

# LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL RECURSO DE AMPARO COMO LÍMITE A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

**Resumen:** Constituyendo una de las razones de ser del derecho a la tutela judicial, la eliminación de la autotutela como modo de resolver conflictos en pro de la estabilidad y paz social, arrojándose el Estado para sí la facultad de resolverlos, en nuestro ordenamiento jurídico deben existir los mecanismos idóneos que permitan a las personas el acceso a la justicia -primera expresión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE-, para lo cual se hace necesaria no solo la implantación de una organización y estructuras judiciales independientes encargadas de ejercer dicha potestad en nombre del Estado, sino también una legislación que facilite dicho acceso de una manera libre y sin obstáculos o impedimentos irrazonables, con el objetivo de crear los instrumentos legales por donde canalizar la resolución de cualquier conflicto que se pudiera suscitar dentro de la sociedad o como vía por la que los ciudadanos puedan reivindicar sus derechos colectivos o individuales. Como ejemplo de que no siempre esto es así, a través de este artículo vamos a tratar de analizar las limitaciones que podemos encontrar en el ejercicio de este derecho fundamental de acceso a la justicia como primera expresión de la tutela judicial, en el supuesto paradigmático del acceso a la justicia constitucional, y puesto que, partiendo de la base de la vigente regulación legal del recurso de amparo, consideramos que concurren determinados aspectos legales en la misma que impiden impetrar dicha tutela sin impedimentos que afecten, precisamente, al ejercicio pleno de este derecho fundamental.

## **1. Concepto de tutela judicial: evolución y desarrollo como derecho fundamental**

Desde tiempos de la Antigua Grecia<sup>1</sup> hasta nuestros días, se ha venido demostrando que la Justicia, en su acepción de aplicación del ordenamiento jurídico positivo como modo de dirimir los conflictos, es un elemento capital para la construcción de civismo o si se prefiere de ciudadanía. No podría ser de otro modo, teniendo en cuenta que a lo largo de los tiempos ha quedado patente que la Justicia contribuye de manera adecuada a mantener la paz social y la seguridad jurídica, al evitar que la solución a las controversias o disputas sociales se resuelvan sobre la base de la autodefensa, y, en consecuencia, a través de lo que cabría denominar de forma coloquial como la ley del más fuerte.

Con carácter general el Estado ha asumido como obligación su administración, procurando el acceso a la Justicia de todo individuo o colectivo y a fin de asegurar una solución pacífica de los conflictos a través de la aplicación del Derecho como conjunto de normas y principios que regulan la conducta humana en sociedad. Frente a esta

---

<sup>1</sup> Una de las primeras manifestaciones materiales de este derecho lo podemos encontrar en la antigua Grecia en que no se contaba todavía con una noción de derecho a modo del Imperio Romano, pero sí con una exaltación hacia la Justicia como virtud o valor fundamental, ya que se crearon mecanismos de solución a las controversias como por ejemplo el acceso al tribunal popular de la Heliea. E.WILL/ C. MOISE / P. GOUKOWSKY. *El Mundo Griego y el Oriente*. Editorial Akal, 1997. El Areópago era el encargado de juzgar los casos de homicidio y los casos de impiedad, como los daños a los olivos sagrados. BENEITEZ, BENITA, La ciudadanía de la democracia ateniense, Foro Interno, 2005,5, 37-38.

obligación del Estado, los ciudadanos poseen un auténtico derecho subjetivo a que el poder público se organice de tal manera que dicha aplicación del Derecho quede mínimamente garantizada, procurando evitar las iniciativas individuales como modo de resolver los conflictos, y por tanto, haciéndose necesaria la creación de la estructura y organización judicial –material y procedimental- que permita a los ciudadanos impetrar la defensa y reconocimiento de sus derechos a través de la tutela del Estado.

Este derecho subjetivo a la Justicia se ha venido instrumentando en diferentes épocas y según nuestro historicismo jurídico, como refiere el profesor González Pérez<sup>2</sup>, ha ido evolucionando sustituyéndose la autodefensa por el proceso, lo que supone “el reemplazo de la ley de la selva por la civilización”, a través de la creación de un efectivo derecho de acceso a la Justicia o si se prefiere a la Jurisdicción<sup>3</sup> y que en la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) aparece bajo el concepto de tutela judicial efectiva, concretamente en el artículo 24<sup>4</sup> del Texto constitucional.

Como es conocido por todo operador jurídico, este precepto constitucional no trata exclusivamente el derecho a la Justicia en su sentido más primigenio o si se prefiere más clásico del derecho, antes al contrario, teniendo como base el derecho a la acción que se venía contemplando por la doctrina monista<sup>5</sup> hasta mediados del Siglo XIX y después por la doctrina abstracta que vino de la mano de Muther<sup>6</sup> distinguiendo lo que es el derecho subjetivo material y el derecho de acción que ha perdurado básicamente hasta nuestros

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid. Editorial Cívitas, 2.ª Edición, 1984, pág. 20.

<sup>3</sup> Hasta llegar al concepto actual de tutela judicial, cabe significar que en la doctrina jurídica ha sido -y es muy frecuente- la utilización indistinta de las denominaciones “tutela jurisdiccional” y “derecho a la jurisdicción”. A este respecto Bidart Campos ya manifestó que “personalmente utiliza de manera frecuente, la denominación nueva del clásico y viejo derecho a la jurisdicción, no porque antes dejáramos de asignarle a éste el contenido amplio que se tiende desde el acceso a la justicia hasta la sentencia última, sino porque se expresa mejor en una fórmula clarísima cuál es el sentido que debemos atribuir a la jurisdicción, a la acción, al proceso en todas sus etapas, a su duración, y a la decisión que le pone término”.

<sup>4</sup> Artículo 24 CE: 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

<sup>5</sup> Sonia Calaza López. *Una aproximación al concepto procesal de acción*. Revista de Derecho Uned. núm. 6, 2010: El origen de la concepción monista de la acción, que se mantendrá hasta mediados del siglo XIX, se encuentra en el Derecho Romano —recuérdese que en Roma regía un auténtico sistema de acciones, puesto que «a cada actio le correspondía un derecho»: «Nihil aliud est actio quam ius quod sibi debeat iudicio persequendi»— en el que el derecho de acción y el derecho subjetivo material no sólo se complementaban recíprocamente, como sucede en la actualidad, sino que se entremezclaban conformando un único derecho material de acción, donde, una vez advertido el litigio, primero se entablaba la acción y sólo más tarde, el derecho subjetivo vendría a regular el contenido material del procedimiento creado, en exclusiva, para ese concreto derecho sustantivo.

<sup>6</sup> Muther llegó así a concebir el derecho de accionar como un derecho frente al Estado en la persona de sus órganos jurisdiccionales, como un derecho a la fórmula, o para nosotros, a la tutela jurídica”. CHIOVENDA, Giuseppe. *La acción en el sistema de los derechos*. Ediciones Olejnik, 2023.

días, la tutela judicial efectiva ha resultado ser finalmente lo que Garberí Llobregat<sup>7</sup> denomina como el derecho a la acción “constitucionalizado”, constituyéndose un derecho de configuración compleja, con diferentes contenidos o manifestaciones que se materializan en varios derechos y garantías procesales y en cualquier caso que ya estaban reconocidas con anterioridad a nuestra Constitución vigente en diferentes tratados internacionales<sup>8</sup>.

La complejidad de este derecho a la tutela judicial efectiva no solo viene determinada por la diversidad de contenidos o manifestaciones que, como decíamos, se materializan en varios derechos y garantías procesales, sino también por su dificultad para definirlo en un sentido unívoco. Así, puede ser considerado desde la perspectiva del derecho procesal con sus diferentes vertientes y por tanto sentando las bases de la organización de los procesos de las distintas jurisdicciones y en particular de la jurisdicción penal. También puede ser considerado como un derecho fundamental ajeno a sus distintos componentes y que se relaciona directamente con la Justicia como valor<sup>9</sup> dentro de un Estado de Derecho, con su propia jerarquía dentro de nuestro Ordenamiento jurídico.

No obstante, al margen de la controversia que gira sobre la interpretación de este derecho fundamental, lo que es evidente es que su contenido constitucional se puede concretar en dos bloques: por un lado, el apartado 1 del artículo 24 CE donde se reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva con sus tres expresiones (i. derecho de acceso a la justicia o jurisdicción; ii. derecho a una resolución fundada en derecho; y iii. efectividad de las resoluciones judiciales) junto con la prohibición de la indefensión, y por otro lado, en el apartado 2 del mismo precepto, las garantías constitucionales del proceso (especialmente en el penal), la presunción de inocencia y la exclusión del deber de testificar en determinados supuestos de parentesco o secreto profesional. De esta manera, el legislador

---

<sup>7</sup> Cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, José. *Introducción al nuevo proceso civil* (vol. I), Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pág. 49: Identifica el derecho a la acción con derecho a la tutela judicial efectiva: “El derecho de acción del art. 24.1, CE, puede ser definido en el momento presente como el derecho al libre acceso a los órganos de la Jurisdicción, en orden a la interposición de la pretensión, y el derecho a obtener una resolución judicial, a ser posible de fondo, congruente y motivada en la prueba y en el derecho objetivo”.

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales, promulgado por el Consejo Europeo en Roma el 4 de noviembre de 1950, o en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

<sup>9</sup> STC 105/1994, de 11 de abril, FJ 1: “[...] la tutela judicial, cuya efectividad sin sombra de indefensión proclama la Constitución como derecho fundamental conectado muy directamente al valor justicia, uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho (arts. 1 y 24.1, CE). Ese concepto abstracto, jurídicamente indeterminado, se perfila en muchas de sus facetas a través de las diversas modalidades que de él recoge la misma norma que lo configura y, entre sus ingredientes...”. BOE núm.117, de 17 de mayo de 1994.

constituyente separó un importante número de derechos y garantías en dos párrafos diferentes, sin perjuicio de las asiduas implicaciones que existen entre ambos apartados como pone de relieve de manera constante las diferentes resoluciones del Tribunal Constitucional (en adelante TC), como por ejemplo, en la correlación que existe entre la tutela judicial efectiva ex. artículo 24.1 CE en su vertiente de la exigencia de motivación de la resoluciones judiciales con la presunción de inocencia del artículo 24.2 CE (entre otras, STC 9/2011, de 28 de febrero de 2011)<sup>10</sup>.

Ahora bien, dentro del contenido heterogéneo de que está compuesto el derecho a la tutela judicial efectiva, cabe destacar el primero de los reseñados, el derecho de acceso a la jurisdicción o a la justicia (el TC utiliza ambos términos de manera indistinta) comprendido dentro del contenido del artículo 24.1 CE, como la manifestación de la tutela judicial en sentido estricto y, a nuestro modo de ver, como parte esencial de la misma, dado que sin la posibilidad de acceder a la jurisdicción difícilmente se pueden dar efectividad a los otros derechos subsiguientes (derecho a una resolución judicial fundada en derecho y su efectividad), teniendo como fin último el que por los jueces y tribunales se diriman los conflictos planteados, se protejan los derechos que se hubieran quebrantado, o se garantice la plena vigencia o eficacia de los mismos.

Conviene precisar, que el derecho de acceso a la jurisdicción o justicia, no pasa por incardinarlo como el máximo exponente del derecho a la tutela judicial efectiva que se contiene en el complejo artículo 24.1 CE, pero no está de más destacar su relevancia como el primer contenido de este derecho y en garantía de las posibilidades legales y materiales que una persona tiene de acceder libremente y en igualdad a los órganos judiciales independientes, donde pueda hacer valer sus derechos en un proceso judicial reclamando su prestación a través de la tutela del Estado.

---

<sup>10</sup> STC 9/2011, de 28 de febrero de 2011, FJ. 7: Con carácter preliminar, conviene tener presente que la "cuestión de si la valoración de la prueba está suficientemente motivada en las Sentencias impugnadas no es una cuestión que atañe sólo al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)", sino que afecta "principalmente al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Este Tribunal ha reiterado que uno de los modos de vulneración de este derecho lo constituye precisamente la falta de motivación del iter que ha conducido de las pruebas al relato de hechos probados de signo incriminatorio" (STC 245/2007, 10 de diciembre, FJ 5). Desde esta perspectiva, resulta necesario comprobar si las resoluciones impugnadas no sólo satisfacen el grado mínimo de motivación exigido en general para la tutela judicial, sino también el grado de motivación constitucionalmente exigido ex derecho a la presunción de inocencia, que conforme a nuestra doctrina es superior al primero "dado que está precisamente en juego aquel derecho y, en su caso, el que resulte restringido por la pena, que será el derecho a la libertad cuando, como es ahora el caso, la condena lo sea a penas de prisión (SSTC 209/2002, de 11 de noviembre, FJ 3; 169/2004, de 6 de octubre, FJ 6; y 143/2005, de 6 de junio, FJ 4). El canon de análisis no se conforma ya con la mera cognoscibilidad de la ratio decidendi de la decisión judicial, sino que exige 'una mínima explicitación de los fundamentos probatorios del relato fáctico, con base en el cual se individualiza el caso y se posibilita la aplicación de la norma jurídica' (SSTC 5/2000, de 17 de enero, FJ 2; 249/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 209/2002, de 11 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 143/2005, de 6 de junio, FJ 4)" (STC 245/2007, 10 de diciembre, FJ 5). BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2011.

Resumiendo, siendo una de las razones de ser del derecho a la tutela judicial, la eliminación de la autotutela como modo de resolver conflictos en pro de la estabilidad y paz social, arrogándose el Estado para sí la potestad de resolverlos, en nuestro ordenamiento jurídico deben existir los mecanismos idóneos que permitan a las personas –físicas, jurídicas y públicas- el acceso a la justicia como primera expresión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, para lo cual se hace necesaria no solo la implantación de una organización y estructuras judiciales independientes encargadas de ejercer dicha potestad en nombre del Estado, sino también una legislación que canalice dicho acceso de una manera libre y sin obstáculos o impedimentos irrazonables, con el objetivo de que sean estos los instrumentos por donde encauzar la resolución de cualquier conflicto que se pudiera suscitar dentro de la sociedad o como vía por la que los ciudadanos puedan reivindicar sus derechos colectivos o individuales. Acceso a la jurisdicción que, como veremos en el apartado 3 de este artículo, no siempre se puede ejercer sin obstáculos y sin impedimentos irrazonables, tal y como ocurre con la vigente regulación legal del recurso de amparo constitucional.

## **2. Límites en el derecho fundamental a la tutela judicial**

Debemos partir de la base de que lejos de cualquier tipo de reducción o negación arbitraria por los Estados hacia los derechos fundamentales, lo cierto y verdad es que a partir de la segunda mitad del Siglo XX, en cuanto a la protección de estos derechos, se ha ido tomando conciencia de la importancia que tienen como derechos subjetivos de las personas, y para su realización, la importancia *ad extra* que adquiere el efectivo acceso a los Tribunales. Muestra de ello han sido los diferentes tratados internacionales (Convenio de Roma, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>11</sup>, etc.) donde de una manera uniforme y unívoca se contempla este derecho de acceso a la Justicia como un objetivo fundamental de cualquier Estado que pueda ser denominado como democrático y de derecho.

---

<sup>11</sup> Art.14.1: Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Sentado lo anterior, en cuanto a como cabría definir un límite a un derecho fundamental, Otto y Pardo<sup>12</sup> ha manifestado que en el sentido propio del término (un límite), es una reducción impuesta exteriormente al contenido del derecho o libertad objeto de reconocimiento constitucional mediante la exclusión de determinados supuestos fuera del ámbito de protección (del derecho fundamental) en virtud de una expresa habilitación constitucional.

En esta misma dirección, refiere Villaverde Menéndez<sup>13</sup>, que un límite de un derecho fundamental, sea cual sea su naturaleza, es siempre la negación en último término de la garantía iusfundamental a una de las posibles conductas que cabría encuadrar en el objeto del derecho fundamental.

Ahora bien, un límite a un derecho fundamental, además de una reducción impuesta al contenido del derecho o la negación en último término del mismo, consideramos que también se produce ante la frustración de una específica y legítima expectativa objeto inicialmente de un derecho fundamental, con la consiguiente afectación que dicha frustración supone para el derecho subjetivo que la persona posee sobre el derecho fundamental afectado. De esta forma, en lo que refiere a los límites que se pudieran imponer al derecho de acceso a la Justicia, cualquier límite legal injustificado que cercene o discrimine la legítima expectativa a dicho acceso, conculcaría no solo el derecho fundamental a la tutela judicial *per se*, sino también el principio de igualdad real ante la Ley como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho<sup>14</sup>.

Siguiendo la doctrina constitucional, no podemos obviar que es cierto que en nuestro ordenamiento jurídico surgen y existen limitaciones legales en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia como expresión de la tutela judicial, y como ocurre en general para el resto de los derechos fundamentales, pero en todo caso deberían estar

---

<sup>12</sup> OTIO Y PARDO, Ignacio de, "La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución", en "Derechos Fundamentales y Constitución", Madrid; Cuadernos Civitas, 1988

<sup>13</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Teoría de los derechos fundamentales en la Constitución de 1978* (capítulo VI), Editorial Tecnos, Madrid, 2004, págs. 106-134.

<sup>14</sup> CARRILLO SALCEDO, J.A. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 2003, pág. 100-101: El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso del acceso a la jurisdicción, ha establecido una diferenciación entre dos tipos de límites permitidos a los Estados en el ámbito de sus atribuciones como garantes de este derecho fundamental. Por un lado, ha destacado uno de tipo concreto relacionado con las circunstancias y condiciones procesales lógicas; y por otro lado, ha llevado a cabo la identificación de los límites de tipo más general, concernientes a las posibilidades generales del acceso a los Tribunales y relacionadas con las modalidades procesales puestas a disposición para la acción de la Justicia

relacionadas, básicamente, con el aseguramiento del goce del mismo derecho a todos los demás sujetos, así como con el impedir las situaciones que puedan ser socialmente dañinas. En consecuencia, esta delimitación vendrá dada en todo caso, tanto por los derechos de los demás que pudiera verse comprometidos, como por el interés colectivo, pero debiéndose tener siempre presente que la característica de derecho fundamental del acceso a la justicia determina la necesidad de que sus límites o restricciones sean conducidos a través de los cauces normativos establecidos por el legislador, y que si bien deben delimitarse para asegurar un ejercicio adecuado del derecho, no pueden constituir un óbice irrazonable a su ejercicio efectivo.

En este sentido, el TC ha ido modulando e interpretando mediante la doctrina constitucional relativa al desarrollo y aplicación de los derechos fundamentales, la forma en que se regulan dichos límites: así, no se pueden establecer en la ley cortapisas irracionales o requisitos carentes de sustento a su ejercicio, ni tampoco por aquellas interpretaciones de las normas que son manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquella causa preserva y los intereses que se sacrifican<sup>15</sup>. Sin embargo, a pesar de estas interpretaciones programáticas del TC, en el caso de la vigente<sup>16</sup> regulación legal del recurso de amparo en materia de protección de los derechos y libertades reconocidos en los artículos catorce a veintinueve de la CE, si cabe plantearse la posibilidad de que se esté cercenando el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la Justicia como elemento integrador que es del derecho a la tutela judicial efectiva, al haberse aplicado por nuestro Legislador una reducción drástica al referido acceso a la justicia en su vertiente constitucional como sistema encargado de garantizar la supremacía de la Constitución ante la vulneración de los derechos fundamentales, mediante la introducción como requisito de admisión del concepto “*especial trascendencia constitucional*” ex. art. 49.1 LOTC; concepto jurídico indeterminado que viene limitando enormemente su ejercicio –como veremos a continuación- y a nuestro modo de ver sin que quede amparado por unos fines legítimos

---

<sup>15</sup> Como bien explica la misma STC 164/2003, FJ 4: “[...] el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto a los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución (SSTC 4/1988, de 12 de enero, FJ 5; 141/1988, de 29 de junio, FJ 7)”. En el mismo sentido, la STC 27/2010, de 27 de abril de 2010, FJ 3.

<sup>16</sup> Última modificación relativa a la tramitación del recurso de amparo viene dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

como podrían ser el citado aseguramiento del ejercicio del mismo derecho a todos los demás sujetos. Antes al contrario, entendemos que dicho límite solo se sostiene sobre un pragmatismo ajeno a la garantía y efectividad de los derechos fundamentales.

### **3. Supuesto paradigmático de límite a la tutela judicial: Configuración legal del recurso de amparo.**

En el artículo 53.2 CE, se establece que “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”. En definitiva, con este precepto constitucional y ante una eventual vulneración de los derechos y libertades fundamentales, el sujeto afectado por dicha vulneración ostentaría un legítimo derecho a pedir y obtener la tutela de los tribunales de la jurisdicción ordinaria, pero si comprueba que dicha tutela no le ha sido proporcionada en ese ámbito jurisdiccional ordinario, tiene también un legítimo derecho subjetivo a recabarla de manera extraordinaria mediante el recurso de amparo ante el TC.

Ahora bien, llegados a este punto, surge la pregunta de si con la actual configuración legal del recurso de amparo que contiene la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC<sup>17</sup>), después de la reforma operada por Ley Orgánica 6/2007<sup>18</sup> que introdujo como filtro de admisión el requisito relativo a la *especial trascendencia constitucional del recurso*, quedaría comprometido el derecho a la tutela judicial que nos debe proporcionar el TC en su dimensión –precisamente- de garante de los derechos fundamentales y como órgano encargado de vigilar la función de protección de los derechos y libertades que inicialmente correspondería a la jurisdicción ordinaria<sup>19</sup>, no solo desde en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, sino en un estadio anterior, esto es, en el propio acceso a la justicia constitucional como primera expresión del derecho a la tutela judicial. Pues bien, la respuesta a dicho interrogante nos lleva a constatar cómo a través de la citada configuración legal precisamente, se ha ido

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

<sup>19</sup> El Juez constitucional se manifiesta como un protector de los derechos no sólo en cuanto se crean recursos especiales para su protección, sino en cuanto vigila a los miso órganos judiciales que protegen esos derechos, con posibilidad de recursos frente a sus decisiones: SSTC de 14/07/1981 y 28/07/1981.

cercenando el acceso libre y sin impedimentos irrazonables a la referida justicia constitucional, máxime cuando a través del referido requisito de admisión que, como decíamos, se fundamenta en un concepto jurídico indeterminado, se traslada al recurrente la carga procesal de persuadir al Tribunal para superar la fase preliminar de admisión del recurso, mediante una plena objetivación de la trascendencia constitucional de su planteamiento, y por consiguiente, quedando al margen el derecho subjetivo del recurrente afectado al momento de resolver sobre su admisión.

Para una mejor comprensión de la cuestión y retomando algunos de los aspectos tratados en los párrafos iniciales, debemos partir de la base de que el Estado a través del Poder Legislativo que lo compone, tiene obligación o encomienda destinada a posibilitar el acceso a la justicia –ordinaria y constitucional- de todos los ciudadanos tanto a nivel individual como colectivo, procurando un verdadero ejercicio del derecho de acceso a la justicia o jurisdicción con un legislador que no establezca leyes con rigurosos formalismos que obstaculicen la efectividad de dicho acceso. Así, la tutela judicial, comporta para su efectividad la necesaria existencia y concurrencia *ex ante* del proceso, de una serie de presupuestos materiales y legales que deben ser provistos por el Estado y que Monroy Gálvez<sup>20</sup> describe, entre otros, como: “Un poder que consista en promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente de ello...”; lo cual, como venimos manifestando, entendemos que no queda debidamente satisfecho con la regulación actual del recurso de amparo.

Descendiendo al origen de esta problemática, como es sabido por los diferentes juristas que operan en el ámbito procesal-constitucional, desde los años noventa se detectó un incremento exponencial en el número de recursos de amparo que llegaban al TC y sobre

---

<sup>20</sup> MONROY GÁLVEZ, Juan. *Introducción al Proceso Civil*. Bogotá. Editorial Temis S.A, 1996: Monroy Gálvez habla de tutela judicial antes del proceso y durante él. En el primer caso se sostiene que aun cuando el ciudadano no tenga un conflicto concreto ni requiera en lo inmediato de un órgano jurisdiccional, el Estado debe proveer a la sociedad de los presupuestos materiales y jurídicos indispensables para que el proceso judicial opere y funciones en condiciones satisfactorias. Así, debe existir un órgano jurisdiccional autónomo, imparcial e independiente; preexistir al conflicto las reglas procesales adecuadas que encausen su solución; existir infraestructura (locales y equipos) adecuada y suficiente para una óptima prestación del servicio de justicia; existir el número necesario y suficiente de funcionarios que presten el servicio. En el segundo caso, esto es durante el proceso la tutela judicial efectiva debe verificarse en todos sus momentos, acceso, debido proceso, sentencia de fondo, doble grado y ejecución de sentencia. En buena cuenta se trata del derecho al proceso y el derecho en el proceso. El derecho en el proceso, llamado también debido proceso legal objetivo, importa un conjunto de garantías que el estado debe asegurar a toda persona comprendida en un proceso, a fin de que ésta pueda ejercitar plenamente sus derechos, sea alegando, probando, impugnando, requiriendo, etc. A decir de Monroy Gálvez “entre el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho a un debido proceso, existe la misma relación que se presenta entre la anatomía y la fisiología cuando estudia un órgano vivo, es decir, la diferencia solo reside en la visión estática y dinámica de cada disciplina, respectivamente. El primero es el postulado, la abstracción; en cambio, el segundo es la manifestación concreta del primero, es su actuación.

los que el Tribunal debía decidir sobre su admisión o no, llegando al 2006 (año anterior a la reforma operada por LO 6/2007) a 11.471 recursos de amparo con un incremento del 21,55 por 100 respecto a los amparos ingresados en el año 2005 (9.476)<sup>21</sup>, convirtiéndose este incremento en un problema que amenazaba con dificultar el funcionamiento ordinario del TC y puesto que la acumulación y retraso habían alcanzado un nivel imposible de soportar<sup>22</sup>. Problema al que había que buscar una solución con carácter cuasi inmediato so pena de llegar a un colapso de la justicia constitucional<sup>23</sup>, lo cual provocó que en noviembre de 2005 se iniciara por el Legislador el trámite parlamentario que culminó en la LO 6/2007 que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el recurso de amparo.

Hasta llegar a la reforma derivada de la LO 6/2007, fueron diversas las propuestas que se hicieron desde diferentes ámbitos jurídicos a fin de buscar una solución que consiguiera “desatascar” el TC y dado que los retrasos en la resolución de los recursos cada vez eran más importantes: Una posible medida fue el incremento de los Magistrados con el siguiente aumento de las Salas y Secciones; otra medida iba dirigida a reforzar la protección de los derechos fundamentales en la jurisdicción ordinaria de tal manera que no se viera el recurso de amparo como un mecanismo recurrente para resolver la tutela de estos derechos; también se barajó la posibilidad de la creación de una nueva Sala del Tribunal Supremo que fuese solo competente para casos relativos a derechos fundamentales; algunos autores se postularon incluso en el sentido de la necesidad de excluir del recurso de amparo el derecho a la tutela judicial efectiva y toda vez que en el año 2006 el 89,22 % (10.234)<sup>24</sup> de los recursos que se formulaban ante el TC eran por vulneración de este derecho, es más, dentro de las posturas más radicales se llegó a plantear como solución al problema eliminar el amparo como sucedía en países del entorno europeo, como por ejemplo en Francia, donde a pesar de ser uno de los primeros

---

<sup>21</sup> Dato recabado de la Memoria del TC.

<sup>22</sup> Manuel Aragón Reyes. “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional ISSN: 0211-5743, núm. 85, enero-abril (2009), págs. 11-43: Sobre esta cuestión no es preciso extenderse mucho, pues la doctrina jurídica, e incluso el propio Tribunal Constitucional, ya venían señalando, reiteradamente, desde hace años la necesidad de una reforma legislativa que permitiera agilizar la resolución de los procesos constitucionales, cuya acumulación y retraso habían alcanzado un nivel imposible de soportar, con grave quebranto de las importantes funciones que el Tribunal tiene atribuidas.

<sup>23</sup> “Los desajustes que las cifras ofrecidas se empecinan en poner en evidencia año tras año, con una tendencia inequívoca, confirman un diagnóstico que no admite controversia alguna y que requiere, de manera perentoria, la intervención del legislador orgánico. (...). La reforma de nuestra Ley Orgánica es ciertamente imprescindible”. Memoria del TC año 2006.

<sup>24</sup> Dato recabado de la Memoria del TC.

países en darse una Constitución, su justicia constitucional se encuentra limitada a un control de constitucionalidad de las leyes y tratados del que se encarga el Consejo Constitucional.

Finalmente, por parte del Legislador y conforme a la LO 6/2007 de reforma de la LOTC, se optó por la solución de implantar un sistema similar al *unit of certionari*<sup>25</sup> de origen anglosajón y sin antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico<sup>26</sup>, el cual está basado en una concepción objetiva del recurso de amparo que limita el conocimiento del TC a aquellos casos en los que, a través de la justificación por el recurrente del requisito de la especial trascendencia constitucional introducido en la LOTC por la citada reforma legal, se estime que existe un interés objetivo en él para la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales que se contienen en la misma, alejándose el recurso –por no decir apartándose - de la concepción subjetiva de tutela individual de los derechos que tenía el recurso de amparo antes de la meritada reforma, tal y como ha declarado expresamente el propio TC en el ATC 29/2011, invirtiéndose de esta manera el juicio de admisibilidad, “ya que se ha pasado de comprobar la inexistencia de causa de inadmisión a examinar la concurrencia de motivos de admisión”<sup>27</sup>. Es evidente que la introducción de este requisito de la especial trascendencia constitucional pretendiendo la objetivación del amparo, tenía la intención de limitar el acceso a la justicia constitucional haciendo más difícil el recabar la tutela de los derechos fundamentales ante el TC, adquiriendo el recurso de amparo un carácter accidental o incluso residual en la pretendida tutela, siendo justificada la introducción de esta limitación en el acceso a esta jurisdicción, bajo el ambiguo argumento de “querer conseguir un reequilibrio del conjunto del sistema de la justicia

---

<sup>25</sup> En general, el certiorari es un recurso procesal mediante el cual una de las partes involucradas en litigio solicita a un tribunal jerárquicamente superior (normalmente la Corte Suprema), la revisión de una decisión emitida por una instancia inferior. La particularidad de este recurso es que la instancia superior decide, dentro de ciertos márgenes de discrecionalidad, que causas serán resueltas y examinadas.

<sup>26</sup> “El recurso denominado como certionari, encuentra su origen en el common law inglés, el cual, con ciertas particularidades, se incorporó posteriormente al derecho norteamericano. En el caso de los Estados Unidos de América, el certiorari se establece formalmente con la denominada “Judges Act” o Ley Judicial de 1891 (modificada en 1925), cuando el Congreso de dicho País otorgó al Tribunal Supremo la facultad de aceptar o rechazar apelaciones discrecionalmente. La justificación detrás del otorgamiento de estas atribuciones fue la elevada carga procesal que, por esos años, afrontaba la Corte Suprema. En efecto, esta Corte estaba siendo inundada de apelaciones (muchas de ellas de índole frívola o con objeto de alargar los procedimientos), lo que estaba imposibilitando que los Jueces Supremos llevaran a cabo la labor decisoria de calidad que los había caracterizado históricamente y que es precisamente lo que sustenta el gran prestigio que tiene internacionalmente, convirtiéndola en un referente obligado en materia de derechos. De esta manera, la inclusión del certiorari dio sus frutos puesto que el Tribunal Supremo Norteamericano dejó de ser la “tercera instancia”, de decisiones inferiores en la que paulatinamente se estaba convirtiendo, para reconvertirse en el foro encargado de analizar (vía una sentencia) causas que, en opinión de los Magistrados Supremos, tuvieran trascendencia jurídica e, incluso, política para la nación”. DÍEZ - CANSECO NÚÑEZ, José Luis. “The Certiorari Procedure”. *Revista Legal Columns*, Segunda época, marzo - abril 2010, pág. 8.

<sup>27</sup> MONTAÑÉS PARDO, M.A. “La especial trascendencia constitucional como presupuesto del recurso de amparo” *Foro Opinión*, Otrosí, núm. 1, 2010, Pág. 30.

constitucional, del resto de vías de acceso y de las diversas competencias del Tribunal Constitucional”<sup>28</sup>.

El efecto disuasorio que se consiguió y se consigue actualmente con esta regulación, se ha visto reflejado en la propia estadística elaborada por el TC, la cual nos arroja unos datos de lo más reveladores sobre dicho efecto. Así, de los 11.466 recursos de amparo ingresados en el año 2006 con procedencia jurisdiccional y que dieron lugar a 501 admisiones en términos absolutos, lo que supone una proporción de 4,36 %, después de la reforma operada en 2007 ha ido descendiendo paulatinamente este porcentaje hasta situarse prácticamente en la mitad, pasando a los 6.861 recursos ingresados de procedencia jurisdiccional en el año 2018 con un total de 152 providencias de admisión en lo que supone una proporción del 2,21%, hasta llegar al año 2024 con un incremento de las demandas de amparo de procedencia jurisdiccional hasta un total de 9.758, pero que, sin embargo, mantiene la tendencia a la baja en la admisión si tenemos en cuenta que se dictaron 207 providencias de admisión que hacen un total del 2,12 %, incluso, si nos retrotraemos a épocas algo más pretéritas, comprobamos lo llamativo de esta tendencia a restringir el acceso a la justicia constitucional, como por ejemplo sucede si tomamos como referencia el año 2003, donde sobre un total de 7.707 recursos de amparo con procedencia jurisdiccional, se dictaron 739 resoluciones de admisión (autos y providencias) en lo que suponía una proporción del 9,58%.

Descenso este que evidentemente viene motivado por el hecho de que a partir de la reforma del recurso de amparo operada en 2007, como hemos manifestado, se traslada al recurrente la carga de persuadir al Tribunal de que el recurso merece ser tomado en consideración por razones prácticamente de interés general, convirtiéndose así el recurso de amparo, en palabras del profesor Díez-Picazo, “en un instrumento para el desarrollo de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales, y no simplemente como un medio de hacer justicia en casos concretos”<sup>29</sup>, y puesto que, si bien antes de la reforma referida existía a modo de filtro de admisión el requisito material ciertamente respetuoso con el derecho de acceso a la justicia constitucional, consistente

---

<sup>28</sup> En el primer punto de la Exposición de Motivos de la LO 6/2007 se lee ya que: «la presente reforma pretende reordenar la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada una de sus funciones para cumplir adecuadamente con su misión constitucional»

<sup>29</sup> DIEZ PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Navarra, Civitas Ediciones 2013.

en que el recurso de amparo podía ser inadmitido porque ya hubiera habido sentencias desestimatorias en casos similares o porque el recurso carecía de manera manifiesta de contenido que justificase una decisión de fondo del TC, sin embargo, después de la reforma ya no es el TC quien debe decir que un recurso de amparo carece de contenido que justifique una decisión sobre el fondo, sino que ahora, restringiéndose al máximo el amparo y por ende el acceso a la justicia constitucional a través de las nuevas reglas procesales, debe ser el recurrente quien fundamente y convenza de la trascendencia o relevancia constitucional del recurso, con el probado efecto disuasorio que ello conlleva en la tutela judicial reconocida en el artículo 24.1 CE y en este caso particular en el artículo 53.2 CE, tal y como se ve reflejado en el número de recurso de amparo ingresados desde la introducción de este requisito de admisión.

A mayor abundamiento, todo ello se resuelve con una cierta opacidad que a nuestro modo de ver limita aún más el acceso libre a la Justicia y en condiciones de igualdad que debe presidir en todo Estado de Derecho, y puesto que será la Sala –o en su caso las Secciones– que por turno corresponda con una discrecionalidad total, al ser ella quien decida en secreto y sin audiencia del afectado, sobre quien accede a la justicia constitucional y lo peor de todo, sin motivar y mucho menos de una manera fundada su decisión al resolverse mayoritariamente mediante una providencia frente a la que solo está legitimado para recurrirla el Ministerio Fiscal, lo cual pone de manifiesto un poder de decisión alejado del criterio pleno de Justicia que el Estado tiene la obligación de promover y en especial los derechos fundamentales, máxime cuando “el Tribunal Constitucional actúa en los procesos de amparo como un órgano judicial, por lo que también está vinculado por la obligación de motivar sus resoluciones, que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva de las partes y de que es uno de los elementos objetivos esenciales de todo procedimiento”<sup>30</sup>.

En palabras del profesor Oliva Santos<sup>31</sup>, el recurso de amparo, que nace en 1978 íntimamente ligado a un derecho constitucional, el derecho a la tutela por el TC de determinados derechos y libertades, se ha pervertido hasta la desnaturalización jurídica en 2007, tras haberse visto, anteriormente, devaluado en su eficacia, llegando incluso a

---

<sup>30</sup> MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: “La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, pp. 343-368 (2009).

<sup>31</sup> La Perversión jurídica del amparo constitucional en España. Andrés de la OLIVA SANTOS. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 124.

calificar este cambio de modelo de recurso de “perversión jurídica”. A mayor abundamiento, esta dificultad se vio agravada los primeros años de vigencia de reforma la LOTC y por el hecho de no saber en qué casos iba a entender el Tribunal Constitucional que existía dicha “especial trascendencia constitucional”, pues, a pesar de los criterios dados por el art. 50.1 b), éste no dejaba de ser un concepto jurídico indeterminado. Como consecuencia de ello, transcurridos prácticamente dos años desde la reforma operada, el Pleno del TC procedió al dictado de la STC 155/2009 <sup>32</sup>, enumerando una serie de supuestos donde cabría apreciar una decisión sobre el fondo en razón de la *especial trascendencia constitucional del recurso*, ahora bien, sin que la relación que se efectuaba en dicha Sentencia pudiera ser entendida como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues en palabras del propio TC, “a tal entendimiento se opone, lógicamente, el carácter dinámico del ejercicio de nuestra jurisdicción, en cuyo desempeño no puede descartarse a partir de la casuística que se presente la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido”.

#### **4. Conclusión.**

Para terminar, cabe significar que este tipo de retrocesos en el acceso a la Justicia constitucional mediante el desarrollo legal de su funcionamiento, ya nos viene de lejos, y puesto que si nos retrotraemos al Tribunal de Garantías Constitucionales creado con la Constitución de la República Española de 1931 –precedente de nuestro actual Tribunal Constitucional- podemos comprobar como en su creación constitucional (arts. 121 y ss.) se introducía en pro del derecho de acceso a la tutela judicial de los derechos individuales ante esta jurisdicción, no solo la legitimación de toda persona para interponer el recurso de amparo en aquellas situaciones particulares de infracción de derechos, sino también para aquellos supuestos en que, como refiere el profesor Almagro Nosete, el ciudadano se estimara agraviado por la aplicación de una ley inconstitucional: “En estos casos, el ciudadano, no encontraba una barrera infranqueable entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, una barrera que sólo pudiera levantar el juez ordinario” <sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> STC 155/2009, de 25 de junio (BOE núm. 181, de 28 de julio de 2009).

<sup>33</sup> ALMAGRO NOSETE, José. “La Acción Popular ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración Crítica”. *Revista de Derecho Político*. Número 12, 1981-1982, págs. 65-83.

Expectativas en la tutela de los derechos subjetivos de los ciudadanos que finalmente se vieron altamente frustradas mediante la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal, de 14 de junio de 1933.

Desde nuestro punto de vista, consideramos, que la reforma que se introdujo de la LOTC a través de LO 6/2007, habría sido mucho más respetuosa y garantista con el derecho fundamental a la tutela judicial en su vertiente del acceso a la jurisdicción sin limitaciones o impedimentos irrazonables, si se hubiera seguido el modelo aplicado en Alemania en 1993<sup>34</sup>, cuando al encontrarse su Tribunal Constitucional en una situación de saturación similar a la que se encontraba el nuestro en el año 2006, la reforma relativa al acceso a su justicia constitucional, al menos contempló un pequeño reducto al derecho subjetivo de la persona afectada, pues se estableció que el recurso de amparo se admitirá a trámite cuando tenga relevancia constitucional, pero también cuando el perjuicio que se haya ocasionado sea de especial gravedad para el demandante (elemento subjetivo)<sup>35</sup>. Ahora bien, no podemos terminar este artículo, sin poner de manifiesto que, a pesar de la afectación del derecho de acceso a la justicia constitucional derivada la reforma operada mediante la LO 6/2007, lo cierto es que el modelo de amparo que nació con la referida reforma en el año 2007 de la LOTC cuya pieza clave es el requisito de la especial trascendencia constitucional, ha sido respaldado frente a las críticas que ha suscitado, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 20 de enero de 2015 (asunto Arribas Antón c. España). Así, este Tribunal Europeo ha afirmado que la inadmisión de demandas de amparo por la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional no resulta contraria al art. 6 del Convenio, dado que el principio de seguridad jurídica exige —ha dicho— que el Tribunal Constitucional defina la noción de especial trascendencia constitucional, como ya ha hecho en su jurisprudencia y singularmente en su STC 155/2009 (FJ 2).

---

<sup>34</sup> Artículo 93 a) de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán (introducido en Alemania por la ley de 11 de agosto de 1993).

<sup>35</sup> Así, pues, se admite el recurso constitucional para su resolución: a) cuando tenga una trascendencia fundamentalmente jurídico-constitucional, o, b) cuando fuera indicado para la efectividad de los derechos fundamentales mencionados más arriba; éste también puede ser el caso, cuando resulte para el recurrente un perjuicio especialmente grave por la negativa a resolver sobre el fondo del asunto. Por ello, el legislador ha estatuido una obligación de admisión, tanto en aras de la función jurídico-objetiva del recurso constitucional (a), como también en pro de la función tuitiva de los derechos individuales (b). "La Jurisdicción Constitucional en la República Federal de Alemania". WEBER, Albrecht. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Núm. 7, 2003.