 88.

de la Constitución<sup>8</sup>. Si antes el recurrente se limitaba a acreditar la lesión de sus derechos que decía haber padecido, ahora debe hacer lo mismo y, además, razonar que esa lesión pone en riesgo la aplicación objetiva de la Constitución.

Más allá de otras consideraciones, es reveladora de la intención del legislador la exposición de motivos de la norma:

La experiencia acumulada tras más de 25 años de actividad del Tribunal Constitucional desde su creación ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que con el transcurso del tiempo han llegado a convertirse en problemas para el mejor resultado del trabajo del Tribunal. Entre ellas destaca, por un lado, el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal. Por otro lado, la realidad de los hechos ha permitido también constatar la lentitud de los procedimientos que se desarrollan ante este Alto Tribunal, cuestiones todas ellas respecto de las que es el momento de dar respuesta legislativa. En este sentido, esta ley orgánica intenta dar solución a todo este conjunto de problemas, y para ello procede a adecuar la normativa para dar respuesta a los problemas y exigencias que se derivan de la realidad práctica del funcionamiento y organización del Tribunal Constitucional. Así, respecto al mayor desarrollo de la función de garantía de los derechos fundamentales en relación con las demás funciones del Tribunal Constitucional, la ley procede a establecer una nueva regulación de la admisión del recurso de amparo, al tiempo que otorga a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales a través 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. Se trata de medidas encaminadas a lograr que la tutela y defensa de los derechos fundamentales por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

La intención del legislador era pues, claramente, reducir la carga de trabajo. De nuevo, el preámbulo es meridianamente claro:

El elevado número de demandas de amparo ha provocado un amplio desarrollo de la función de garantía de los derechos fundamentales en detrimento de otras competencias del Tribunal Constitucional. El número de solicitudes de amparo y el procedimiento legalmente previsto para su tramitación son las causas que explican la sobrecarga que en la actualidad sufre el Tribunal a la

---

<sup>8</sup> M. Aragón Reyes (2012), «Las dimensiones subjetiva y objetiva del nuevo recurso de amparo», *Otrosí*, 10; S. García Couso (2011), «El recurso de amparo constitucional objetivo», en *Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid.

hora de resolver estos procedimientos de garantía de los derechos fundamentales. Por esta razón, las reformas que se abordan van dirigidas a dotar al amparo de una nueva configuración que resulte más eficaz y eficiente para cumplir con los objetivos constitucionalmente previstos para esta institución. Y así, entre las modificaciones que se introducen en relación con el amparo se pueden destacar el cambio en la configuración del trámite de admisión del recurso (y) la habilitación a las Secciones para su resolución. La primera de estas novedades es la que afecta a la configuración del trámite de admisión del recurso de amparo. Y es que frente al sistema anterior de causas de inadmisión tasadas, la reforma introduce un sistema en el que el recurrente debe alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, dada su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución. Por tanto, se invierte el juicio de admisibilidad, ya que se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado. Esta modificación sin duda agilizará el procedimiento al transformar el examen de admisión actual en la comprobación en las alegaciones del recurrente de la existencia de relevancia constitucional en el recurso. En cuanto a la atribución de potestad resolutoria a las Secciones en relación con las demandas de amparo, incrementa sustancialmente la capacidad de trabajo del Tribunal.

Si se mide la carga de trabajo por el número de recursos de amparo interpuestos ante el Tribunal, la estadística arroja los siguientes datos:

En los años inmediatamente anteriores al momento de acometer la reforma, el volumen de recursos presentaba una media de 10262 recursos al año. Si se tiene en cuenta que el Tribunal está compuesto por doce magistrados y que los letrados al servicio del Tribunal rondan los 50 profesionales, la carga de trabajo resultaba a todas luces desproporcionada. Cada Sección debía examinar entre 2500 y 3000 asuntos cada año. Cada letrado de admisión, redactar unos 400 informes de admisión (40 por mes)<sup>9</sup>. El máximo absoluto se registra justo en 2006, con 11471 recursos de amparo interpuestos ante el Tribunal.

---

<sup>9</sup> Del conjunto de letrados al servicio de Tribunal, se dedican a la fase de admisión la mitad. Cada magistrado tiene dos letrados adscritos que, ordinariamente, no tienen encargada la redacción de informes de admisión. Por ello, el global de los asuntos ingresados se examina por 25 letrados llamados «de pool» o letrados de admisión. Los letrados adscritos participan también en la fase de admisión, pero en un momento posterior, cuando ya se ha emitido el informe preliminar de admisión y este es visto y deliberado por la Sección correspondiente según el turno de ponencia.

También puede apreciarse cómo la reforma no tiene *prima facie* un impacto inmediato a su entrada en vigor<sup>10</sup>. En los dos años posteriores a 2007 los recursos de amparo ingresados incluso aumentan ligeramente sobre la media precedente. La admisión e inadmisión de los recursos de amparo pendientes cuya demanda se hubiera interpuesto antes de la vigencia de la Ley Orgánica se rigen por la normativa anterior (DTr. 3ª). En ese momento, la pendencia de la fase de admisión de los recursos de amparo ante el Tribunal era de 12166 asuntos (2007) y de 9015 asuntos (en 2008). No es hasta 2009 cuando la cifra presenta una notable disminución (4296). En números globales (nuevo ingreso + pendencia), el Tribunal presentaba, pues, el siguiente volumen de asuntos: 2007, 22006 asuntos; 2008, 19294 asuntos; 2009, 15088 asuntos. Esto permite aventurar que, dada la notable pendencia, la reforma no empieza a operar efectivamente hasta pasados un par de años desde la aprobación de la LO 6/2007, cuando el Tribunal consiguió, ya con la nueva regulación, y con el empeño de todas sus capacidades, disminuir de forma relevante la tasa de pendencia. El Tribunal, pues, aprovechó la reforma como herramienta para corregir las desviaciones acumuladas<sup>11</sup>.

No es hasta 2010 cuando las cifras globales de interposición de recursos de amparo presentan una clara disminución. En relación al año anterior (-18%), y sumando 2010 y 2011, un significativo -35%. En esos años, una vez absorbidos gran parte de los asuntos pendientes, el Tribunal puede aplicar la reforma a los asuntos nuevos. En otras palabras, pese a la inmediata entrada en vigor de la LO 6/2007, se necesitan dos años para poder empezar a ver sus efectos. También —y ello constituye un elemento nada despreciable— en 2009 tiene lugar el dictado de la crucial STC 155/2009, de 25 de junio, donde el Tribunal ofrece una especie de elenco de motivos de especial trascendencia que pueden ser apreciados (FJ 2º). Los efectos pedagógicos y clarificadores hacia los operadores jurídicos son, según interpretamos los datos, innegables<sup>12</sup>.

A partir de 2011 y hasta 2017 (últimos datos disponibles), la entrada de recursos de amparo se estabiliza en una media de 7073 asuntos/año. El cambio de la naturaleza del amparo a raíz de la LO 6/2007 consigue rebajar

---

<sup>10</sup> La Ley Orgánica 6/2007 se publicó en el *BOE*, 125, de 25 de mayo de 2007, y entró en vigor al día siguiente.

<sup>11</sup> En la actualidad, la pendencia del Tribunal es infinitamente menor y pasados apenas unos meses de la interposición del escrito de demanda, se dicta ya providencia en la gran mayoría de asuntos.

<sup>12</sup> D. Ortega Guitiérrez (2010), «La especial trascendencia constitucional como concepto jurídico indeterminado. De la reforma de 2007 de la LOTC a la STC 155/2009, de 25 de junio», *Teoría y Realidad Constitucional*, 25. Cfr. igualmente ATC 188/2008, de 21 de julio, y STC 140/2013, de 8 de julio.

las cifras de entrada en un 30%. Los años más extremos de la serie son 2006, con 11471 asuntos, y 2017, con 6286 (- 5185 asuntos o un -45%). Pese a la innegable disminución, lo cierto es que se siguen empleando una gran cantidad de medios para un resultado poco visible.

Junto con lo anterior, procede también analizar el impacto de la reforma sobre la tasa de admisión. La hipótesis inicial es que el nuevo amparo restringiría la capacidad de los particulares de acceder al Tribunal vía el recurso de amparo. Comparamos así la relación entre asuntos ingresados y asuntos admitidos pendientes de dictar sentencia en los varios años. De ello resulta la tabla 1<sup>13</sup>.

TABLA 1. Tasa de admisión

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ingresa	9476	11471	9840	10279	10792	8947	7098	7205	7376	7663	7203	6685	6286
admitidos	403	270	313	325	173	203	149	142	167	116	99	74	70
% tasa	4,2	2,3	3,2	3,2	1,6	2,3	2,1	2,0	2,3	1,5	1,4	1,1	1,1

*Fuente:* elaboración propia.

Los datos en bruto —sobre los que cabría aplicar algunas objeciones en la metodología de recogida que no siempre es uniforme— sirven para demostrar una tasa de admisión relativamente baja y decreciente. Los años de mayor ingreso de recursos de amparo (2006 y 2009) presentan una tasa de admisión anormalmente baja comparada con sus precedentes y posteriores. Esto podría indicar que la sobrecarga de trabajo del Tribunal conlleva, de manera tal vez inconsciente, un empeoramiento de la posibilidad de acceso al Tribunal. A más sobrecarga, menos disposición a admitir. También, que no necesariamente la mayor presentación de recursos desemboca en un mayor número de admisiones. La proposición contraria resulta también validada por los datos: los años de menor entrada de recursos son los que presentan una tasa de inadmisión más alta.

La media acotada de admisión de la serie (suprimidos los dos extremos) es del 2,09%, lo que, correlativamente, supone que casi un 98% de los recursos presentados terminan con una providencia de inadmisión. En general, el sistema puede reputarse como poco eficiente, puesto que se destina una gran cantidad de recursos humanos del Tribunal al examen de asuntos que no prosperan. Y se emplea también una gran cantidad de medios de profesionales de

<sup>13</sup> Se redondea el primer decimal de la tasa.

la justicia —abogados y procuradores— a asuntos que no logran superar la fase de admisión<sup>14</sup>.

En cuanto a la reforma de 2007, cabe apreciar que la misma no tiene un impacto directo o inmediato sobre la tasa de admisión. El año 2009 anticipa lo que será una bajada futura de la tasa por debajo de la media estadística. Los últimos años de la serie presentan tasas poco superiores al 1%. Diacrónicamente, la tasa ha ido decreciendo a lo largo de los años hasta situarse en 2017 en un mínimo histórico. De toda la serie, la tasa de admisión ha pasado de aproximadamente un 3% en los primeros años (2005-2008) a un posterior 2% (2010-2013), y a un escaso 1% entre 2014 y 2017<sup>15</sup>. Si se considera como hipótesis un igual funcionamiento del examen de la fase de admisión, se constata como cada vez se producirían menos vulneraciones de derechos fundamentales en nuestro ordenamiento. En cualquier caso, la configuración y naturaleza del nuevo recurso de amparo constitucional tendría una influencia indirecta en la tasa de admisión que pasaría del 3 al 2%. Gráficamente, la cuestión puede expresarse del siguiente modo:



<sup>14</sup> Cada ciudadano puede obviamente emplear su fortuna como mejor le plazca. Sin embargo, la concesión del beneficio de justicia gratuita para interponer y sostener un proceso de amparo constitucional impacta directamente en las arcas públicas que deben sufragar los costes. La jurisdicción constitucional no está sujeta al pago de tasas judiciales y no se efectúa condena en costas. El Informe sobre Justicia Gratuita del CGAE no detalla separadamente los recursos empleados en el turno de oficio en los procesos de amparo constitucionales. Cfr. <https://bit.ly/2JiJcB2>. El amparo constitucional se trata a esos efectos como un escalón más dentro de los órdenes jurisdiccionales. No hay tampoco datos sobre los informes relativos a la insostenibilidad de las pretensiones.

<sup>15</sup> Los períodos coincidirían tendencialmente con las renovaciones en la composición del Tribunal.

Lo anterior se puede refinar algo más si al dato de la admisión le sumamos el del carácter estimatorio o desestimatorio de las sentencias dictadas en los procesos de amparo. De nuevo, esto puede expresarse en la tabla 2, donde la primera línea indica el número total de resoluciones en procesos de amparo<sup>16</sup> y la segunda, de entre las anteriores, cuantas estiman —total o parcialmente— una vulneración del derecho alegado y por ello otorgan el amparo demandado, cuantas desestiman la pretensión (líneas tercera) y cuantas inadmiten el recurso (línea cuarta). El resultado que se expresa en la última fila es el porcentaje de resoluciones que han estimado el recurso y por ello declarado vulnerado un derecho fundamental.

TABLA 2. Resultado en sentencia. Amparos estimados, desestimados o inadmitidos

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Procesos	303	327	198	167	175	91	134	123	85	109	92	88	53
Estimados	254	240	165	142	145	79	115	92	59	70	67	66	43
Desestimados	41	31	21	16	18	9	32	10	21	55	41	21	7
Inadmitidos	8	26	12	9	12	5	7	21	5	11	1	7	3
	84%	83%	83%	85%	83%	87%	86%	75%	69%	64%	73%	75%	81%

*Fuente:* elaboración propia.

En general, puede apuntarse que, en la mayoría de los años, en torno a un 80% de los recursos de amparo que son admitidos acaban otorgando el amparo y declarando la vulneración del derecho fundamental que se alegaba. Existe, pues, un notable grado de correlación entre la fase de admisión y el dictado de la sentencia resolviendo el fondo<sup>17</sup>. También puede afirmarse que la correlación que hemos detectado disminuye sensiblemente —a partir de 2012— en los últimos años de la serie (2013 y 2014). En estos años, la fase de

<sup>16</sup> El dato se obtiene sumando los datos de las sentencias de Sala y desagregando manualmente los procesos de amparo de los que ha conocido el Pleno. Las sentencias que estiman parcialmente se computan como estimatorias. Las que inadmiten parcialmente, se computan tanto en el apartado de inadmisión como en el de estimación o desestimación según el sentido del fallo. Esto provocará potencialmente descuadres de las cifras globales y las parciales.

<sup>17</sup> Algunos años presentan datos algo anormales debido a la existencia de series de casos. Se trata de casos sustancialmente iguales en el fondo y que no han sido objeto de acumulación, puesto que proceden de resoluciones dictadas en distintos procesos (series o familias de asuntos) y que por su elevado número distorsionan la estadística.

admisión perdería una parte de su funcionalidad como filtro, pues, de media, un tercio de los casos admitidos acaban con sentencia o bien desestimatoria o de inadmisión. Esta mayor disfunción correspondería a los años donde la tasa de admisión es precisamente más baja. Esto permitiría concluir que la baja admisión (menos de 2%) va acompañada de una baja estimación (menos de 70%). El resultado neto sería que solamente entre un 1,5% y un 0,9% de los recursos presentados el Tribunal acaba concediendo el amparo solicitado por el recurrente y con ello constatando la vulneración del derecho fundamental que se alegaba.

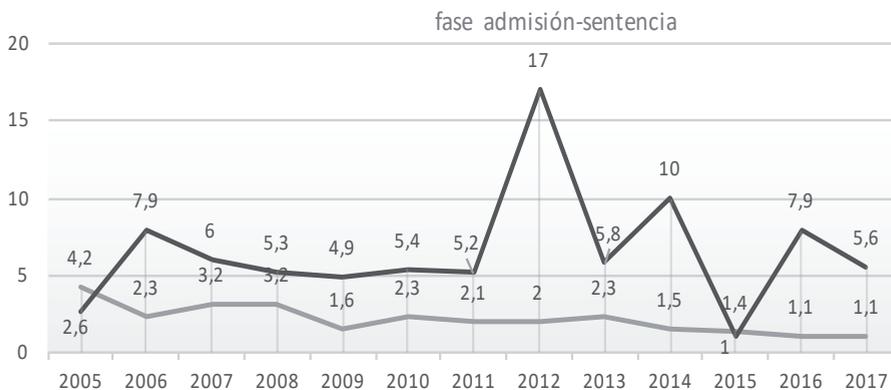
También puede resultar útil cruzar los datos de tasa de admisión en fase de admisión más inadmisión declarada en sentencia. Esto se expresa nuevamente en la tabla 3.

TABLA 3. Relación entre admisión inicial e inadmisión por sentencia expresada en porcentaje

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Admis.	4,2	2,3	3,2	3,2	1,6	2,3	2,1	2,0	2,3	1,5	1,4	1,1	1,1
Inadmi.	2,6	7,9	6,0	5,3	6,8	5,4	5,2	17	5,8	10	1	7,9	5,6

Fuente: elaboración propia.

Y lo mismo en expresión gráfica resulta que:



Intuitivamente, parece que podría pensarse en que una mayor tasa de admisión en la fase preliminar del examen del recurso podría comportar una mayor tasa de declaración de inadmisión en sentencia. O lo que es lo mismo,

que una fase de admisión generosa o especialmente abierta se acompañaría con un examen más estricto por parte de las Salas y una declaración de la inadmisibilidad del recurso en la posterior sentencia. Sin embargo, no es así. Lo que puede detectarse es una cierta irregularidad en los datos. La proposición se cumpliría a la inversa en los primeros tiempos hasta 2009. Con una valoración positiva de la prosperabilidad del recurso en fase de admisión apreciada por providencia de la Sección (porcentaje en torno al 3%), se seguiría una menor declaración de la inadmisión en sentencia (porcentaje del 6%). De este modo, la fase de admisión funcionaría como efectivo filtro y la Sala acabaría deliberando verdaderamente solo aquellos recursos cuya verosimilitud de lesión merecen el examen. Si se exceptúan los años 2012, 2014 y 2016, que pueden presentar distorsión por otras causas, la proposición es, en términos generales, válida.

Sin embargo, para la última parte de la serie estadística, es decir, los años donde la tasa de admisión desciende hasta el 1%, la declaración de inadmisión en sentencia aumenta hasta alcanzar un 8 % de media (excluido 2015). En otras palabras, de forma paradójica aumentando la declaración de inadmisión por providencia de Sección se aumenta la declaración de inadmisión por parte del Pleno o las Salas. En otras palabras, cuanto más se restringe la admisión, menos posibilidades tiene el recurrente de que finalmente se aprecie la vulneración de su derecho. Y esto se antoja, como mínimo, contraintuitivo. Si pudiera ser indicativo de algo, lo sería de un funcionamiento armónico de las fases de admisión y de enjuiciamiento. No solo se es mucho más estricto para admitir preliminarmente el conocimiento del asunto, sino que también se es más estricto en el enjuiciamiento del mismo y el otorgamiento del amparo. Desde otra perspectiva, el ordenamiento español demostraría cada vez un mayor cuidado en el respeto de los derechos fundamentales, tanto por parte de los poderes públicos como de los órganos jurisdiccionales, resolviendo la inexistencia de la lesión alegada.

En definitiva, la efectividad de la reforma propuesta por el legislador de 2007 puede resumirse del siguiente modo: se mantiene la generosa legitimación del particular para recurrir en amparo y, pese a ello, se reduce el número de asuntos ingresados en un 45%. La mayor dificultad en sostener argumentalmente el carácter objetivo del amparo funcionaría como un desincentivo para el recurrente. Junto con esta disminución de los datos globales de interposición, puede apreciarse un «empeoramiento» de la tasa de admisión, que pasaría de un 3% antes de 2007 a un 2% a partir de 2009. Se reducen de manera paralela (-30%) tanto el número de asuntos que se traen al conocimiento como la admisión de su enjuiciamiento por el Tribunal.

No se demuestra una correlación efectiva entre esta disminución y el número de amparos estimados en sentencia, de manera que ronda en torno

al 80% (con la excepción de 2013 y 2014). Los últimos años de la serie, sin embargo, la estimación por sentencia de los recursos de amparo admitidos por el Tribunal disminuye ligeramente. Esto coincide con la tasa de admisión más baja de todo el periodo.

### III. LA REFORMA Y EL CEDH. LA STEDH ARRIBAS ANTÓN

Como hemos apuntado, en España existiría una doble protección de los derechos fundamentales —en la justicia constitucional en última instancia y en la justicia ordinaria en primer lugar—. Esta configuración justificó las propuestas legislativas tendentes a reducir las redundancias y con ello aligerar la carga de trabajo del Tribunal. Por ello, actualmente, después de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se requiere para la admisión la acreditación de la «especial trascendencia constitucional» del caso<sup>18</sup>.

La ley procede a establecer una nueva regulación de la admisión del recurso de amparo, al tiempo que otorga a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales a través de una nueva regulación de la nulidad de los actos procesales *ex art.* 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). Se trata de medidas encaminadas a lograr que la tutela y defensa de los derechos funda-

<sup>18</sup> J. J. González Rivas (2017), «La especial trascendencia constitucional de la Ley Orgánica 6/2007 de 24 de mayo, como antecedente procesal del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo», en L. M. Cazorla Priteo y R. Cancio Fernández, *Estudios sobre el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo*, Aranzadi; M. Beladiez Rojo (2017), «El recurso de amparo y la “Especial Trascendencia Constitucional”», *Revista General de Derecho Constitucional*, 25; J. Matía Portilla (2009), «La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86; J. C. Cabañas García (2010), «El trámite de admisión del recurso de amparo y su especial trascendencia constitucional», en A. Montoya Melgar (coord.), *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Editorial Dykinson; L. Arroyo Jiménez (2017), «Especial Trascendencia Constitucional del recurso de amparo», *El Cronista*, 68; A. Narváz Rodríguez (2015), «La reforma de la LOTC de 2007: el requisito de la especial trascendencia constitucional en el recurso de amparo», en *Liber Amicorum a Fernando Herrero-Tejedor Algar*, Colex. M. González Beilfuss (2016), «La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107.

mentales por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de la que ya es una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria. ¿Es este sistema acorde con la protección de los derechos fundamentales que exige la pertenencia de España al CEDH<sup>19</sup>?

El TEDH, en su Sentencia de 20 de enero de 2015 (caso Arribas Antón), ha confirmado la adecuación de la reforma española con el estándar europeo de protección de los derechos fundamentales:

Habida cuenta de la especificidad del papel que juega el Tribunal Constitucional, como jurisdicción suprema de protección de los derechos fundamentales el TEDH estima que se puede admitir que el procedimiento seguido ante dicho Tribunal lleve aparejado un mayor formalismo. Por otra parte, el TEDH estima que el hecho de subordinar la admisibilidad de un recurso de amparo a la existencia de circunstancias objetivas y a su justificación por parte del recurrente, siendo éstos criterios previstos por la Ley e interpretados por la jurisprudencia constitucional —tales como la trascendencia de la causa para la interpretación, la aplicación o la eficacia general de la Constitución o para determinar el contenido y el alcance de los derechos— no es, como tal, desproporcionado o contrario al derecho de acceso al Tribunal Constitucional (Considerando 50 de la sentencia).

La sentencia, absolutamente crucial en el examen de nuestro sistema de protección de los derechos fundamentales, ha merecido poca atención por parte de la doctrina<sup>20</sup>. Destaca, sin embargo, que junto a la «validación» de la

---

<sup>19</sup> Esta cuestión y la sucesiva relativa al correcto agotamiento de la vía nacional previa a la jurisdicción europea se abordan en el segundo ensayo de F. Pérez de los Cobos Orihuel (2018), *El recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 115-139. J. M. Alegre Ávila, académico especialmente cualificado por haber servido como letrado del Tribunal, había mostrado sus dudas respecto de la reforma en (2008), «El amparo constitucional: un asunto ¿de nunca acabar?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 138.

<sup>20</sup> P. Tenorio Sánchez (2018), «¿Qué fue del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?», *Revista de Derecho Político* (UNED), 102. Este autor analiza la diferente interpretación del requisito de la especial trascendencia constitucional antes y después de la STEDH Arribas Antón. M. Hernández Ramos (2016), «Incumplimiento de la buena administración de justicia del Tribunal Constitucional en la admisión del recurso de amparo: el caso Arribas Antón vs. España del TEDH», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, págs. 307-335; A. González Alonso y F. M. Ruiz-Risueño Montoya (2015), «El nuevo recurso de amparo constitucional a la luz del Convenio europeo de derechos humanos. A propósito de la reciente sentencia del TEDH Arribas Antón c. España», *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, págs. 155-183; M. Rodríguez-Piñeiro Bravo

configuración procesal del recurso de amparo español, el Tribunal subraya la necesidad de una mayor claridad y transparencia en los criterios de admisión. Para ello se necesitaría de una mejor delimitación positiva y negativa del concepto de la trascendencia constitucional. Sin embargo,

[...] en lo que respecta a un alegado defecto de motivación del Tribunal Constitucional en decisiones de admisibilidad de recursos de amparo, el TEDH recuerda haber juzgado que el rechazo de un recurso motivado por la sola referencia a la disposición de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aplicable al asunto, había cumplido con las exigencias del artículo 6 del Convenio y estaba desprovisto de arbitrariedad (Almenara Álvarez c. España, no 16096/08, § 27, 25 de octubre de 2011, Varela Geis c. España (dec.), no 61005/09, § 38, 20 de septiembre de 2011, y Rupprecht c. España (dec.), no 38471/10, § 17, 19 de febrero de 2013) (Considerando 48).

Si acudimos de nuevo a la Memoria del Tribunal para el año 2017, resulta que la mayor proclividad del Tribunal a admitir amparos se debe a la novedad de la cuestión que en ellos se plantea. Así, la ausencia de doctrina constitucional (38,03%) o la aclaración o cambio de doctrina, consecuencia de un proceso de reflexión interna o de cambios normativos (29,57%), suman prácticamente dos tercios de las admisiones. En cambio, cuando la vulneración puede provenir de los órganos judiciales (por reiterada interpretación jurisprudencial de la ley, por resoluciones contradictorias, por incumplimiento general y reiterado de la doctrina constitucional o por la negativa manifiesta al acatamiento) se aprecia la trascendencia solo en el 18,31%. De esto se deduce que el Tribunal Constitucional aprecia con mayor facilidad los casos de amparo cuando no se pone en tela de juicio la propia actividad jurisdiccional relativa a la protección de los derechos fundamentales.

Esto concuerda con la alegación hecha por el Gobierno español en la defensa del sistema de protección ante el TEDH. El nuevo amparo constitucional no ofrecería una menor protección al ciudadano, sino que desplazaría la principal responsabilidad de la misma a la jurisdicción ordinaria. Por tanto, el legislador nacional tendría libertad para reformar el recurso de amparo teniendo en cuenta que las condiciones de ejercicio de la jurisdicción constitucional habían cambiado desde el final de los años ochenta, que existe ya una abundante y perfectamente clara jurisprudencia constitucional en materia de derechos, que los jueces ordinarios cumplen su función de garantes de los derechos constitucionales y que el Tribunal Constitucional no es un Tribunal de última instancia.

---

Ferrer (2015), «La inadmisión del recurso de amparo y el Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Diario La Ley*, 8503.

El resultado es que la reforma, entendida en su globalidad, determina a la vez el carácter extraordinario del recurso de amparo (nuevas causas de admisibilidad) y su carácter subsidiario respecto de la jurisdicción ordinaria. Esta sería, pues, la verdadera transformación de la reforma de 2007. Como después se verá, sin embargo, se sigue alegando de manera persistente que son los tribunales de la jurisdicción los que han vulnerado el derecho a la tutela del recurrente<sup>21</sup>. Esa constatación nos lleva a pensar en una distancia enorme entre la sustancia de la reforma y la dinámica de los operadores, cuestión que no sería directamente achacable al Tribunal<sup>22</sup>.

#### IV. RECURSOS SEGÚN EL ORDEN JURISDICCIONAL

Según consta en la Memoria 2017 del Tribunal, la distribución por órdenes jurisdiccionales de los recursos de amparo interpuestos sigue el esquema según su precedencia que se puede observar en la tabla 4.

TABLA 4. Recursos por precedencia

<b>Procedencia parlamentaria (art. 42 LOTC)</b>	27
<b>Procedencia jurisdiccional por órdenes</b>	
Civil	1177
Penal	3256
Penitenciario	113
Contencioso administrativo	1200
Social	513
Militar	25
<b>Otros</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6286</b>

Fuente: elaboración propia.

<sup>21</sup> Pérez de los Cobos analiza las luces y sombras de la reforma en (2014), «El requisito de la especial trascendencia constitucional para la admisión del recurso de amparo», en R. Canosa Usera (dir.), *Jurisdicción de la libertad en Europa e Iberoamérica*, Madrid: Ed. Reus, págs. 24-27.

<sup>22</sup> Se habla incluso de frustración y decepción entre justiciables y abogados, así como de críticas en el ámbito académico. P. Tenorio Sánchez (2018), «¿Qué fue del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?», *Revista de Derecho Político* (UNED), 102, pág. 706.

La distribución de asuntos —que se mantiene más o menos igual a lo largo de los años— indica una fuerte preponderancia de la jurisdicción penal en el origen de los recursos de amparo (50%). Esto no significa que las potenciales vulneraciones de derechos fundamentales se produzcan con mayor facilidad y frecuencia en esa jurisdicción. Lo que se detecta, por la experiencia, es que en la jurisdicción penal existe una mayor presencia de casos beneficiarios de justicia gratuita respecto a otros órdenes. Si esto es así, se comprenderá fácilmente que el abogado de oficio tiene un incentivo para presentar recurso ante el Tribunal más que de rechazar la designación por la falta de visos de prosperabilidad del recurso<sup>23</sup>. De esta forma, el letrado de oficio cumple su encargo de defensa con relativa indiferencia de la solidez de la prosperabilidad de la demanda.

Existe también una cifra muy baja de recursos de amparo con origen en la jurisdicción social. Esto tampoco se explica por la menor litigiosidad que presenta globalmente esta jurisdicción. En números absolutos, pese a ser penal la jurisdicción con más asuntos, y la contencioso-administrativa la jurisdicción con menos, esto no se refleja en el número de recursos de amparo. Resulta que el número de sentencias por órdenes jurisdiccionales es en 2016: civil (518534), penal (644693), contencioso-administrativo (138435) y social (212119). Siendo la jurisdicción penal la que más sentencias dicta, no supone tres veces más resoluciones, como se desprendería del dato de amparos. De hecho, aunque el ejercicio es estadísticamente inconsistente, resulta que, por jurisdicciones, la relación sentencia-amparo (2016) es: civil (0,20%), penal (0,49%), contencioso-administrativo (1,19%) y social (0,19%). Los datos de 2015 y 2014 son igualmente extrapolables<sup>24</sup>. Por tanto, pese a que penal dobla en porcentaje a civil y social, la jurisdicción que más recursos de amparo genera, en proporción al número de sentencias que dicta, es la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>25</sup>.

De nuevo, pese a no disponer de datos estadísticos al respecto, puede aventurarse un cierto efecto distorsionador del mecanismo de justicia gratuita. La litigación constitucional tiene sus propias especificidades que no son comúnmente compartidas por los letrados de oficio. El abogado tiene, además, un incentivo para demandar antes que informar sobre la insostenibilidad de la

---

<sup>23</sup> Véase la nota 14.

<sup>24</sup> Si se toman los datos de sentencias desglosadas por órdenes jurisdiccionales del informe «La Justicia dato a dato» (2016).

<sup>25</sup> En algunos años se ha argumentado que ello se debe a la gran litigiosidad —mucho de ella con beneficio de justicia gratuita— que suponen las materias de concesión de nacionalidad, extranjería o derecho de asilo.

pretensión<sup>26</sup>. Un abogado debe advertir a su cliente —si este arriesga tener que pagarle los honorarios— de las escasas probabilidades de éxito. Esto desaparece gracias a los mecanismos de justicia gratuita que protegen —lógicamente— a los recurrentes con insuficiencia de medios. Finalmente, la exigua tasa de admisión de los recursos de amparo puede provocar un efecto de selección adversa en las demandas que se interponen, pues los grandes pleitos, asesorados por grandes despachos de abogados, pueden quedar marginados de la justicia constitucional al suponer un gran riesgo de costes.

## V. RECURSOS SEGÚN EL ARTÍCULO CE ALEGADO

También la Memoria del Tribunal 2017 ofrece datos relevantes sobre el tipo de derecho fundamental que se alega. Igual que antes, los datos se mantienen, a grandes rasgos, constantes a lo largo de los años.

De la relación de la tabla 5, llama poderosamente la atención la clara preponderancia de la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) como motivo del recurso de amparo, bien solo o bien junto con otros derechos fundamentales. Es cierto que la LOTC prevé tanto el recurso de amparo contra vulneraciones que puedan provocar los poderes públicos

---

<sup>26</sup> I. Borrajo Iniesta publicó en 2008 un magnífico —y poco atendido— estudio sobre los mitos y realidades del recurso de amparo. Entre las muchas y fundadas críticas aparece la cuestión del carácter perverso de los honorarios de los abogados. «En España, los Abogados cobran si interponen recurso. Y si no, no. Esta obviedad es capital. Nuestro sistema jurídico es el que provoca el exceso de recurso en todos los órdenes, entre ellos el constitucional. No es que los Abogados sean malvados o egoístas. [...] Los Abogados son profesionales: se ganan la vida con su trabajo y se atienen a las normas vigentes; procuran realizar las conductas profesionales que las normas retribuyen, y evitar las conductas que las normas dejan sin cobrar (y más si, además, son valoradas negativamente por la sociedad). Por ende, los Abogados recurren y recurren, y vuelven a recurrir hasta llegar al amparo constitucional, y más allá. Porque todos los baremos orientativos de los honorarios profesionales son unánimes: quien interpone recurso de amparo cobra, y además, en una cuantía en modo alguno despreciable; por el contrario, quien no interpone recurso, no cobra. Da igual el motivo: ya sea por falta de tiempo, por desidia o por ignorancia o ya, incluso, por entender que el recurso no puede prosperar. [...] El exceso de recursos lo provoca una cultura jurídica que valoraba «llegar hasta el Supremo» y ahora, llegar hasta el Constitucional, hasta Estrasburgo o hasta donde haga falta. Un buen Abogado no es quien gana todos los recursos que interpone; sino quien interpone todos los recursos posibles, y aun los imposibles, los gane o no», I. Borrajo Iniesta (2008), «Mitos y realidades de la jurisdicción constitucional de amparo: hechos, derechos, pronunciamientos, admisión, costes», *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 3, pág. 195

(art. 43) como contra resoluciones judiciales (art. 44). En muchos casos se aprecia una confusión entre la necesidad de agotar la vía judicial previa al recurso de amparo y la vulneración del derecho a la tutela judicial (falsos recursos mixtos).

El Tribunal exige para que exista una vulneración de la tutela judicial que se haya agotado la vía previa en la jurisdicción ordinaria. Es decir, el primer protector de los derechos fundamentales deben ser los jueces y tribunales del poder judicial. Pero ese necesario agotamiento de la vía judicial que puede terminar en desestimación de la pretensión no significa necesariamente que se produzca una lesión autónoma. Dicho en otras palabras, ante una potencial vulneración de los derechos fundamentales, el control judicial que no repare (no dé la razón al recurrente) no significa que produzca ella misma una vulneración de la tutela judicial efectiva. Cuando los órganos de la jurisdicción no comparten la alegación de vulneración esgrimida no menoscaban el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 CE.

TABLA 5. Derecho alegado en el recurso

Derecho fundamental invocado	total	%
Igualdad (art. 14 CE)	795	12,65
Tutela judicial (art. 24 CE)	4689	74,59
Otros derechos y libertades:	1679	26,71
Vida e integridad (art. 15 CE)	160	2,55
Libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE)	24	0,38
Libertad y seguridad (art. 17 CE)	364	5,79
Honor, intimidad e imagen (art. 18 CE)	246	3,91
Libertad de residencia y circulación (art. 19 CE)	33	0,52
Libertades de expresión (art. 20 CE)	56	0,89
Reunión (art. 21 CE)	8	0,13
Asociación (art. 22 CE)	7	0,11
Participación en los asuntos públicos (art. 23 CE)	118	1,88
Legalidad penal (art. 25 CE)	594	9,45
Interdicción de tribunales de honor (art. 26 CE)	0	0,00
Educación (art. 27 CE)	12	0,19
Libertad de sindicación y huelga (art. 28 CE)	37	0,59
Petición (art. 29 CE)	20	0,32
Objeción de conciencia (art. 30.2 CE)	0	0,00

Fuente: Memoria TC 2017.

De este modo, resulta que en multitud de casos la alegación del art. 24 CE dirigida contra el órgano judicial adolece de insuficiencia argumental y de falta de verosimilitud. Una gran cantidad de demandas, pues, confunden el plano de la lesión del derecho con la revisión jurisdiccional del caso. Y se alega de manera sistemática una vulneración de la tutela judicial cuando esta efectivamente no ha tenido lugar.

En 1978, cuando se aprueba la CE, tal vez tenía sentido la protección constitucional de ese derecho frente a unos jueces que tenía escasa (ninguna) tradición en la protección de derechos fundamentales. Podría entenderse que ese mecanismo de tutela protegía la verdadera efectividad de derechos nuevos en el nacimiento del Estado democrático (reunión, manifestación, libertad de expresión). Si era justificable en ese momento, no lo parece ahora en absoluto.

Además, la alegación sistemática del art. 24 CE en las demandas de amparo provoca que, con la nueva configuración de los mecanismos de tutela que hace la LO 6/2007, se revele que el recurrente no ha agotado la vía judicial previa debidamente. Efectivamente, si la lesión es autónoma (provocada por el juez), y no cabe otro recurso procesal para remediarla, sería pertinente el incidente de nulidad. Por tanto, no se podría alegar simultáneamente vulneración del art. 24 CE y no combatir la lesión ante el órgano que supuestamente la ha producido. Esto enlaza con la doctrina constitucional sobre la existencia de lesión autónoma del art. 24.1 CE en el caso de la inadmisión *a limine* sin motivación o motivación arbitraria o irrazonable del incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 LOPJ. (véanse, por todas, SSTC 153/2012, de 16 de julio; 9/2014, de 27 de enero; 204/2014, de 15 de diciembre; 91/2015, de 11 de mayo; 98/2015, de 25 de mayo; 101/2015, de 25 de mayo; 142/2015, de 22 de junio y 180/2015, de 7 de septiembre).

Y siendo esto así, resulta que el ámbito ordinario para residenciar las alegadas vulneraciones del art. 24 CE debería ser el incidente de nulidad de actuaciones. Volveremos más adelante sobre este aspecto en el epígrafe octavo.

En definitiva, con una tasa de alegación cercana al 75%, puede sostenerse que cuando en amparo se alega la vulneración de la tutela judicial efectiva se esconde en realidad una manifestación de la disconformidad del resultado de la revisión jurisdiccional de su caso. Formalmente los argumentos de las demandas refieren a supuestos típicos de arbitrariedad, falta de motivación, razonamiento erróneo, incongruencia, etc. Materialmente, sin embargo, no existe más que una discrepancia sobre el fondo, y un falso derecho a que a uno le den la razón en un juicio.

Además, el art. 24 CE contiene en un mismo precepto gran cantidad de derechos referidos a la actuación de los órganos jurisdiccionales. Así, puede reclamarse tanto una tutela judicial efectiva (art. 24.1) como otras garantías del proceso (asistencia letrada, proceso público, prueba, no autoincriminación, etc.). De entre ellos destaca que casi en 5000 asuntos se alega el primer aspecto (art. 24.1), frente a los 1000 del art. 24.2. Y dentro de estos 1000, 900 son alegaciones de vulneración de la presunción de inocencia en la jurisdicción penal que suele citarse *ad abundantiam* cuando se discrepa del resultado del juicio<sup>27</sup>.

## VI. CAUSAS DE INADMISIÓN COMÚNMENTE APRECIADAS

Llegados a este punto, conviene ahora detenerse en los concretos motivos de inadmisión que se expresan en las providencias de las Secciones cuando acuerdan la inadmisión del recurso. Los datos, igualmente referidos a 2017, son sustancialmente iguales a los de años anteriores<sup>28</sup>.

TABLA 6. Motivos de inadmisión de los recursos de amparo

Motivos de inadmisión	recursos	%
Falta de justificación de la especial trascendencia constitucional	823	13,56
Insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional	2396	39,48
Falta de especial trascendencia constitucional	1173	19,33
Inexistencia de vulneración del derecho fundamental invocado	105	1,73
Falta de denuncia de la vulneración del derecho fundamental	25	0,41
Falta de agotamiento de la vía judicial previa	576	9,49
Extemporaneidad del recurso	298	4,91
Falta de subsanación de defectos procesales	524	8,63
Varios motivos	149	2,45
TOTAL	6069	100

Fuente: Memoria TC 2017.

<sup>27</sup> Los datos se refieren solo a 2016.

<sup>28</sup> Las Memorias TC solo incluyen este cuadro estadístico desde 2014. Y los datos son *grosso modo* extrapolables. Por ejemplo, en lo que refiere a la apreciación del motivo de inadmisión primero (falta de justificación de la especial trascendencia constitucional), es del 16% en los años 2015 y 2016 y del 20% en 2014.

En primer lugar, hay que indicar cómo la apreciación de la causa primera supone que el escrito de interposición de la demanda de amparo ni tan solo menciona el requisito de la trascendencia constitucional que aparece en la LO 6/2007. Es decir, la reforma de hace casi doce años requiere que el recurrente argumente que el recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (art. 50.1.b) LOTC). Un 13,5% de los escritos no hace ninguna mención a este requisito procesal. En 2014, un 20%. Esto indica que un porcentaje sorprendentemente alto de demandas utilizan un formulario de escrito anterior a la reforma de 2007 y no hacen la más mínima mención (siquiera retórica) a ese requisito procesal. Y parecería lógico que transcurrido ese tiempo no se encontrara más que residualmente algún caso (y no más de 1000 como ocurre en 2016)<sup>29</sup>.

Igualmente, a lo largo de estos años, el Tribunal no ha parado de advertir que razonar sobre la lesión que se denuncia no puede ser considerado, por sí solo, justificación suficiente de la especial trascendencia constitucional del

---

<sup>29</sup> Ello tendría que ver con la falta de especialización del abogado que asume la dirección técnica de la defensa del recurrente. No es infrecuente ver el mismo abogado en las fases de instancia, apelación, casación y recurso de amparo, cuando en realidad las competencias para los varios recursos son distintas (especialmente en casación y amparo). Borrajo relaciona una y otra cuestión con la fugacidad del plazo: «Contra lo que puede parecer a primera vista, la brevedad del plazo actual de veinte días no sólo genera riesgo de injusticias, sino que lejos de limitar el número de recursos lleva, por el contrario, a interponer numerosos recursos sin la reflexión y la fundamentación que serían deseables: en primer lugar, no hay tiempo para sopesar si se interpone o no el recurso: si se quiere evitar la pérdida de plazo, hay que interponer sin pérdida de tiempo; por lo demás, quien acaba de perder un pleito no suele estar en disposición de reflexionar serenamente sobre si compensa o no recurrir; en segundo lugar, la fugacidad del plazo vigente impide acudir a abogados especialistas: normalmente sólo el Abogado que ha intervenido en instancias previas tiene la capacidad material para formular el recurso en veinte días (que siempre son menos por razones obvias de notificaciones y consultas previas; no hay tiempo material para consultar, menos aún para encomendar el asunto a otros Abogados; lo cual, a su vez, impide que se forme un conjunto de especialistas; en tercer lugar, no hay tiempo suficiente para efectuar un estudio de la doctrina constitucional en la materia, no para redactar una demanda de nueva planta: se suelen reutilizar textos de demandas o recursos presentados en otras instancias», I. Borrajo Iniesta (2006), «Respuestas a la encuesta», en VV. AA., *La Reforma de la Justicia Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia-Aranzadi, pág. 139.

recurso (AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2 y 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; AATC 96/2010, de 19 de julio, FJ único, y 154/2010, de 15 de noviembre, FJ 4, párr. 2º). Con la reforma, no basta argumentar que se ha producido una lesión de un derecho, sino que esa lesión es de tal entidad que justifique un pronunciamiento constitucional. Humanamente es comprensible que todo aquel ciudadano que —con mayor o menor fundamento— crea que sus derechos constitucionales hayan sido atropellados, piense que la general aplicación y eficacia de la Constitución se ha quebrado. Pero esto no es así.

Para estimar cumplidas las exigencias procesales impuestas en la ley al escrito iniciador de un procedimiento constitucional de amparo no basta con que en el mismo se argumente la existencia de la vulneración de un derecho fundamental (SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3; 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2; y 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; también AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2; 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 290/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 80/2009, de 9 de marzo, FJ 2; y 186/2010, de 29 de noviembre, FJ único). Es preciso que «en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental —que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo— y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional» (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

Tampoco satisface este requisito procesal la demanda que pretende cumplimentar la carga justificativa con una ‘simple o abstracta mención’ de la especial trascendencia constitucional, «huérfana de la más mínima argumentación», que no permita advertir ‘por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales’ que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, citando el ATC 187/2010, de 29 de noviembre, FJ único). En otras palabras, ‘por situarse en planos diferentes, el razonamiento sobre la existencia de la lesión del derecho fundamental y la argumentación relativa a la trascendencia constitucional del recurso de amparo tendente a su restablecimiento y preservación, uno y otra son necesarios, de modo que la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo» (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> El ATC 78/2017, de 10 de mayo, constituye un enésimo esfuerzo sistematizador y pedagógico sobre la cuestión.

Pues bien, también al cabo de diez años parece excesivo que la fase de admisión pueda seguir detectando estos razonamientos insuficientes en casi un 40% de los casos (2016 y 2017, 39%; 2015, 19% y 2014, 16%). Puede apuntarse como causa una falta de interiorización del sentido de la reforma. Lo cierto es que para 2017, si se suman la total y absoluta ausencia de justificación (nada se dice al respecto) y la insuficiencia de la justificación, ambas referidas a la especial trascendencia constitucional del recurso, el resultado es que un 53% de las demandas de amparo presentan este defecto procesal<sup>31</sup>.

A lo anterior, hay que añadir también otra consideración sorprendente. En 2017, un 9,4% de las demandas fueron inadmitidas por falta de agotamiento de la vía judicial previa (2016, 9%; 2015, 11% y 2014, 14%). La falta de agotamiento de la vía judicial previa se produce en muchos casos —no siempre— por la no utilización de incidente procesal de la nulidad de actuaciones. Efectivamente, como antes se ha expresado, si la vulneración que se alega es una vulneración que ha sido causada por el órgano judicial (casi siempre se alega el art. 24 CE), entonces, debe poder ofrecerse a este la posibilidad de pronunciarse sobre la vulneración y eventualmente proceder a su reparación. Insistimos en que los jueces y tribunales son los primeros llamados por la reforma de 2007 a la ardua tarea de la protección de derechos fundamentales (incluso de aquellos que ellos mismos puedan haber vulnerado mediante sus resoluciones si así lo alega el recurrente). Pues bien, para el correcto agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo será necesario interponer incidente de nulidad de actuaciones cuando no quepa ningún ulterior recurso que pudiera remediar la lesión.

En definitiva, de lo que se ha dicho hasta ahora resulta que puede razonablemente sostenerse la concurrencia de algunas causas «exógenas» a la propia «dureza» de las condiciones de admisión del recurso de amparo que contribuirían a la exigüidad de la tasa de admisión. Así, en primer lugar, la superabundancia de recursos de amparo contra actos de la jurisdicción penal (50% del total de demandas) puede tener una causa no estrictamente jurídica en cuanto al fondo, sino en cuanto al funcionamiento del mecanismo de justicia gratuita. En segundo lugar, la sobrealegación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (75% del total de demandas) provoca problemas tanto

---

<sup>31</sup> Si reconocemos la inconveniencia de recurrir a la condena en costas al litigante temerario (imposible en casos de justicia gratuita), debería considerarse la posibilidad de imponer sanciones a los letrados que más groseramente desatiendan las obligaciones de dirección técnica del asunto, presentando escritos faltos de fundamentación, copias o reproducciones de otros y/o de contenido manifiestamente absurdo. Esto, sin embargo, obligaría a la antipática tarea de instruir un procedimiento sancionador por falta deontológica.

de falta de agotamiento como de confusión entre la lesión y la trascendencia del caso. En una gran cantidad de asuntos no hay propiamente una lesión autónoma por parte de los órganos judiciales, sino simplemente una alegación retórica del derecho a la tutela cuando en realidad se trata de una discrepancia en cuanto al enjuiciamiento que los jueces y tribunales han hecho respecto a la pretensión del recurrente. Si se consiguiera limitar esos porcentajes anormalmente altos, el número de ingresos por recurso de amparo disminuiría de manera apreciable.

Finalmente, también es exógeno a la mayor o menor rigurosidad del Tribunal que el 50% de las demandas, transcurridos diez años de la reforma, sigan utilizando formal o materialmente el modelo de recurso anterior a la misma. La falta absoluta de argumentación relativa a la especial trascendencia constitucional o el razonamiento basado exclusiva o principalmente en la lesión padecida, conducen al 53% de las inadmisiones en 2017. O no se ha entendido suficientemente la reforma o los operadores no han interiorizado el profundo cambio producido en el recurso de amparo. O las dos ideas anteriores son falsas y simplemente se ignoran deliberadamente por motivos no estrictamente jurídicos.

## VII. EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA FASE DE ADMISIÓN

### 1. EL INFORME DE ADMISIÓN

Una vez registrado el escrito de demanda se comprueba en las Secretarías de Justicia de las respectivas Secciones el cumplimiento de requisitos procesales. No existe un modelo único de demanda y de los documentos que deben acompañarla. Tampoco de la estructura formal de la misma. Rige en este sentido, con todos sus inconvenientes, el principio antiformalista.

Las demandas ingresadas se reparten periódicamente entre los letrados del Tribunal para proceder a su examen de fondo y a la redacción de un Informe de Admisión. El trabajo se organiza por cuatro letrados coordinadores (uno por cada jurisdicción, excepto la militar) y se reparten los asuntos<sup>32</sup>. En momentos anteriores, los letrados no tenían un perfil vinculado al contenido de la demanda de manera que un letrado de origen académico en derecho pe-

---

<sup>32</sup> Téngase en cuenta que los recursos de amparo de origen penitenciario, pese a agruparse dentro de la jurisdicción penal, son en realidad un contencioso-administrativo contra la decisión, por ejemplo, de conceder un permiso. Parecido sucede en la jurisdicción militar que contiene tanto una parte penal como una contencioso-administrativa en lo que refiere al contencioso disciplinario.

nal podía informar sobre recursos civiles o contencioso-administrativos. En la actualidad, los letrados que integran cada grupo tienen una especialización conexa con el asunto. La razón del sistema antiguo era la de evitar que el Informe se pudiera deslizar en cuestiones de legalidad ordinaria que son superfluas —e inconvenientes— al propio proceso constitucional.

Una vez redactado el Informe, este debe elevarse a la Sección. Si el Informe propone la inadmisión del asunto, se eleva sin más. Si el Informe aprecia que concurre la trascendencia constitucional del asunto alegada por el recurrente, puede proponer la admisión por apreciar lesión o la inadmisión por no concurrir esta última. En ambos casos, si se aprecia la trascendencia, se distribuye el Informe entre todos los letrados del grupo de trabajo y el asunto se presenta y debate en una reunión donde asisten todos los letrados de admisión y aquellos letrados adscritos que lo deseen.

El letrado redactor del Informe realiza la presentación y se procede a discutir el asunto. Cualquier asistente puede realizar aportaciones atinentes al caso. El letrado redactor, al final, conserva su libertad para incorporar las sugerencias de los compañeros o, por el contrario, mantener inalterado su criterio. Hay que notar cómo las reuniones se realizan solo para aquellos asuntos donde, *a priori*, se ha apreciado la concurrencia de especial trascendencia. No para aquellos otros asuntos donde no se considera así. De este modo, la organización interna del trabajo en la fase de admisión cuenta con una garantía adicional (puesta en común) en aquellos casos donde se propone a la Sección la admisión del recurso.

De entre los elementos que presentan una mayor dificultad valorativa puede estar el deslinde entre la inadmisión por insuficiente justificación de la trascendencia o la inadmisión por la no concurrencia de la misma. Es decir, se trata de valorar si, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, el escrito de demanda realiza un esfuerzo adecuado de disociación entre la lesión y la trascendencia del asunto para proceder a su examen. A veces, páginas enteras de un escrito de demanda se pueden considerar insuficientes para cumplir el requisito procesal de la especial trascendencia constitucional del recurso. Otras, solo con alegar, de manera fundada, que la vulneración provendría de la ley, se consideraría suficiente. Mientras que la insuficiente justificación es un defecto de la demanda (podría haberse hecho mejor), no así la no concurrencia de la trascendencia alegada (que por muy bien que haya sido presentada, no concurre). Puede afirmarse que el Tribunal aprecia solamente la insuficiencia de la justificación en aquellos casos más graves y evidentes. Es decir, la mayor o menor rigurosidad no se centra en el cumplimiento de la formalidad procesal (suficiencia o insuficiencia de la justificación), sino en la realidad misma de lo que en el escrito se diga (concurrencia o falta de concurrencia de la trascendencia alegada). Mientras que la alegación sobre la trascendencia es una carga procesal que

debe cumplir el recurrente y como tal se interpreta de manera favorablemente antiformalista, no así la apreciación de la concurrencia de la trascendencia que se configura como una potestad del Tribunal. Si se compara diacrónicamente, el número de inadmisiones por insuficiente justificación va en aumento (2014, 16%; 2015, 19,6%; 2016 y 2017, 39%). Esto revela que, si asumimos que la fase de admisión se mueve en los mismos parámetros de examen, deberíamos concluir que los escritos de demanda son cada vez más deficientes.

Hay que notar también otros dos aspectos: en primer lugar, el letrado está vinculado por la especial trascendencia alegada por el escrito de demanda sin que pueda procederse a una reconstrucción del escrito. Puede darse el caso que el recurrente sitúe erróneamente un motivo de trascendencia en la novedad del asunto y que, sin embargo, exista ya doctrina sobre el particular. En ese caso, no concurriría la especial trascendencia alegada. Pero podría concurrir otra no alegada por el recurrente que el letrado no puede apreciar de oficio. El escrito de demanda vincula, pues, los términos del análisis. En segundo lugar, el orden de examen de los temas prioriza la detección de óbices procesales antes que la lesión (extemporaneidad, falta de invocación previa, falta de agotamiento, etc). Esto no incluye dentro de esta categoría la no concurrencia de la trascendencia alegada. A pesar de tener el mismo efecto de impedir entrar a analizar la lesión, la apreciación sobre la trascendencia de la lesión supone una valoración más extensa que la de un óbice de admisibilidad. Sin embargo, y acorde con el mismo sentido de la reforma de 2007, el Tribunal solo puede admitir aquellos asuntos donde estime sea necesario un pronunciamiento sobre el fondo, ya que el contenido del recurso justifica una decisión en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (art. 50.1.b) LOTC). En otras palabras, pueden existir casos donde exista una efectiva lesión del particular (por ejemplo, un defecto de emplazamiento en un juicio que le provoque indefensión), pero una nueva sentencia constitucional nada aportaría a la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Cuando la cuestión ha sido ya objeto de pronunciamiento en otras ocasiones, decae la trascendencia constitucional (excepto que lo que se alega sea una negativa manifiesta por parte del órgano judicial al acatamiento de la doctrina constitucional o un incumplimiento general y reiterado por parte de los órganos judiciales)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> «La errónea interpretación o aplicación de la jurisprudencia, incluso si fuera objetivable en este caso concreto, es algo radicalmente distinto a la voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación; algo diferente, dicho en otras palabras, a una decisión consciente de soslayarla» (STC 133/2001, de 18 de julio, FJ 3, citada en

Este orden de análisis hace que el examen de admisión se centre, principalmente, en el cumplimiento del requisito de la trascendencia del recurso. Siendo esto así, las consideraciones sobre la lesión pueden quedar al margen al no poder entrar sobre ellas por la falta de un requisito de admisibilidad. Y esto supone, indirectamente, una mayor agilidad en la fase de admisión.

## 2. EL JUICIO DE LA SECCIÓN

Cada una de las cuatro Secciones en las que se organiza el Tribunal delibera la admisión del asunto con su correspondiente Informe de Admisión. La Sección tiene total libertad —como no puede ser de otra forma— para seguir el criterio del letrado que ha informado la nota de admisión. Si la Sección lo considera oportuno, puede pedir, al letrado redactor o a otro, que complemente el Informe en algún aspecto.

Los tres magistrados de la Sección, asistidos por sus correspondientes letrados adscritos, acuerdan lo que corresponda y se dicta providencia. De la providencia se da cuenta a la Sala que ha de conocer el recurso. Si tenemos en cuenta el Informe del letrado de admisión más el examen de los magistrados integrantes de la Sección más sus letrados adscritos, fácilmente siete personas han visto todos y cada uno de los recursos ingresados al Tribunal. Y todo ello constituye un mínimo, es decir, que con independencia de su mayor o menor verosimilitud, todos los casos pasan, como mínimo, por este proceso. Conviene enfatizar este punto para no confundir la escueta exteriorización de la providencia con la livianidad del examen. Aunque las providencias no lo reflejen, el asunto puede llevar detrás decenas de páginas de informes y deliberaciones.

Cuando la admisión a trámite, aun habiendo obtenido la mayoría, no alcance la unanimidad, la Sección trasladará la decisión a la Sala respectiva para su resolución. (art. 50.2 LOTC). No así, en cambio, cuando la misma mayoría proponga la inadmisión. Estamos, pues, ante un mecanismo asimétrico respecto a la admisión.

---

ATC 141/2012, de 9 de julio). Así, la doctrina del Tribunal exige «un elemento intencional o volitivo que caracteriza el concreto supuesto de especial trascendencia constitucional» (STC 115/2015, de 8 de junio, FJ 2), o lo que es lo mismo, la exteriorización de la voluntad del juzgador de no acatar la doctrina del Tribunal, transformando en cierta medida la negativa manifiesta en negativa expresamente manifestada. Esta doctrina, sin embargo, se presenta algo matizada en las recientes SSTC 5/2017 y 6/2017, ambas de 16 de enero.

### 3. RECURSO DEL MINISTERIO FISCAL

La providencia no es recurrible excepto por parte del Ministerio Fiscal si esta es de inadmisión (art. 50.3 LOTC). En la tabla 7 se expresan el número total de providencias dictadas por las Salas y cuántas son objeto de recurso de súplica. Igualmente, en la tercera fila, cuántas de estas súplicas se estiman.

TABLA 7. Recurso de súplica del Ministerio Fiscal

2014	2015	2016	2017
6681	8367	7153	6110
8	21	24	22
3	9	7	8

*Fuente:* elaboración propia

De los datos se desprende con claridad que el Ministerio Fiscal recurre solo de forma muy excepcional las providencias de las Secciones. Y también que el resultado más común es en la mayoría de los casos la desestimación de dicha súplica (42 de 69, media de 61%).

Finalmente, puede analizarse el sentido de los 27 Autos del Tribunal estimando un recurso de súplica del Ministerio Fiscal en el período 2014-2017. En la totalidad de los casos en que se estima la súplica se revoca una providencia de inadmisión. Dentro de ellos, en 23 casos se retrotraen las actuaciones. Solo en cuatro casos la súplica termina acordando igualmente la inadmisión, pero por un motivo distinto al de la providencia original. Hay que tener en cuenta que los efectos de la estimación de este recurso de súplica deben limitarse a la anulación de la providencia recurrida por ser incorrecta la causa en ella apreciada, tal y como pretende el Ministerio Fiscal, sin que puedan proyectarse como consecuencia de esta anulación a la automática admisión a trámite del recurso de amparo (en este sentido, AATC 35/2009, de 4 de febrero, FJ 3; y 268/2013, de 19 de noviembre, FJ 2).

En definitiva, la interposición del recurso del Ministerio Fiscal es posible solo ante una providencia de inadmisión, lo que protegería contra inadmisiones erróneas. El resultado de la súplica no permite más que volver a examinar el asunto o decretar la inadmisión por una causa distinta de la expresada en la providencia recurrida. La intervención del Ministerio Fiscal consigue detectar 23 falsos negativos (injustas inadmisiones) de un total de más de 28300 pro-

videncias. Pero lo verdaderamente destacable, a nuestro juicio, es que el filtro de la garantía de la súplica del fiscal solo se manifiesta en un porcentaje del 0,08%. O lo que es lo mismo, no hay motivos suficientes para pensar que la inadmisión se produce de manera incorrecta, más que en un porcentaje estadísticamente irrelevante<sup>34</sup>.

### VIII. LA FUNCIONALIDAD DEL INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES

En la STC 153/2012, de 16 de julio, se afirma el carácter medular que el incidente de nulidad de actuaciones regulado en el art. 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) adquiere tras la reforma LOTC de 2007: El incidente de nulidad de actuaciones asume, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que puede y debe ser controlada por este Tribunal cuando las hipotéticas lesiones autónomas que en él se produzcan tengan «especial trascendencia constitucional». No puede considerarse como un mero trámite formal previo al amparo constitucional, sino como un verdadero instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no hayan «podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario» (art. 241.1 LOPJ). En definitiva, el incidente de nulidad de actuaciones sirve, como así ha querido el legislador orgánico, para reparar aquellas lesiones de cual-

---

<sup>34</sup> «Esta misión del Ministerio Fiscal se complementa con su intervención en el incidente de nulidad de actuaciones, que la reforma de 2007 generaliza como mecanismo de depuración, en el seno de la jurisdicción ordinaria, de lesiones en derechos fundamentales. Por ello, tanto en el incidente previo de nulidad de actuaciones —en los casos en que procede— como en el posterior trámite de admisión de la demanda de amparo, el Fiscal desempeña desde 2007 un papel protagonista a efectos de evitar que bien los tribunales de la justicia ordinaria, bien el propio Tribunal Constitucional se inclinen con demasiada facilidad por descartar la tutela del derecho fundamental invocado». A. Narváez Rodríguez (2015), «La reforma de la LOTC de 2007: el requisito de la especial trascendencia constitucional en el recurso de amparo», en *Liber Amicorum a Fernando Herrero-Tejedor Algar*. Colex, pág. 168. Con cita de M. Aragón Reyes (2011), «El incidente de nulidad de actuaciones como remedio previo al recurso de amparo. La función del Ministerio Fiscal», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28.

quier derecho fundamental que no puedan serlo a través de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos por la ley; su función en materia de tutela de derechos es, por tanto, la misma, en el ámbito de aplicación que le otorga el art. 241.1 LOPJ, que la realizada como consecuencia de la interposición de un recurso ordinario o extraordinario y como tal debe ser atendida por los órganos judiciales. Una deficiente protección de los derechos denunciados por parte del órgano judicial puede dejar al recurrente sin ningún tipo de protección en aquellos casos en los que las vulneraciones en las que supuestamente incurriera la resolución impugnada a través del incidente de nulidad de actuaciones, carecieran de trascendencia constitucional. Es por esto que el órgano judicial debe, salvo que se den las causas de inadmisión de plano, en el que podrá realizarse una motivación sucinta (art. 241.1 LOPJ), realizar una interpretación no restrictiva de los motivos de inadmisión, tramitar el incidente y motivar, en cualquier caso, suficientemente su decisión. Como se dijo en la STC 185/1990, de 15 de noviembre, FJ 5, «será preciso interpretar las normas procesales que integren alguna vía rescisoria de Sentencias firmes en el sentido más favorable para permitir la tutela en fase jurisdiccional de los derechos fundamentales» (FJ 3º)<sup>35</sup>.

Esta doctrina se ha reiterado después en otros pronunciamientos, por todas la STC 2/2013 o la STC 9/2014. En todos los casos el razonamiento abunda en la necesidad de considerar el incidente como un verdadero mecanismo de protección que requiere del órgano judicial un razonamiento completo para su examen y eventual estimación o desestimación. Igualmente requiere una interpretación no restrictiva de los motivos de inadmisión (SSTC 91/2015, 96/2015 y 98/2015).

En España se dictan en torno a 1,5M de sentencias cada año. De este total, solo contra un porcentaje minúsculo de las mismas (0,5%) se interpone incidente de nulidad de actuaciones. Recordemos que el art. 241 LOPJ prevé este mecanismo solo para aquellas resoluciones que no sean susceptibles de recurso ordinario ni extraordinario y siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso.

---

<sup>35</sup> Destaca el carácter de «medida compensatoria» frente a la objetivización R. Gómez-Ferrer Morant (2017), «Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y recurso de amparo. ¿De derecho subjetivo a situación objetiva?», en VV. AA. (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Madrid: Reus-Universidad de Valladolid-CEPC, pág. 313.

Incidentes de nulidad de actuaciones ingresados (art. 241.1 de la LOPJ)<sup>36</sup>

	Civil	Penal	Contencioso	Social	Salas Esp. TS	total
Andalucía	793	234	156	71	-	1254
Aragón	113	24	14	10	-	161
Asturias	211	34	10	36	-	291
Balears (Illes)	200	29	13	13	-	255
Canarias	374	55	83	47	-	559
Cantabria	48	4	9	4	-	65
Castilla y León	244	58	20	26	-	348
Castilla-La Mancha	221	58	16	11	-	306
Cataluña	581	226	74	66	-	947
C. Valenciana	491	108	76	50	-	725
Extremadura	144	36	10	12	-	202
Galicia	347	67	97	51	-	562
Madrid	645	222	113	65	-	1045
Murcia	355	20	4	19	-	398
Navarra	23	9	22	3	-	57
País Vasco	88	40	41	9	-	178
Rioja (La)	75	2	5	1	-	83
Órganos centrales	88	148	165	4	5	289
<b>Total</b>	<b>5041</b>	<b>1362</b>	<b>972</b>	<b>498</b>	<b>5</b>	<b>7878</b>

Además, los datos globales de utilización del incidente son bastante parecidos a los del propio recurso de amparo constitucional. La configuración legal del incidente en la Ley Orgánica hace que el tribunal competente para conocer del mismo sea el mismo que ha dictado la resolución. Por esto, se argumenta que puede carecer de la necesaria imparcialidad objetiva. Se exige al mismo órgano autor de la supuesta vulneración de los derechos del recurrente que así lo reconozca y que repare la misma. El grado de «utilidad» y «eficacia» de incidente es muy escaso, al tener que ser resuelto por el mismo órgano que presuntamente cometió la infracción.

No existe un cómputo estadístico específico que registre la utilidad del incidente y su resolución. Podemos extrapolar, con prudencia, los datos de incidentes TS resueltos en 2017<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> «La Justicia Dato a Dato. Estadística Judicial 2016», CGPJ.

<sup>37</sup> Los datos han sido facilitados por el Gabinete Técnico del TS y refieren a los incidentes resueltos durante 2017, con independencia del año en el que se planteó el incidente.

TABLA 8. Incidentes de nulidad TS (2017)

		Sala I	Sala II	Sala III	Sala IV	Sala V	Sala art. 42	Total
Contra Auto	Est	1	n/d	3	4	n/d	n/d	8
	Des	2	5	5	63	n/d	1	76
Contra Sentencia	Est	1	n/d	4	1	n/d	n/d	6
	Des	4	34	102	33	2	n/d	175
Contra Providencia	Est	1	n/d	5	1	1	n/d	8
	Des	n/d	n/d	4	2	n/d	n/d	6
<b>Total</b>		<b>9</b>	<b>39</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>279</b>

Fuente: elaboración propia.

Los datos globalmente considerados arrojan una tasa de estimación del 7,9%. Si se consideran solo las estimaciones de incidentes contra sentencias, la cifra disminuye hasta un 3,3%. Donde el TS es más proclive a considerar la nulidad es contra sus providencias con una tasa claramente distinta de las anteriores: 57%. Existe una notable diferencia entre Salas en cuanto a la utilización global del instrumento procesal. La Sala II no registra ninguna estimación en ninguno de los parámetros. La Sala III, en el otro extremo, una estimación cercana al 10% (3,7% en incidentes contra sentencias).

Si bien es cierto que el incidente pudiera ser más efectivo si la ley hubiera atribuido su conocimiento a un órgano distinto, el hecho de que no haya sido esa la opción legislativa adoptada no significa que el precepto sea por ello irremediabilmente vulnerador de la eficacia de la protección y tutela de los derechos por parte de la jurisdicción ordinaria. El incidente de nulidad de actuaciones está configurado por la LOPJ como un remedio excepcional a través del cual los órganos judiciales puedan reparar por sí mismos las posibles

---

Las desestimaciones no incluyen la inadmisión a trámite (excepto contra Autos y Sentencias en la Sala III). Las estimaciones incluyen un caso de nulidad de oficio apreciado por la Sala III. Con la corrección de las pruebas de este texto ha aparecido el que creemos que es el primer estudio estadístico sobre la cuestión y que resulta de obligada consulta: R. Juan-Sánchez (2019), «Derechos fundamentales, recursos de amparo e incidentes de nulidad como indicadores de la calidad de la justicia en España: un estudio cuantitativo», *Diario La Ley*, 9359, 15 de febrero. El autor concluye, entre otros aspectos de indudable interés, que el incidente de nulidad se ha convertido en el auténtico recurso de amparo ante la inviabilidad práctica del recurso de amparo.

infracciones constitucionales cometidas y que no se hayan podido alegar con anterioridad a lo largo del procedimiento. No es una nueva instancia, sino un mecanismo impugnatorio especial que, como se puso de manifiesto en el ATC 200/2010, de 21 de diciembre:

[...] no se propone para volver a discutir sobre el tema en litigio a modo de una nueva instancia, sino que se articula por la ley como un mecanismo impugnatorio especial, dotado de un objeto de cognición propio, autónomo y limitado. Lo que se le pide en estos casos al órgano judicial autor de la resolución cuestionada, es que examine y resuelva sobre la vulneración del derecho fundamental que se achaca a esta última (no a ninguna otra resolución), a la luz de los concretos razonamientos contenidos en sostén de la decisión adoptada, y para dar así respuesta en el Auto resolutorio a los motivos de impugnación específicos que haya vertido el afectado en su escrito de solicitud de nulidad (ATC 200/2010, FJ 2.b.).

En definitiva, no resulta automático que menoscabe el derecho a la tutela judicial efectiva el hecho de que el incidente se articule como un instrumento puesto a disposición del órgano judicial para poder reparar sus propias infracciones constitucionales, como tampoco lesiona tal derecho el que la ley prevea medios de impugnación no devolutivos. Pero debe reconocerse que, por el hecho mismo de la alegación masiva del art. 24 CE, implica que el órgano judicial tiene que «autoinfligirse» un severo examen<sup>38</sup>.

La supuesta tacha de parcialidad que se atribuye al órgano que enjuicia el incidente fue rechazada de manera expresa y motivada por el Auto del TS de 29 de junio de 2016<sup>39</sup>, donde se afirma que el órgano judicial que conoce sobre una controversia no pierde su imparcialidad por el hecho de que haya de pronunciarse por vía de recurso o remedio procesal contra una decisión previamente adoptada en el proceso. Si así fuera, todos los recursos no devolutivos vulnerarían la garantía de imparcialidad y serían inútiles.

---

<sup>38</sup> Puede profundizarse sobre el tema en I. Gómez Fernández y C. Montesinos Padilla (2018), «Una década de incidente de nulidad de actuaciones: ¿aclaración, reforma o supresión?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113; M. Beladiez Rojo (2015), «La función constitucional del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ», en VV. AA., *El juez del Derecho Administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Madrid: CGPJ, CIJA-UAM, Marcial Pons; R. Bellido Penadés (2017), «El incidente de nulidad de actuaciones como medio de tutela de derechos fundamentales», *Revista General de Derecho Constitucional*, 25.

<sup>39</sup> Con remisión a AATS, Sala art. 61 LOPJ, de 27 de noviembre de 2013 (recusación 14/2013), y de 17 de junio de 2015 (recusación 3/2015).

En realidad, la tacha de parcialidad que se formula responde solo a una prevención injustificada de la parte sobre una supuesta predisposición de los jueces a persistir en sus errores en lugar de enmendarlos cuando se les da ocasión para ello. Pero se trata de una mera opinión personal que, desde luego, no ha sido aceptada por nuestro ordenamiento, como muestra el caso de los recursos no devolutivos y del incidente de nulidad de actuaciones. Así lo ha señalado la STC 108/2013 cuando, respecto a una reclamación en la que se alegaba que la petición de nulidad de actuaciones debió ser resuelta por magistrados de la sala distintos de los que dictaron el auto cuya nulidad se pretendía, al estar estos condicionados por su conocimiento anterior del caso, señala el Tribunal Constitucional que esa pretensión es contraria a la regulación positiva del incidente de nulidad de actuaciones y añade, descartado que el mismo órgano que dictó la resolución no pueda conocer de la petición de su nulidad, que si se incurriera en alguna de las causas de recusación, deberían haberse invocado estas por el cauce procesal adecuado. No hay, por tanto, por exigencias de constitucionalidad, exclusión del órgano judicial que dictó la resolución que se pretende anular de la competencia para decidir sobre su anulación. La solución que se apunta en la recusación —designación para conocer el incidente de magistrados distintos de los que dictaron la resolución que se pretende anular— presenta además graves problemas de viabilidad en los casos de órganos judiciales unipersonales o colegiados con dotación insuficiente para el cambio<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> También en la STC 108/2013, de 6 de mayo, «la demanda plantea [...] que el incidente de nulidad de actuaciones debió ser resuelto por Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo distintos de aquellos que dictaron el Auto contra el que se planteaba el incidente; estos estarían inhabilitados para resolverlo, por estar condicionados por su conocimiento anterior del caso y haber dictado la resolución impugnada. Esta pretensión de la demanda es contraria a la regulación positiva del incidente de nulidad de actuaciones en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Establece que será competente para conocer de este recurso el mismo Juzgado o Tribunal que dictó la resolución, como así lo ha entendido también este Tribunal: «En definitiva, el incidente de nulidad de actuaciones sirve, como así ha querido el legislador orgánico, para reparar aquellas lesiones de cualquier derecho fundamental que no puedan serlo a través de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos por la ley; su función en materia de tutela de derechos es, por tanto, la misma, en el ámbito de aplicación que le otorga el art. 241.1 LOPJ, que la realizada como consecuencia de la interposición de un recurso ordinario o extraordinario y como tal debe ser atendida por los órganos judiciales» (STC 153/2012, de 16 de julio, FJ 3). Si el incidente de nulidad opera como un recurso, la posibilidad de que concurra en alguno de los Magistrados que han de resolverlo alguna de las causas tasadas de recusación permitía a la parte haber

Sea como fuere, lo cierto es que el sistema de amparo objetivo y la posición subsidiaria de la jurisdicción constitucional se podría haber acompañado por el legislador en 2007 con una regulación más decididamente tuitiva de los derechos fundamentales en los procesos ante la jurisdicción ordinaria. Ambos mecanismos quedan, pues, estrechamente vinculados<sup>41</sup>.

## IX. RECAPITULACIÓN

Lo hasta aquí expuesto puede sintetizarse en varios argumentos. En primer lugar, la reforma de 2007 transformó radicalmente el proceso de amparo constitucional con la idea de liberar al Tribunal de la enorme carga de trabajo que suponían más de 10000 asuntos cada año. La reforma empezó a dar sus frutos en 2009, con una bajada significativa del número de recursos de amparo interpuestos, situándose en la actualidad en un promedio no estadístico de 7000 asuntos. La reforma permitió, pues, una disminución de la carga de trabajo del 30%. Junto con ello, como segundo argumento, el análisis a lo largo de la serie de los asuntos admitidos refleja una disminución en igual proporción de la tasa de admisión. Si antes de la reforma se admitía un 3% de los casos, después de ella, solo un 2%. En la actualidad la cifra ronda el 1%.

La tasa de admisión, incontestablemente exigua, supone un uso ineficiente de los medios humanos y materiales del Tribunal, concentrados en gran medida en la fase de admisión. Manteniendo una legitimación generosa del recurso, se siguen presentando muchos recursos pese a su probada escasa viabilidad. Esto puede tener que ver con causas no estrictamente jurídicas.

Si se analizan las causas de inadmisión, se puede constatar que cerca de un 50% lo son por defectos en la preparación de la demanda. Diez años después de la reforma, un porcentaje sorprendente de las demandas sigue sin hacer ninguna referencia explícita al requisito procesal de la justificación de la

---

planteado el correspondiente incidente; solución que en este caso no se adoptó. Tal omisión cierra definitivamente la posibilidad de invocar en amparo la nulidad del Auto por alguno de estos motivos, según lo establecido en el art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c), ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, porque la supuesta vulneración de derechos no se denunció formalmente en el proceso judicial previo al amparo (STC 108/2013, de 6 de mayo, FJ 3º).

<sup>41</sup> Lo explica magistralmente I. Díez-Picazo Giménez (2018), «¿Tiene sentido el incidente de nulidad de actuaciones?», en *La nueva perspectiva de la tutela procesal de los derechos fundamentales, XXII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Vitoria 2018*. Madrid: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,.

trascendencia constitucional que impuso la LO 6/2007. Se detecta igualmente una «sobreallegación» del art. 24 CE y la tutela judicial efectiva, cuando en la actualidad los tribunales de la jurisdicción ordinaria están perfectamente preparados para tutelar los derechos fundamentales que recoge el texto constitucional.

El «endurecimiento» de las condiciones de acceso al Tribunal ha afectado de manera significativa a la carga de trabajo, pero no ha dado fiel cumplimiento a la voluntad del legislador: lograr que la tutela y defensa de los derechos fundamentales por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de la que ya es, en la actualidad, una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria. Para ello se otorgó a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales a través de una nueva regulación de la nulidad de los actos procesales *ex* art. 241.1 de la LOPJ. Los datos, sin embargo, demuestran una escasa efectividad del mecanismo.

A lo largo de sus años de funcionamiento, el Tribunal ha acumulado un gran prestigio como instancia ordinaria en la protección de los derechos fundamentales. Esta posición, y su enorme contribución al desarrollo de nuestro ordenamiento jurídico, mantiene su inercia cuantitativa pese a la reforma.

La exigüidad de la tasa de admisión, hemos intentado demostrar, se debe en gran parte a causas «exógenas». La tasa de admisión tan baja demuestra, por otra parte, un grado de consolidación y respeto de nuestra doctrina sobre derechos fundamentales digno de encomio<sup>42</sup>. Para aumentar la efectividad de la reforma se podría pensar en un reforzamiento del mecanismo del incidente de nulidad de actuaciones ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, así como en intentar una mejor exteriorización de las causas de inadmisión expresadas en la actualidad en escuetas providencias. A pesar de que el Tribunal Constitucional es muy renuente a utilizar los Autos como soporte del acuerdo de inadmisión, en algunos asuntos clave, esto redundaría en una mayor pedagogía respecto al alcance y determinación de los derechos fundamentales.

Finalmente, podemos comparar la tasa de admisión del TC español con otros órganos. Así, en 2016, el BVerfG presenta una tasa de éxito de su recurso (*Verfassungsbeschwerde*) del 2,3%<sup>43</sup>. El TEDH, en su estadística general del mismo año, revela que, de 38506 asuntos, fueron inadmitidos 36579.

---

<sup>42</sup> El Reino de España tiene una tasa de recurso muy baja ante el TEDH (575 de 53500 demandas en 2016, de las que 557 (97%) fueron declaradas inadmisibles). El TEDH dictó en 2016 apenas una docena de sentencias condenatorias contra España. Disponible en <https://bit.ly/1sNIZMw>

<sup>43</sup> Datos disponibles en <https://bit.ly/30c1gUk>

Una tasa de admisión del 5%<sup>44</sup>. Lógicamente, cada sistema tiene sus propias peculiaridades, lo que, en puridad, hace que los datos sean hasta cierto punto incomparables. Pero todos ellos presentan una tasa de admisión relativamente pequeña<sup>45</sup>. En España, la tasa sería equivalente a esos parámetros si se consiguiera disminuir el excesivo número de ingresos debidos a las disfunciones que hemos descrito. Y, lógicamente, se conseguiría un mejor uso de los medios de los que disponen las instituciones y un ahorro de recursos públicos<sup>46</sup>.

En la práctica totalidad de los países consultados que presentan la posibilidad de recurso particular del ciudadano, la justicia constitucional es gratuita, no existiendo tasas judiciales para la interposición del recurso. Esto tiene que ver con la voluntad de facilitar al máximo el acceso a la protección de los derechos fundamentales. Una vez interpuesto el recurso, no rige tampoco la regla del vencimiento de las costas. En realidad, pese a la disposición del art. 95 LOTC, el particular no puede recuperar los gastos que ha debido soportar para la efectiva defensa de su derecho. Al contrario, tampoco en caso de inadmisión se condena al pago de las costas más que en casos absolutamente excepcionales (SSTC 101 y 102/1989, de 5 de junio; SSTC 40/1990, de 12 de marzo y 84/1990, de 4 de mayo). Como explica Borrajo: «La jurisprudencia actual no permite resarcirse de los gastos tanto en sede constitucional como en las vías judiciales previas. La condena en costas sólo está prevista como sanción procesal a quien actúe en el propio proceso constitucional de modo temerario o de mala fe»<sup>47</sup>. Además, hay que tener en cuenta la imposibilidad de condena en costas para quienes tengan reconocido el beneficio de justicia gratuita.

En la actualidad, puede funcionar como un desincentivo económico de acceso al recurso de amparo el hecho de tener que agotar la vía ordinaria mediante la interposición del recurso de casación ante el TS según está regulado en la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley

<sup>44</sup> Datos obtenidos de <https://bit.ly/2XmRL2D>

<sup>45</sup> Los efectos de la reforma de la jurisdicción constitucional alemana de 1993 se explican en P. Tenorio Sánchez (2018), «¿Qué fue del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?», *Revista de Derecho Político UNED*, 102, pág. 729.

<sup>46</sup> Si se distribuye el presupuesto global del Tribunal según el número de resoluciones que dicta, modulando el coste económico según sean Sentencias (10 puntos), Autos (5 puntos) o Providencias (1 punto), resultará que, para 2016, cada providencia de inadmisión vendría a suponer una imputación de costes de aproximadamente unos 2000 euros.

<sup>47</sup> I. Borrajo Iniesta (2008), «Mitos y realidades de la jurisdicción constitucional de amparo: hechos, derechos, pronunciamientos, admisión, costes», *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 3, p. 193.

Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Efectivamente, la casación contencioso administrativa pasa de tener un acceso limitado por razón de la cuantía a un acceso basado en la apreciación por parte del Tribunal de «interés casacional objetivo» para la formación de la jurisprudencia. Esto obliga, pues, a la utilización de un recurso judicial y a la consiguiente condena en costas en caso de inadmisión o desestimación (son usuales entre 1000 y 2000 euros). Todo ello, por a su innegable trascendencia, requeriría de un estudio futuro más detenido

En Alemania existe la posibilidad de imposición de medidas por uso indebido (*Missbrauchsgebühren*) con base en el art. 34.2 BVerfGG. Pueden oscilar entre 100 y 2500 euros y en el año 2016 se impusieron un total de 10 veces (sobre más de 5000 demandas)<sup>48</sup>. Similar previsión se cuenta en Austria (*Mutwillensstrafen* o multas por temeridad), en el 28.2 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional (VerfGG) (en el apdo. 1 del mismo artículo se contemplan también las multas por desacato [*Ordnungsstrafen*]). El Tribunal Constitucional austríaco podrá imponer una multa por temeridad hasta un importe de 109 euros y, de forma sustitutoria, prisión hasta tres días a quienes soliciten la actividad del Tribunal de forma manifiestamente temeraria o realicen manifestaciones erróneas con el fin de demorar la causa. Desde los años treinta consta su escasa utilización en apenas una veintena de casos. En España, existe igual previsión en el art. 95.3. LOTC, cuyo literal establece que: «El Tribunal podrá imponer a quien formulase recursos de inconstitucionalidad o de amparo, con temeridad o abuso de derecho, una sanción pecuniaria de 600 a 3000 euros». Esta previsión se ha aplicado en nuestro proceso constitucional de manera muy excepcional. Así, en la STC 211/1992, de 30 de noviembre, se razonó que:

[las] circunstancias permiten entender que los recurrentes no han obrado con la necesaria probidad y buena fe al formular la presente demanda, basada en unas premisas fácticas que tanto ellos como su Letrado sabían que eran contrarias a la verdad. Han desconocido así la obligación de buena fe que debe respetarse en todo tipo de procedimiento (art. 11.1 LOPJ), incluido también, naturalmente, este proceso de amparo, y han incurrido así en temeridad y abuso de Derecho al formular la presente demanda. Por ello, de acuerdo al art. 95.3 LOTC, procede imponer a cada uno de los solicitantes de amparo, por su manifiesta temeridad, una sanción pecuniaria de 50000 pesetas (FJ 6º).

<sup>48</sup> Datos estadísticos en la misma fuente que nota 43. Para 2015, se procedió a la imposición de dichas multas en 28 ocasiones. Para 2014, en 21.

E igualmente en STC 211/1991, de 11 de noviembre; STC 208/1990, de 17 de diciembre; STC 104/1990, de 4 de junio.

También en una ocasión, el recurrente presentó recurso de amparo contra la providencia del Tribunal por la que se inadmitía su recurso de amparo. Denegado el amparo (no procede un amparo contra una providencia TC) y decretado el archivo, se presentó un recurso de súplica, que tampoco procedía. Por ATC 134/2010, de 4 octubre, se desestima el recurso razonando que:

[...] ese modo de actuar del recurrente no puede ser calificado sino como temerario, porque, por una parte, y atendida su condición de licenciado en Derecho e, incluso, colegiado en un Colegio de Abogados, aunque sea como no ejerciente, una mínima diligencia le habría llevado a constatar fácilmente que el recurso de amparo contra la providencia de esta Sección de 27 de abril de 2010 resultaba absolutamente improcedente, dados los términos de los arts. 41 a 44 y 50.3 LOTC y de la propia providencia impugnada en amparo acerca de los recursos que contra la misma cabían. Y a pesar de explicárselo así en providencia de 5 de febrero de 2010 [...] ha mantenido el posterior recurso contra la providencia de inadmisión recaída en dicho procedimiento. Por otra parte, su actuación debe ser tachada de temeraria porque su escrito no sólo se encuentra huérfano de toda fundamentación justificadora de la vulneración de algún derecho fundamental susceptible de amparo, sino que, además, los términos empleados para justificar la especial trascendencia constitucional del asunto (art. 49.1 LOTC) suponen una desconsideración y una burla hacia la función de este Tribunal y una grosera descalificación de la configuración que del recurso de amparo ha decidido realizar nuestro legislador, excediendo los normales límites del derecho de defensa. Tal conducta no puede por menos que merecer una sanción, justa respuesta a tal proceder procesal, y al respeto que todos los recurrentes deben a este Tribunal (ATC 134/2010, de 4 de octubre; FJ 2º).

Como se constata, pues, la utilización del precepto es absolutamente excepcional y delimitada a una decena de casos en toda vida del Tribunal. Sí debe destacarse, en cambio, como en la mayoría de los casos, que la sanción se liga a la constatación de la mala fe y al abuso de derecho. En un caso, sin embargo, el Tribunal dio un paso más y sancionó también la falta de diligencia (STC 173/1991, de 16 de septiembre, FJ 3º).

