

HACIA LA OBJETIVACION DEL AMPARO CONSTITUCIONAL (Comentario al Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 19 de septiembre de 1994)

JUAN LUIS REQUEJO PAGES

I

Con fecha de 19 de septiembre de 1994, la Sala Primera del Tribunal Constitucional ha inadmitido, mediante Auto, un recurso de amparo —el 2403/1993— que, de haberse estado a los criterios hasta entonces derivados de una jurisprudencia tan reiterada como indiscutida, habría merecido no ya una resolución de fondo, sino, quizá, una sentencia estimatoria. Es éste, sin duda, un Auto de la mayor relevancia, no tanto —o tan sólo— por la inflexión que con él se anuncia, sino, antes aun, porque a su través se pone de manifiesto, con la mayor evidencia, la naturaleza constituyente de un poder que, como el del Tribunal, forzosamente ha de definirse como constituido.

Las páginas que siguen pretenden, ante todo, dar cuenta de una decisión que —como es sabido, dada su forma— no habrá de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*. Se trata, pues, de unas páginas sin otro valor que el puramente informativo; añadir a esa primera pretensión la de apuntar alguna idea sobre el sentido y las eventuales consecuencias de tan significativa resolución es cosa tan tentadora como irresistible. Con todo, la urgencia de esta nota no me permite más ambiciones que la antes señalada. Cuanto de crítica o simple comentario se contiene en lo que sigue ha de tomarse como reflexión de alcance sobre cuestiones que, a buen seguro, han de merecer la atención de plumas más capaces.

II

El supuesto de hecho planteado en el recurso de amparo 2403/1993 era, en síntesis, el siguiente: la demandante de amparo, procuradora de los Tribunales,

había interesado de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Granada que se requiriese de pago al Ayuntamiento de Almuñécar por razón de la minuta que, pese a las gestiones realizadas, le era debida a la actora en concepto de representación procesal. Interesaba, en suma, la incoación del procedimiento previsto en el artículo 8 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ascendiendo el montante de lo debido a un total de 7.710 pesetas. Tal pretensión fue rechazada por medio de providencia en la que aquel órgano judicial argumentaba que, «habida cuenta de las posibilidades de ejecución contra el Ayuntamiento afectante, no es dable seguir el trámite interesado». Recurrida en reposición esta providencia, la Sección dictó Auto denegatorio en el que se ponía de manifiesto que, a su juicio, la única consecuencia posible del procedimiento previsto en el artículo 8 de la LEC era la vía de apremio, pero que, dado que los bienes municipales son inembargables *ex art. 81 de la Ley de Bases del Régimen Local*, resultaba improcedente seguir un procedimiento de apremio destinado, en lo que a su efectividad se refiere, al más completo fracaso. Hasta aquí los hechos.

La procuradora interpuso recurso de amparo contra ambas resoluciones judiciales invocando el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, si bien en el Auto que ahora se comenta no se explicitan los argumentos esgrimidos por la actora sobre el particular. Mediante providencia de 24 de marzo de 1994, la Sección Segunda de la Sala Primera del Tribunal tuvo por recibido el recurso de amparo, acordando, al tiempo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LOTC, conceder a la demandante y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegaran lo que estimasen pertinente «en relación con la posible inadmisión de la demanda de amparo por carecer ésta manifiestamente de contenido que justificase una decisión sobre su fondo por parte de este Tribunal, *a la vista de la entidad del asunto*». La recurrente presentó escrito de alegaciones en el que, además de argumentar en el sentido de que su demanda no carecía manifiestamente de contenido constitucional, señalaba que tal circunstancia no se veía afectada por la exigüidad de la cuantía de la reclamación de fondo, así como que la solución adoptada por el órgano judicial ordinario podía afectar, de erigirse en precedente, a todos los procuradores de Granada y que, de no obtenerse reparación en vía de amparo, se elevaría demanda al Tribunal de Estrasburgo. Por su parte, el Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones pronunciándose en favor del contenido constitucional de la demanda y subrayando que no era aceptable, desde una perspectiva constitucional, «que un mismo órgano, ante situaciones que son en todo idénticas y sólo se distinguen en el *quantum* de la demanda, otorgue tratamientos absolutamente desiguales»; reconociendo la escasa entidad del asunto, y tras admitir los inconvenientes que se derivan del frecuente empleo del recurso de amparo para la defensa de intereses de mínima relevancia, advertía el Ministerio Público que, no obstante, «puede producirse un desconocimiento de

derechos fundamentales, cuya protección, con independencia de la entidad de la lesión alegada, trasciende del interés meramente individual», por lo que, a su juicio, procedía la admisión a trámite de la demanda. Así quedaron perfilados los términos del debate.

III

El recurso de amparo fue finalmente inadmitido por Auto de la Sala Primera, no de la Sección Segunda, a la que había correspondido, por reparto, el pronunciamiento sobre la admisión. Para la Sala, concurría la causa de inadmisión tipificada en el artículo 50.1.c) LOTC, por «carencia manifiesta de contenido que justifique una decisión sobre el fondo (...) por parte de este Tribunal» (FJ 1.º). Las razones en las que la Sala fundamenta tal apreciación se articulan alrededor de una reinterpretación del artículo 50.1.c), ciertamente original y que se entronca, en un planteamiento de mayor alcance, con una decidida toma de posición respecto de la delimitación de los ámbitos competenciales propios de las jurisdicciones ordinaria y constitucional en la defensa de los derechos fundamentales, a partir de un entendimiento de la célebre expresión «en su caso» del artículo 53.2 de la Constitución, que, tanto por lo que expresa como por lo que omite, cabe calificar de capital a los efectos de aventurar la suerte que pudieran correr algunas propuestas de reforma del recurso de amparo basadas en el sentido de aquella locución.

En palabras de la Sala Primera, «a diferencia de lo previsto, sin excepción, en el artículo 53.2 CE respecto de la tutela de los derechos fundamentales por parte de los Tribunales ordinarios, el mismo precepto (...) prevé dicha tutela por parte de este Tribunal *en su caso*, lo que ha permitido al legislador prever la posibilidad de una inadmisión a trámite de una demanda de amparo en el supuesto (...) contenido en el [vigente] artículo 50.1.c) LOTC» (FJ 2.º). Precepto en el que se establece una fórmula con la cual «el legislador no sólo ha previsto la posible inadmisión por manifiesta falta de fundamento de la pretensión, con frecuente apoyo en la doctrina sentada con ocasión del rechazo de demandas anteriores, por medio de un pronunciamiento que, aunque no en forma de Sentencia, sí lo es sobre el fondo. *La citada fórmula permite también la inadmisión (...) por carencia manifiesta de un contenido "que justifique" el que este Tribunal deba conocer sobre el fondo del asunto, cualquiera que sea la forma que dicha resolución deba adoptar» (ibidem) [cursiva de J. L. R. P.]*

Para la Sala, «esta falta de justificación de una resolución sobre el fondo es distinta del supuesto de manifiesta carencia de contenido» (*ibidem*), encontrando su legitimidad constitucional «en el carácter subsidiario de la tutela de los dere-

chos fundamentales por parte de este Tribunal Constitucional, de tal modo que, salvo muy cualificadas excepciones en las que el problema se plantearía de diferente modo, la pretensión de tutela (...) ha sido ya previamente conocida y resuelta por los Tribunales ordinarios. En estos términos, la pretensión de conocimiento sobre el fondo por parte de este Tribunal Constitucional se plantea como una pretensión del derecho a obtener una resolución de este Tribunal, de revisión de una previa resolución de los Tribunales ordinarios, desestimatoria de la pretensión de tutela de un derecho fundamental» (*ibidem*).

Así las cosas, «la pretensión absoluta e incondicionada de una "doble instancia" en materia de derechos fundamentales carece de fundamento. Por el contrario, la subordinación del acceso al específico recurso de amparo (...) a la exigencia de la presencia (...) de un contenido que justifique el que este Tribunal dicte una resolución sobre el fondo encuentra plena legitimación en la función que ostenta este Tribunal en la tutela de los derechos y libertades fundamentales cuando la alegación vulnerada encuentra su origen en la Ley. De otro modo, podrían producirse dilaciones (...) en la tutela de los derechos fundamentales dispensada a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (...)» (*ibidem*).

Tras señalar que el supuesto de inadmisión examinado adolece en la Ley Orgánica de la precisión de la que disfrutaban las restantes causas establecidas en el artículo 50, se advierte que, no obstante, «la incorporación del carácter "manifiesto" de [la] carencia de contenido impone una restricción en la apreciación de este supuesto, de tal manera que sólo podría ser apreciado en aquellos casos en los que la falta de entidad de la lesión alegada fuera notoria y manifiesta» (*ibidem, in fine*).

Proyectado cuanto antecede sobre el concreto supuesto de hecho planteado en el recurso 2403/1993, se concluye que la demanda adolece de «manifiesta carencia de contenido que justifique, por nuestra parte, una resolución sobre el fondo del asunto» (FJ 3.º). De un lado, porque «la demandante ha obtenido una respuesta sobre el fondo ante los Tribunales ordinarios» (*ibidem*); de otro, porque no se justifica una resolución sobre el fondo, pues «resulta en todo caso manifiesto que las 7.710 pesetas a que asciende la reclamación de la ahora demandante en amparo y la lesión, por tanto, infligida carece del contenido mínimo exigido por el artículo 50.1.º, LOTC para que la demanda sea admitida a trámite» (*ibidem, in fine*). Esto último, «sin necesidad (...) de comparar la cuantía de este asunto con las que rigen en la ordenación de los asuntos en los que no está implicada la vulneración de un derecho fundamental, lo que no sería en modo alguno correcto» (*ibidem*).

IV

La magnitud del cambio que con lo anterior se opera en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es más que evidente. Hasta ahora, la causa de inadmisión *ex artículo 50.1.c) LOTC* venía siendo utilizada para rechazar aquellos recursos que de manera notoria planteaban cuestiones de estricta legalidad ordinaria o, si se quiere, las demandas con las que se suscitaban problemas que, también con claridad, no podían conceptuarse como propios del ámbito de los derechos fundamentales configurado por las distintas líneas jurisprudenciales. Predicar de un recurso su carencia de contenido significaba que era evidente, casi *ictu oculi*, que la lesión denunciada podía serlo de la legalidad, pero en ningún caso del contenido constitucionalmente declarado de los derechos fundamentales.

Con el Auto de 19 de septiembre de 1994, a esa concepción originaria se añade un nuevo contenido: la inadmisión puede obedecer a la irrelevancia constitucional de la queja deducida en amparo o también a la irrelevancia material de la lesión denunciada, aun cuando ésta lo sea de la constitucionalidad *stricto sensu*.

Las primeras dudas que suscita esta nueva orientación son punto menos que elementales: ¿puede el Tribunal asumir semejante entendimiento del artículo 50.1.c) LOTC sin perturbar los términos mismos del precepto?; en otras palabras: ¿ha actuado el Tribunal fuera del ámbito de lo permitido por su Ley Orgánica, usurpando funciones propias del legislador o, antes aún, del constituyente? ¿O más bien, por el contrario, la inflexión anunciada se cohonestaba sin dificultad con la literalidad de la Ley y con una interpretación sistemática de las distintas causas de inadmisión?; pero, en este caso, ¿no debería haber sido el Pleno el autor de cambio de tan señalado alcance?

No me parece —y es ésta casi una intuición, presta a mudarse en el convencimiento de lo contrario a poco que se arguyan razones que ahora se me escapan y que no dudo que no tardarán en esgrimirse— que una interpretación del artículo 50.1.c) LOTC como la auspiciada por la Sala Primera requiera reforma alguna de la Ley Orgánica 2/1979. Y ello porque soy de la idea de que, atendida la literalidad de los distintos apartados del artículo 50.1 LOTC e interpretadas sistemáticamente las causas de inadmisión que en ellos se prescriben, resultaba necesaria —aún lo es— una verdadera modulación de los criterios seguidos hasta el momento por el Tribunal; modulación que, a los fines de dotar de verdadero contenido a las demás causas de inadmisión, pasa por la reinterpretación del apartado *c)*.

En efecto; en apariencia, los apartados *a)* y *b)* del artículo 50.1 LOTC son, al menos parcialmente, redundantes, en tanto que la utilización que hasta el momento se ha hecho del apartado *c)* viene a reducir a la inoperancia al que le sigue. La causa de inadmisión contemplada en el artículo 50.1.b) («que la demanda se deduzca respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucio-

nal») se encuentra implícitamente prevista ya en el apartado *a*), pues incumplir «de manera manifiesta e insubsanable alguno de los requisitos contenidos en los artículos 41 a 46» o concurrir «el caso al que se refiere el artículo 4.2» [artículo 50.1.a)] es algo que puede suceder por no haber respetado el aserto de que «los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 (además de en el artículo 30) de la Constitución serán susceptibles de amparo constitucional» (artículo 41.1 LOTC) o por plantear cuestiones que exceden de la jurisdicción o competencia del Tribunal (art. 4.2 LOTC). Por su parte, utilizar, como es común, el artículo 50.1.c) para inadmitir demandas con apoyo en razones ya utilizadas en resoluciones de fondo precedentes supone tanto como hacer inútil el artículo 50.1.d), precepto éste que, además, en las raras ocasiones en las que se utiliza suele emplearse argumentando sobre la base de Autos de inadmisión *ex* artículo 50.1.c), lo que no se compadece con la exigencia de que la inadmisión por aquella causa lo sea por haberse ya desestimado «en el fondo» un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo, pues es obvio que un Auto por el que se inadmite una demanda por carencia de contenido no puede servir de fundamento a una inadmisión que debe estar basada, antes que en la irrelevancia constitucional de la cuestión que se plantea, en la resolución desestimatoria de un cuestión constitucionalmente relevante.

Una interpretación coherente y sistemática de todas las causas de inadmisión de los recursos de amparo exige dotar de contenido autónomo a cada una de ellas, evitando tanto las redundancias como los solapamientos. Y a esos fines, la reinterpretación de la expresión «carencia de contenido» se presenta como una verdadera cuestión de principio, de la que, además, necesariamente han de derivarse no pocas consecuencias en relación con la definición última de la jurisdicción constitucional y respecto de la articulación de ésta con la ordinaria.

Cabría aventurar, con todas las cautelas, propuestas como las que siguen. La inadmisión *ex* artículo 50.1.a), en relación con el artículo 41.1 LOTC, podría reservarse para aquellos supuestos en los que se invoca como lesionado un derecho no mencionado en los artículos 14 a 30 de la Constitución, limitando el artículo 4.2 LOTC (falta de jurisdicción o competencia) a los casos en los que, aun invocando derechos amparables, se impugnen actos o resoluciones inaccesibles en su control al Tribunal Constitucional (*v. gr.* resoluciones del propio Tribunal, como sucedió con los recursos planteados contra sentencias del Tribunal con ocasión de la sentencia condenatoria del TEDH en el caso Ruiz Mateos *c.* España, 1993). Ello implica que el artículo 50.1.b), si ha de tener algún sentido, no puede referirse a supuestos en los que se invoquen derechos que no sean los constitucionalizados en los artículos 14 a 30. Con el cuerpo de doctrina creado en los catorce años de existencia del Tribunal y la consiguiente delimitación de un contenido constitucionalmente declarado de los distintos derechos fundamentales, es per-

fectamente posible, y creo que razonable, acudir a aquella causa de inadmisión cuando se invoca un derecho amparable, pero con un contenido y alcance que no son los que al derecho en cuestión les ha conferido la doctrina constitucional. El artículo 24 CE ofrece los mejores ejemplos en favor de la potencialidad de un artículo 50.1.b) interpretado en esa línea: en la medida en que, por ejemplo, dicho precepto sólo comprende el derecho a la doble instancia penal, cabría inadmitir *ex* apartado b) una demanda que pretendiera la tutela del derecho a la segunda instancia en la vía civil. Se inadmitiría así una pretensión fundamentada en la expresa invocación del artículo 24 CE [por lo que no sería aplicable el apartado a)], pero trabada sobre la base de un derecho que, por así deducirse de la jurisprudencia del Tribunal, no forma parte del *contenido* constitucionalmente declarado de aquel precepto.

La causa contemplada en el artículo 50.1.d) puede dar perfectamente cobijo a las inadmisiones que hoy —creo que incorrectamente— se fundamentan todavía en el artículo 50.1.c). Basta reparar en la circunstancia de que, por lo común, las inadmisiones por carencia de contenido se remiten en sus argumentos a sentencias desestimatorias, con lo que se evidencia que, dado que con anterioridad se ha entrado a conocer del fondo de recursos similares, la inadmisión no lo es propiamente por ausencia de contenido, sino por pronunciamiento negativo sobre cuestiones constitucionalmente relevantes.

Resta, por último, precisar el sentido que cabe dar al apartado c). Dotadas las restantes causas del contenido antes señalado —único, me parece, que les confiere alcance propio—, la «carencia manifiesta de contenido» puede ser interpretada, sin graves distorsiones, en la línea apuntada por el Auto comentado. Quizá con alguna precisión de matiz, pues mientras la Sala Primera distingue en el artículo 50.1.c) una carencia de contenido que lo es por la inconsistencia de la fundamentación de la demanda y otra que se define por la irrelevancia material de la lesión padecida, creo que, en realidad, «carencia de contenido» y «justificación de una resolución de fondo» son componentes inescindibles de un mismo concepto. El apartado c) pone el acento, me parece, en un principio de economía; la inadmisión por inconsistencia de la fundamentación jurídica de la pretensión de amparo puede basarse, sin dificultad, en los restantes apartados del artículo 50.1: bien porque se invoca como infringido un precepto no comprendido entre los artículos 14 a 30 CE [apartado a), en relación con el artículo 41.1], bien porque se denuncia la vulneración del contenido de un derecho amparable que no es el constitucionalmente declarado [apartado b)], bien porque la cuestión planteada, siendo constitucionalmente relevante, ya ha sido desestimada en el fondo [apartado d)]. Siempre que la concurrencia de alguna de estas tres circunstancias sea evidente, puede el Tribunal inadmitir de plano la pretensión ante él ejercitada, sin necesidad de acudir al concepto de la carencia de contenido del artículo 50.1.c).

Y ello porque, en cualquiera de esos tres supuestos, no es que no se *justifique* una resolución de fondo; es que una resolución material sería *improcedente*. El artículo 50.1.c) no se refiere al *contenido constitucional* de la demanda; si así fuera, la carencia de ese contenido justificaría ya la inadmisión a partir de los apartados *a)* y *b)* [no del *d)*], pues en este apartado se parte de un contenido relevante y objeto de un previo pronunciamiento negativo]. El 50.1.c) presupone más bien el contenido constitucional de la demanda y, sin embargo, permite la inadmisión si, pese a la sustancia del recurso, no se justifica de manera manifiesta una resolución de fondo. Esa no justificación de un pronunciamiento no puede traer causa de la inconsistencia constitucional de la pretensión, sino de la irrelevancia material de la lesión padecida.

La utilización del verbo *justificar* permite aventurar que el legislador orgánico se ha pronunciado por un principio de mínima intervención. La resolución de fondo es obligada siempre que la pretensión deducida ofrezca contenido constitucional suficiente [apartados *a)*, *b)* y *d)* *a contrario*], salvo que resulte notorio que la lesión material y efectiva del derecho no merezca su reparación por parte del Tribunal Constitucional en la medida en que su pronunciamiento tampoco serviría a los fines de perfilar su jurisprudencia. Este, me parece, es el sentido del artículo 50.1.c). Al menos, puede serlo.

No creo, por tanto, que con el Auto de la Sala Primera se haya forzado más allá de lo permitido el tenor literal de la Ley Orgánica. Cosa bien distinta es si el supuesto de hecho elegido era el más adecuado para la empresa acometida y si con tal inflexión se está optando por un modelo de justicia constitucional adecuado. Desde el terreno de la pura idealidad sería deseable un sistema de protección de los derechos fundamentales en el que se conjugaran, en síntesis perfecta, las vertientes subjetiva y objetiva, esto es, en el que el fin de la salvaguardia objetiva del elenco de derechos se coonestara, sin zonas oscuras, con la defensa de los intereses subjetivos de los justiciables. Sin embargo, la práctica demuestra que el Tribunal no se mueve precisamente en el mundo de lo ideal y, por ello, es quizá inevitable algún sacrificio; ante la alternativa impuesta por la realidad entre la defensa de los intereses subjetivos y la garantía objetiva de los derechos fundamentales —y, con ellos, de la Constitución en su conjunto— acaso resulte necesario pronunciarse por lo segundo, potenciando las funciones del Tribunal como órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y arbitrando fórmulas como la del Auto comentado para supeditar los intereses subjetivos al fin último de la garantía objetiva. Con ello quizá se opta por la injusticia singular, pero se elimina también el desorden que puede resultar de una jurisdicción apegada en exceso al caso concreto, pues sólo desde la generalidad de la Ley y de su control es posible derivar pautas de interpretación uniformes y no sujetas a la variabilidad y al matiz del caso concreto.

Llegados a este punto, las cuestiones que se plantean rebasan ya los límites del presente comentario. Cuestiones que, hoy por hoy, son objeto de viva polémica y sobre las que, sin ir más lejos, en el número anterior de esta Revista pueden encontrarse reflexiones y propuestas del mayor interés.

En definitiva, la Sala Primera del Tribunal Constitucional anuncia un cambio radical en la interpretación del artículo 50.1.c) LOTC y con él nuevas perspectivas en el debate sobre la articulación de las jurisdicciones constitucional y ordinaria. No habrán de faltar críticas a mutación tan radical. A mi juicio, sin embargo, la única que cabe lo es de forma más que de contenido. Dada la entidad del asunto, parece más correcto que el Tribunal se hubiera pronunciado a través del Pleno y que lo hubiera hecho, además, acomodando el nuevo sentido del artículo 50.1.c) con las restantes causas de inadmisión del recurso de amparo.

