



CUESTIONARIO DEL SEMINARIO

ESPAÑA

El acceso a la justicia constitucional como objetivo fundacional de la Conferencia Iberoamericana de justicia constitucional. Cartagena de Indias (Colombia), 20 a 22 de Noviembre de 2019

Dra. Itziar Gómez Fernández y Dra. Carmen Plaza Martín¹

Sumario

I.- La evolución de los procesos constitucionales para racionalizar el acceso a la justicia constitucional desde la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Justicia	4
Constitucional.....		4
1. ¿Cuáles han sido las reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años? Por favor, exponga sintéticamente el contenido de las normas de modificación del modelo y, de haberlo, el desarrollo jurisprudencial o la interpretación por la jurisdicción constitucional de los nuevos procedimientos		4

¹ La Letrada Itziar Gómez Fernández es autora de los bloques II y III. La Letrada Carmen Plaza Martín es autora de los bloques I y IV.

2. Poniendo en contexto supra o internacional su modelo de justicia constitucional, valore que impacto ha tenido la jurisdicción internacional de los derechos humanos en los cambios descritos en el sistema o, a la inversa, que consecuencias ha tenido en la jurisdicción internacional la introducción a nivel nacional de las modificaciones descritas. ¿La Corte Interamericana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han pronunciado sobre el impacto de dichas modificaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, por ejemplo?	12
3. Elabore una valoración de conjunto de las modificaciones descritas en este apartado, poniendo especial atención a la cuestión de si se ha mejorado, mantenido o dificultado el acceso de los legitimados no institucionales a la jurisdicción constitucional. Si es preciso o lo considera necesario aporte información estadística que pueda ser útil para la mejor comprensión de dicha valoración	15
II.- El desarrollo y mecanismos de accesibilidad o participación en la justicia	17
constitucional de los particulares	17
1. ¿Existe la previsión de un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales dentro de su sistema nacional?	17
2. ¿Se prevé algún mecanismo de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos que pueden plantear los individuos? En caso afirmativo ¿estos mecanismos pueden ser instados por esos mismos individuos?	24
3. ¿Son comprensibles para la ciudadanía leiga en derecho las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional?	27
4. Desde el punto de vista tecnológico, que avances se han hecho en los últimos años para asegurar la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, pero particularmente a las personas en condiciones de especial vulnerabilidad.....	29
5. Exponga, las medidas concretas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los siguientes colectivos vulnerables: a) personas integrantes de comunidades originarias, o poblaciones indígenas; b) niños, niñas y adolescentes; c) personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica; d) personas privadas de libertad; e) personas migrantes o desplazadas	33
III.- La evolución sustantiva de la tutela constitucional de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables.....	34

1. ¿Cuál ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables?.....	34
2. En qué medida han influido instrumentos de Derecho internacional o regional de protección de los derechos humanos en la protección de dichos derechos fundamentales. Si es posible identifique dicha influencia en relación con cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario	46
3. Consultadas las Reglas de Brasilia respecto de cada colectivo ¿entiende que las mismas pueden verse reflejadas en la jurisprudencia constitucional? En su caso, ¿entiende que se trata de una recepción voluntaria del citado soft law, o de una convergencia de postulados?.....	47
4. Haga una valoración de la evolución de la doctrina constitucional en la materia.....	48
IV.- Retos de la tutela constitucional de los intereses difusos, en particular de la protección del medio ambiente	49
1. ¿Cuál ha sido la evolución en su país de la tutela constitucional de intereses difusos, en particular de la tutela del medio ambiente? Exponga sintéticamente los principales hitos de la jurisprudencia constitucional en la tutela del medio ambiente	49
2. ¿Qué cauces encuentran los particulares o las organizaciones del tercer sector para accionar y hacer efectiva la tutela constitucional del medio ambiente?.....	53
3. ¿Cómo han influido en su caso los instrumentos internacionales para la tutela del medio ambiente ratificados por su país?	57
4. ¿En qué medida ha influido los procesos de integración regional?.....	59
5.- ¿En qué medida ha influido la jurisprudencia de Tribunales internacionales, regionales o supranacionales?.....	62
6. ¿En qué medida se puede afirmar en la actualidad que existe un derecho fundamental al medio ambiente en su país objeto de tutela constitucional?	63
7. ¿Cuáles son los principales retos de futuro?	64

I. La evolución de los procesos constitucionales para racionalizar el acceso a la justicia constitucional desde la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

1. ¿Cuáles han sido las reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años? Por favor, exponga sintéticamente el contenido de las normas de modificación del modelo y, de haberlo, el desarrollo jurisprudencial o la interpretación por la jurisdicción constitucional de los nuevos procedimientos.

La Constitución española de 1978 optó por seguir un modelo de justicia constitucional concentrada, otorgando al Tribunal Constitucional –configurado como intérprete supremo de la Constitución e independiente de los demás órganos constitucionales en su Título IX- las funciones de garante de la supremacía constitucional y de la consiguiente depuración del ordenamiento de las normas con rango de Ley contrarias a los mandatos constitucionales, la protección de derechos fundamentales, y la resolución de conflictos territoriales. Ello sin perjuicio de que, como se pone de manifiesto en la contribución de España a la XII Conferencia Iberoamericana de justicia Constitucional, “en todos estos ámbitos, el Tribunal Constitucional es juez último, no único”, ya que todos los jueces y tribunales “deben asegurar la supremacía de la Constitución; todos ellos deben garantizar que los órganos constitucionales del Estado y de las Comunidades Autónomas no invaden competencias ajenas; y todos los órganos judiciales deben hacer que los derechos y libertades fundamentales sean respetados” (XII CIJC, pág. 118).

Dichas funciones se ejercen, conforme al art. 161 CE, a través de los siguientes recursos:

- a) El recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, para cuya interposición sólo están legitimados, conforme al art. 162.1.a) CE, determinados órganos y sujetos políticos: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores; y los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas.

- b) El recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE (los consagrados en los arts. 14 a 29 y 30.2 CE), para cuya interposición está legitimada para interponerlo “toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal” (art. 162.1.b). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuró, además, el recurso de amparo como subsidiario con respecto a la protección por parte de la jurisdicción ordinaria: son los jueces y tribunales ordinarios los garantes naturales de los derechos fundamentales, y a ellos corresponde en primer lugar su protección; de manera que sólo cuando los demandantes entiendan que no se ha reparado la lesión de los derechos padecida podrán acudir al Tribunal Constitucional.
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí, en el que los actores son los entes territoriales del Estado involucrados en el conflicto.
- d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.”

Además, el Tribunal conoce de los recursos del Gobierno de la Nación frente a las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (161.2 CE), y resuelve también las cuestiones de inconstitucionalidad que le puedan plantear los órganos judiciales (art. 163 CE)².

El ejercicio de todas estas funciones por el Tribunal Constitucional se regula, conforme al art. 165 CE, en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC).

En las dos décadas transcurridas desde 1998, las principales reformas que ha experimentado el modelo de justicia constitucional de España dirigidas a racionalizar su funcionamiento y el acceso a la misma son, sin duda, las operadas

² La cuestión de inconstitucionalidad articula la colaboración entre el Tribunal Constitucional y los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria para la depuración del ordenamiento jurídico. Jueces y tribunales están vinculados a la Ley, y no pueden inaplicarla -a diferencia de lo que sucede con las normas reglamentarias-, pero están legitimados para discutir su conformidad con la Constitución. El Tribunal Constitucional no ostenta en España un monopolio de examen de la constitucionalidad de las leyes sino un monopolio de rechazo cuando ese examen arroja un resultado negativo. El propio Tribunal puede plantearse una cuestión interna de inconstitucionalidad con carácter prejudicial cuando sea preciso ese planteamiento para la resolución de un recurso de amparo.

por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tras más de 25 años de funcionamiento, la LO 6/2007 se adopta con el objeto de “reordenar la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada una de sus funciones para cumplir adecuadamente con su misión constitucional” para, como pone de manifiesto su Exposición de Motivos, dar respuesta a los problemas que acuciaban a un Tribunal desbordado por “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”. Responde, en definitiva, al desbordamiento que padecía el Tribunal por el ingente número de recursos de amparo interpuestos, que se acumulaban alargando de forma indeseable el tiempo de resolución, y que dificultaba también el ejercicio de otras funciones de control constitucional.

Tal y como se analiza a continuación, con esta Ley se modifica, en primer lugar, algunos aspectos esenciales relacionados con el recurso de amparo como los requisitos de admisión (i), al tiempo que amplía las posibilidades de los tribunales ordinarios para revisar las violaciones de derechos fundamentales que puedan ocasionarse en sede judicial a través de la modificación de los supuestos en que puede instarse el incidente de nulidad de los actos procesales (ii). Se trata de medidas dirigidas 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”. Se introducen, además, modificaciones en la regulación de las cuestiones de inconstitucionalidad que pueden plantear al Tribunal Constitucional los órganos judiciales contra normas para intensificar el papel de las partes litigantes (iii). Finalmente, en el marco ya de otras reformas posteriores de la LOTC, se van a introducir nuevos recursos en defensa de la autonomía local y foral, así como el establecimiento de un recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación (iv).

(i) Las modificaciones en el recurso de amparo:

Entre las modificaciones del recurso de amparo destacan las relativas a los requisitos de admisión del recurso (a); a su tramitación mediante la habilitación a las Secciones del Tribunal para su resolución (b); y a la regulación de las cuestiones de

inconstitucionalidad que pueden plantearse al propio Tribunal cuando conoce de un recurso de amparo (la denominada “autocuestión de inconstitucionalidad”) (c):

(a) Requisitos de admisión:

Mientras que en el sistema original la demanda se admitía a trámite si de un examen liminar del recurso no podía descartarse la existencia de la lesión y se cumplían el resto de los requisitos procesales entonces regulados en el art. 50 LOTC, en el nuevo sistema se añade ahora como nuevo requisito “Que el contenido del recurso justifique 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]. Dicha modificación dota al recurso de amparo -que antes era el instrumento de tutela subjetiva de los derechos fundamentales por excelencia- de una vertiente objetiva al establecer que no basta la verisimilitud de la lesión para que el Tribunal resuelva el recurso de amparo, sino que es preciso, además, que el recurso tenga “especial trascendencia constitucional” (sobre su carácter objetivo vid. ATC 29/2011, de 17 de marzo). Cambia así, de hecho, la naturaleza misma del recurso de amparo: los particulares que puedan haber sufrido una vulneración de sus derechos fundamentales no tienen garantizado que el Tribunal se pronuncie sobre los mismos y los repare por la vía del recurso de amparo si el Tribunal no aprecia que el caso reviste “especial trascendencia constitucional”³. La tutela de los derechos fundamentales es llevada a cabo primordialmente por los Tribunales ordinarios, y la intervención del Tribunal Constitucional se centra en los supuestos que revisten dicha trascendencia, en los términos en que -como veremos a continuación- han sido precisados por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, se añade como requisito de admisibilidad que la demanda justifique la especial trascendencia constitucional del recurso (art. 149.1 LOTC). Se trata de un requisito que no cabe confundir con el de la propia fundamentación de la lesión

³ Vid. ARAGÓN REYES, M., “Las dimensiones subjetiva y objetiva del nuevo recurso de amparo” *Otrosí*, núm. 10, abril-junio 2012, pág. 8; BELADIEZ ROJO, M., “El recurso de amparo y la especial trascendencia constitucional”, *Revista General de Derecho Constitucional* 25 (2017).

constitucional denunciada, de modo que la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso es algo distinto a razonar sobre la existencia de la vulneración de un derecho fundamental por el acto o la decisión impugnado (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 entre otras muchas).

El concepto de “especial trascendencia constitucional” ha sido precisado en la Sentencia 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican los casos en los que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional (art. 50.1.b LOTC, reformado en 2007): a) recursos que planteen un problema sobre el que no haya doctrina (STC 70/2009); b) recursos que den ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como es el caso; c) cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) cuando la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley lesiva del derecho fundamental y sea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental; f) cuando un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional; y g) cuando el asunto trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga consecuencias políticas generales. El Tribunal ha advertido, sin embargo, que este elenco de casos no es definitivo. El ejercicio de la jurisdicción constitucional tiene un carácter dinámico, por lo que no puede descartarse que la casuística que se presente en el futuro haga necesario perfilar o depurar conceptos, redefinir los supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno de los que se han incluido inicialmente.

(b) La reforma trae consigo también otras medidas para agilizar el trámite de admisión de recurso de amparo, como la habilitación a las Secciones para su resolución por unanimidad de sus miembros (art. 50.1 LOTC). En los casos en que la Sección no alcance la unanimidad, se dará traslado de la decisión a la Sala

respectiva para su resolución. Especialmente relevante para agilizar el trabajo del Tribunal ha sido también la previsión de que las providencias de inadmisión “especificarán el requisito incumplido”, de entre los dispuestos en los art. 41 a 46 y 49, cumpliéndose con dicha previsión mediante una sucinta referencia a dicho motivo.

(c) Además, se introduce una nueva regulación de la cuestión interna de constitucionalidad para los casos en los que un recurso de amparo deba ser estimado porque, a juicio de la Sala o de la Sección, la vulneración que se alega traiga causa de la aplicación de una ley lesiva de derechos o libertades públicas. En tales casos el ahora artículo 55.2 LOTC ordena a la Sección o a la Sala elevar la cuestión de inconstitucionalidad al Pleno del Tribunal Constitucional, con suspensión del plazo para dictar sentencia de amparo, de manera que la cuestión de inconstitucionalidad se resolverá en sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 35 y siguientes de la LOPJ, y solo posteriormente se dictará sentencia resolviendo el recurso de amparo que dio lugar a esta “autocuestión” de inconstitucionalidad.

(ii) La nueva regulación del incidente extraordinario de nulidad de actuaciones

Otra reforma que también introduce la LO 6/2007, vinculada al sistema de amparo, es la modificación de la regulación del incidente de nulidad de actuaciones que, conforme al art. 241 Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (en adelante LOPJ), puede plantearse frente a la actuación de un órgano judicial de forma previa al amparo, cuando su resolución no sea ya susceptible de recurso ordinario ni extraordinario.

La Disposición Final Primera de la LO 6/2007 modifica el art. 241.1 LOPJ para permitir excepcionalmente la solicitud de dicha nulidad fundada en la vulneración de alguno de los derechos fundamentales referidos en el artículo 53.2 de la Constitución (en lugar quedar limitada a la alegación de indefensión o incongruencia como se preveía hasta ese momento). Esta ampliación de la función del incidente de nulidad de actuaciones busca, según la Exposición de Motivos de la LO 6/2007, “otorgar a los tribunales ordinarios el papel de primeros garantes de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico”, y salvaguardar el papel subsidiario del recurso de amparo en tal cometido.

(iii) Las modificaciones en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad

En el marco de las cuestiones de inconstitucionalidad que pueden plantear los órganos judiciales contra normas con rango de Ley ante el Tribunal Constitucional, la misma Ley Orgánica 6/2007 va a intensificar el papel de las partes litigantes del proceso judicial en el que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad, con el fin de que no sólo se les permita realizar alegaciones sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, como hasta entonces, sino que también se les permita hacer alegaciones sobre el fondo de la cuestión (art. 35.2 LOTC). Al tiempo, se introduce la posibilidad de personación de los litigantes del proceso judicial ante el Tribunal Constitucional en los 15 días siguientes a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la admisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 37.2 LOTC), para permitir la contradicción en este procedimiento de constitucionalidad, siguiendo en esto las directrices contenidas en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (as. Ruiz-Mateos c. España).

(iv) Otras reformas

Por último, otras reformas de la LOTC que es preciso mencionar son las introducidas por: (a) la Ley Orgánica 7/1999, que articuló el conflicto en defensa de la autonomía local; (b) la Ley Orgánica 1/2010, que reguló el conflicto en defensa de la autonomía foral y la cuestión de inconstitucionalidad contra normas forales fiscales; y (c) la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, que ha modificación de nuevo la LOTC para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación.

(a) Ley Orgánica 7/1999 introduce el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 bis LOTC), mediante el cual los entes locales pueden impugnar las leyes o normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Están legitimados para promover un conflicto en defensa de la autonomía local el municipio o la provincia que sea destinatario único de la ley o norma con rango de ley. En los supuestos de leyes que no sean de destinatario único, pueden promoverlo un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito

territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente y un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial. En el caso de las islas Canarias y Baleares, así como del País Vasco, se establecen reglas específicas.

(b) La Ley Orgánica 1/2010 otorga competencia al Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos en defensa de la autonomía foral que planteen los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra normas del Estado con rango de ley: están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (DA quinta.3 LOTC). Le otorga, asimismo, competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad y de las cuestiones prejudiciales de inconstitucionalidad que se susciten sobre las referidas disposiciones (DA quinta.1 LOTC). La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de estos recursos y cuestiones se rige por lo dispuesto en la LOTC para los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad en general.

(c) Finalmente, con la Ley Orgánica 12/2015 el Tribunal Constitucional recupera, mediante la adición de los nuevos arts. 2.1.e) bis, 10.1.d) bis y 79 LOTC, la competencia de conocer de este procedimiento de control previo de constitucionalidad, si bien, como indica el título de la Ley reformadora, sólo en relación con los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma. La existencia del recurso previo de inconstitucionalidad se encontraba originalmente instituida por la LOTC, pero fue suprimido con la promulgación de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, cuando se encontraban todos -o casi todos- los Estatutos de Autonomía en vigor. El Legislador, tomando sin duda en consideración la experiencia del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, resuelto por la STC 31/2010, de 28 de junio, se hace eco en la Exposición de motivos de esta Ley del parecer del Consejo de Estado, en su informe sobre las reformas de la Constitución Española emitido en 2006, según el cual el control constitucional a posteriori de los Estatutos de Autonomía «tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad». Conforme

al art. 79. Tres LOTC, están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad los mismos actores que están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.

2. Poniendo en contexto supra o internacional su modelo de justicia constitucional, valore que impacto ha tenido la jurisdicción internacional de los derechos humanos en los cambios descritos en el sistema o, a la inversa, que consecuencias ha tenido en la jurisdicción internacional la introducción a nivel nacional de las modificaciones descritas. ¿La Corte Interamericana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han pronunciado sobre el impacto de dichas modificaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, por ejemplo?

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha influido en la reforma operada por la LO 6/2007 y también se ha pronunciado sobre la misma.

En primer lugar, el propio Legislador español ha puesto de manifiesto en el preámbulo de dicha Ley que las disposiciones dirigidas a intensificar el papel de las partes litigantes del proceso judicial en el que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad, para permitir la contradicción en este procedimiento de constitucionalidad, se adoptan “siguiendo en esto las directrices contenidas en la Sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. En dicha Sentencia, dictada en el asunto *RuizMateos c. España*, el TEDH declaró el incumplimiento por parte de España de art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, poniendo de relieve que “el derecho a un procedimiento contradictorio implica, para una parte, la facultad de conocer las alegaciones o documentos presentados por la otra, así como de discutirlos”.

En segundo lugar, la reforma del recurso de amparo llevada a cabo por la Ley 6/2007 ha sido enjuiciada por el TEDH en la importante sentencia de 20 de enero de 2015, en el asunto *Arribas Antón c. España*. En dicha Sentencia el TEDH declara que las nuevas disposiciones que regulan los criterios de admisibilidad del recurso de amparo (y, en concreto, la exigencia de que el recurso tenga especial trascendencia constitucional) no vulneran el art. 6.1 del CEDH. El TEDH declaró que estas disposiciones responden a un fin legítimo, y que “este cambio persigue mejorar el funcionamiento del Tribunal Constitucional y reforzar la protección de los derechos

fundamentales, y esto para evitar una saturación excesiva de la función del Tribunal Constitucional para asuntos de menor importancia” (FD 49). El TEDH examinó también la razonabilidad de la reforma declarando 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 (párrafo 29 anterior) – no es, como tal, desproporcionado o contrario al derecho de acceso al Tribunal Constitucional” (FD 50). Además, y en relación con la motivación de las providencias de inadmisión, el TEDH ha confirmado también la adecuación al Convenio de la práctica del TC de limitar dicha motivación a una sucinta mención de la causa legal de inadmisión; conforme a la reiterada doctrina del TEDH, “no puede ir contra el Convenio, el que una jurisdicción superior rechace un recurso limitándose a citar las disposiciones legales previstas en tal procedimiento, en tanto los problemas planteados por el recurso no revistan una trascendencia especial o si el recurso no tuviera suficientes visos de prosperar” (FD 47). Finalmente, en la sentencia *Arribas Antón* el TEDH también va a recordar que el principio de seguridad jurídica exige por una parte, que el Tribunal Constitucional “defina el contenido y el alcance del criterio de especial trascendencia constitucional, lo que se empeña en hacer desde la modificación de su Ley Orgánica en 2007 (párrafos 20 y siguientes anteriores) y, por otra parte, que explicita su aplicación en los asuntos declarados admisibles con el fin de garantizar una buena administración de la justicia”. La primera exigencia ya estaba debidamente cumplida mediante la doctrina del TC, que venía explicando dicha exigencia en su jurisprudencia (destacadamente en la STC 155/2009, ya citada). En cuanto a la segunda exigencia, el TC va a asumir, a raíz precisamente de la Sentencia *Arribas Antón*, la práctica de explicitar sistemáticamente la especial trascendencia constitucional apreciada en cada uno de los recursos admitidos a trámite.

Por otra parte, la reforma de la LOTC por la LO 6/2007 ha conllevado, sin duda, un cambio en las relaciones entre el TC y el TEDH. Cabe recordar que para acudir al TEDH es necesario, conforme al art. 35 del CEDH, “agotar las vías de recurso internas, tal y como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos”. De manera que, antes de la reforma de la LO 6/2007, el TC tenía siempre primero la oportunidad de pronunciarse –y en su caso remediar-

las vulneraciones de derechos protegidos tanto por la CE como por el CEDH. Pues bien, ahora el TC no revisará necesariamente las quejas de particulares que consideren lesionados tales derechos antes de que estos decidan acudir al TEDH, sino tan solo lo hará en aquellos casos en que estime que el recurso reviste “especial trascendencia constitucional”.

Tras la reforma, y tal y como pone de manifiesto el TEDH en el asunto *Arribas Antón*, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya declarado inadmisibile un recurso de amparo aduciendo que no revestía la especial trascendencia constitucional requerida o, en su caso, que el recurrente no había acreditado la existencia de tal trascendencia, no impide que el TEDH se pronuncie sobre la admisibilidad y el fondo de una demanda que se le plantea sobre este asunto (ver, entre otras, STEDH de 21 de octubre 2013, asunto *Del Río Prada c. España*; STEDH de 5 de marzo de 2013, asunto *Varela Geis c. España*, STEDH de 3 de abril de 2012, asunto *Manzanas Martín c. España*; STJDH de 18 de junio de 2013, asunto *R.M.S. c. España*, y asunto *Arribas Antón* ya citado; sentencias estas dictadas por el TEDH a raíz de decisiones de inadmisibilidad de los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional español).

Por último, se plantea ahora la cuestión de si es necesario interponer en todo caso el recurso de amparo para acudir al Tribunal de Estrasburgo a los efectos de entender agotada la vía judicial interna o si, a la luz de la doctrina del TEDH no es necesario, puesto que no se exige al demandante que formule vías de recurso extraordinarias o de inviabilidad probable (STEDH de 27 de febrero de 1980, asunto *Deweer c. Bélgica*, parr. 48). Como han afirmado algunos autores, a la vista de las estadísticas relativas a la admisión del amparo (según las Memorias del TC desde la reforma se inadmite el 99% de las demandas), y de su concepción eminentemente objetiva, difícilmente puede considerarse que, con carácter general, para acudir al TEDH haber agotado previamente la vía del recurso de amparo”⁴.

⁴ F. PEREZ DE LOS COBOS, “El recurso de amparo y el recurso ante el TEDH: pautas de interacción”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2017, pág. 13.

3. Elabore una valoración de conjunto de las modificaciones descritas en este apartado, poniendo especial atención a la cuestión de si se ha mejorado, mantenido o dificultado el acceso de los legitimados no institucionales a la jurisdicción constitucional. Si es preciso o lo considera necesario aporte información estadística que pueda ser útil para la mejor comprensión de dicha valoración.

La configuración inicial del recurso amparo colocó al Tribunal Constitucional al borde del colapso: con poco más de 200 recursos de amparo interpuestos en 1980, el año 2006 se cerró con la presentación de casi 11.500. El examen de la ingente cantidad de recurso de amparo presentados ocupaba la mayor parte de sus medios, en detrimento del desempeño de otras funciones constitucionales primordiales, como el control de la constitucionalidad de las leyes y la resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como de la rapidez deseable en la resolución de cualquier recurso por el Alto Tribunal.

El objetivo de la reforma fue reducir el número de amparos entrantes, ofreciendo a la jurisdicción ordinaria una última oportunidad de remediar las vulneraciones de aquellos derechos causadas *ex novo* por la última resolución judicial mediante la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones. Modificación que tenía por objeto permitir al Tribunal centrarse en asuntos de especial trascendencia para la delimitación y configuración de los derechos fundamentales y, en general, para la interpretación y aplicación de la Constitución.

De este modo, desde la reforma de 2007 la admisión del recurso cuando la lesión es verosímil (y se cumplen los requisitos procesales clásicos, como el plazo y la legitimación) ha dejado de ser la regla general. Ahora para que el recurso de amparo sea admitido es preciso, además, que el recurso tenga especial trascendencia constitucional. El Tribunal Constitucional deja así de ser un Tribunal esencialmente centrado en el amparo, y el acceso al mismo por parte de los particulares que buscan la tutela de sus derechos fundamentales resulta notablemente más difícil. Por el contrario, el Tribunal recupera espacio necesario para desempeñar su labor como Tribunal de control de la constitucionalidad de las normas con rango de Ley, y de resolución de conflictos territoriales. Y, además, se ha reducido notablemente el tiempo de respuesta a los recursos que se le plantean.

Las cifras en este sentido son elocuentes: el número de recursos de amparo presentados cada año, y la pendencia, se ha reducido muy sensiblemente. Así, en el año 2006, previo a la reforma, se interpusieron un total de 11.741 recursos, de los cuales 11471 recursos de amparo nuevos, estando pendientes de admisión 13.883. Ese mismo año estaban pendientes de dictar 270 sentencias de amparo, y fueron resueltos por sentencia un total de 327 recursos de amparo. En el año 2018, el último del que se había publicado la memoria del Tribunal en el momento de escribir estas líneas, el ingreso de recursos de amparo y la pendencia se había reducido aproximadamente a la mitad: ingresaron en el registro general del Tribunal Constitucional un total de 6.977 asuntos nuevos, de los cuales 6.918 eran recursos de amparo, quedando pendientes de admisión 3.185; quedaban, asimismo, 139 recurso pendientes de dictar sentencia, y 55 fueron resueltos por Sentencia.

Los recursos de amparo siguen siendo con mucho, en todo caso, los más numerosos (en 2018 representaron un 98,51 por ciento del total de asuntos de nuevo ingreso), si bien el Tribunal solo viene admitiendo a trámite para su resolución por Sentencia en torno al 1% de los amparos presentados cada año (en 2018 el 1,27 %).

Por lo que se refiere al cambio que se opera sobre la jurisdicción ordinaria, la modificación del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ, tal y como hemos mencionado tenía como fin acentuar el papel de los jueces y tribunales ordinarios en la eficaz tutela y reparación en caso de vulneración de los derechos fundamentales, al tiempo que la regulación del recurso de amparo introducida por la LO 6/2007 descargaba en gran parte al TC de su papel en la tutela subjetiva de los derechos fundamentales. Por ello, tal y como ha recordado reiteradamente el TC a los órganos de la jurisdicción ordinaria, el incidente de nulidad de actuaciones es en la actualidad la última vía interna de la que dispone quien alega la vulneración de un derecho fundamental en los casos en que su supuesto no tuviera especial trascendencia constitucional (*vid.*, entre otras, la STC 155/2009). Sin embargo, no parece que el objetivo con el que fue concebido se haya cumplido, y continúan siendo numerosos los recursos de amparo fundados en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales. Esta reforma ha sido así objeto de una valoración crítica por parte de un sector muy calificado de la doctrina que considera ineficaz un mecanismo en el que se deja en manos del mismo órgano al que se imputa la lesión el reconocimiento y reparación de la misma. Se convierte así más en una carga procesal o requisito necesario para poder acceder al recurso de amparo constitucional. De modo, que “Tal como está previsto, se trata de una

impugnación horizontal (ante el mismo órgano judicial que adoptó la última decisión) y sin intervención del Ministerio Fiscal, que hace prácticamente inoperante tal remedio, con la consecuencia de que ni descarga de trabajo al Tribunal Constitucional ni facilita que las vulneraciones de derechos producidas en la última decisión judicial puedan ser depuradas (y por ello esos derechos tutelados) por la propia jurisdicción ordinaria”⁵.

II. El desarrollo y mecanismos de accesibilidad o participación en la justicia constitucional de los particulares

Teniendo en cuenta el contenido de las 100 Reglas de Brasilia que se adjuntan al presente cuestionario responda a las siguientes cuestiones:

1. ¿Existe la previsión de un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales dentro de su sistema nacional?

El sistema español de justicia constitucional, como se ha expuesto en el bloque previo, contempla una serie de legitimados institucionales para la iniciación de los procedimientos de control de constitucionalidad [recurso previo de inconstitucionalidad (arts. 78 y 79 LOTC), recurso de inconstitucionalidad (art. 32 LOTC), cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC), recurso contra normas forales fiscales vascas (disposición adicional quinta LOTC)], así como para la interposición de conflictos constitucionales [conflictos de competencia (art. 60 LOTC), conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales (arts. 59.3 y 73 LOTC), conflictos en defensa de la autonomía local (art. 75 ter LOTC y disposición adicional cuarta LOTC) e impugnaciones del artículo 161 de la Constitución (art. 76 LOTC)].

En todos estos procedimientos solo se reconocen dos posibilidades de acceso de los sujetos individuales al Tribunal Constitucional.

De un lado, los conflictos negativos de competencia podrán ser instados por las personas físicas o jurídicas interesadas en activar la acción administrativa del Estado

⁵ Vid. M. ARAGON REYES, “El futuro de la Justicia Constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(1), 2019, p. 34, entre otros muchos autores que se han pronunciado en similar sentido.

o de alguna Comunidad Autónoma (art. 60 LOTC). Ahora bien, el procedimiento previo a la incoación del conflicto ante el Tribunal Constitucional es tan complejo (véanse los arts. 68 a 72 LOTC) que los ejemplos en que un procedimiento de este tipo ha concluido con una sentencia se limitan a tres, identificados con las SSTC 300/1993, de 20 de octubre, 37/1992, de 23 de marzo, y 156/1990, de 18 de octubre. Tres sentencias de un total de 23 procedimientos incoados, la mayoría de los cuales han sido inadmitidos por auto que o bien determinaba el inadecuado agotamiento de la vía judicial previa⁶, o bien constataba que las reivindicaciones planteadas no eran estrictamente competenciales o no exigían el pronunciamiento del Tribunal sobre el reparto de competencias⁷.

De otro lado quienes han sido parte en el procedimiento de instancia (procedimiento *a quo*) pueden personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el curso de la tramitación de una cuestión de inconstitucionalidad (procedimiento *ad quem*). Se trata en este caso de una vía de acceso claramente indirecta de acceso de un legitimado individual al Tribunal Constitucional, y que no estaba prevista en la primera versión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino que fue incorporada con la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, con la voluntad, como se recoge en la exposición de motivos de la norma, de intensificar “el papel de las partes litigantes del proceso judicial en el que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad, ya que no sólo se les permite realizar alegaciones sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, sino que también se permiten alegaciones sobre el fondo de la cuestión. Al tiempo, se introduce la posibilidad de personación de los litigantes del proceso judicial ante el Tribunal Constitucional en los 15 días siguientes a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la admisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad, para permitir la contradicción en este procedimiento de constitucionalidad, siguiendo en esto las directrices contenidas en la Sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Sentencia esta, que había puesto de manifiesto las deficiencias del proceso por el que se resolvía en sede constitucional la cuestión de inconstitucionalidad.

⁶ Es el caso de los AATC 168/2019, de 10 de diciembre; 163/2012, de 13 de septiembre y 15/2011, de 15 de febrero.

⁷ Sucede en los AATC 252/2014, de 21 de octubre; 251/2014, de 21 de octubre; 207/2014, de 22 de julio; 269/2001, de 16 de octubre; 169/2001, de 21 de junio; 192/1998, de 15 de septiembre; 303/1994, de 8 de noviembre; 268/1994, de 4 de octubre; 357/1990, de 2 de octubre; y 322/1989, de 6 de junio.

De lo expuesto se deduce que estas dos vías de acceso son, por su escasa utilización, o por su carácter indirecto, claramente marginales en lo que hace al acceso de los ciudadanos a la jurisdicción constitucional. La vía principal y habitualmente utilizada de acceso directo, sea el perjudicado por la acción de los poderes del Estado una persona física o una persona jurídica, es la que proporciona el recurso de amparo en cualquiera de sus tres modalidades (recurso de amparo frente a actos sin valor de ley del poder legislativo -art. 42 LOTC-, recurso de amparo frente a actos del poder ejecutivo y la administración -art. 43 LOTC-, o recurso de amparo frente a resoluciones del poder judicial - art. 44 LOTC-).

Por tanto, cuando hablamos de la asistencia legal y defensa pública para garantizar el acceso a la jurisdicción constitucional, entendiendo por tal en este caso solo la que ejerce el Tribunal Constitucional, nos referimos en realidad a la asistencia legal y defensa pública en relación con el recurso de amparo constitucional.

Debe recordarse que las reglas de Brasilia prevén en su Capítulo II, reservado al “efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos”, dentro de la sección 2ª que se refiere a la asistencia legal y defensa pública que, para la defensa de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad que acceden o han accedido a la justicia (en este caso proyectaríamos la previsión a la justicia constitucional), es preciso promover una “asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada” (regla 30)⁸, que además será gratuita y confidencial. La regla 31 lo establece de este modo: *“Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad y confidencialidad de los servicios de asistencia y apoyo técnico-jurídicos de calidad, facilitados por las Administraciones Públicas a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones. Las personas menores de edad cuya madre sea víctima de violencia de género o doméstica, tendrán derecho a medidas de asistencia y protección gratuitas”*.

La previsión, por tanto, es doble y se refiere tanto la necesidad de prever una asistencia técnica especializada allí donde la persona que decide acudir al Tribunal Constitucional mediante la interposición de un recurso de amparo no tiene abogado

⁸ Se acude aquí a la versión de las 100 Reglas de Brasilia que resultan de la revisión formulada en el año 2018, dicho en otros términos, de la “actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana”, en abril de 2018 en Quito. Este documento puede ser consultado en línea en <http://www.cumbrejudicial.org/comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/documentos-comision-deseguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/item/817-cien-reglas-de-brasilvia-actualizadas-version-abril-2018-xixcumbre-judicial-asamblea-plenaria-san-francisco-de-quito> (último acceso el 21 de febrero de 2020).

de su confianza, como al hecho de que el coste económico derivado de esa asistencia, o de la de elección del recurrente, pueda ser sufragado con fondos públicos, al ser la persona recurrente beneficiaria del sistema de justicia gratuita. Ambas cuestiones son abordadas por el Pleno Gubernativo del Tribunal Constitucional español, en ejercicio de sus competencias auto-regulatorias (art. 2.2 LOTC), mediante un acuerdo de 18 de junio de 1996 sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional⁹. El acuerdo¹⁰ se aprueba en desarrollo del art. 80 LOTC, que remite a su vez a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)¹¹ y a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LECiv)¹² para la regulación de la comparecencia en juicio, dentro de la que se comprende la defensa jurídica gratuita.

Del contenido normativo del Acuerdo se puede extraer que, cuando una persona decide interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, se pueden dar varias situaciones distintas en lo que hace a la garantía de accesibilidad y a la asistencia jurídica:

- i) El recurrente puede acudir al Tribunal con su abogado y con procurador de su elección y a su costa, en cuyo caso el recurso se tiene por formalizado en el momento en que se presenta ante el registro, quedando sujeto a los plazos que establecen los arts. 42, 43 y 44 LOTC, en virtud de la modalidad de recurso de amparo de que se trate.
- ii) El recurrente puede haber sido beneficiario de justicia gratuita en el procedimiento de instancia¹³, habiendo sido asistido por procurador y letrado del turno de oficio *habilitado para asistir también en amparo*. En este caso se presentará la demanda teniéndose por planteado el amparo en la fecha de registro, por lo que debe personarse ante el TC dentro del plazo legal previsto en la LOTC (art. 6 del acuerdo). El art. 3 del acuerdo, que contempla esta circunstancia, pone de manifiesto

⁹ Este acuerdo viene a reemplazar el acuerdo previo, de 20 de diciembre de 1982, para adaptar la regulación de estas situaciones a lo previsto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, publicada en el BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996.

¹⁰ Publicado en el BOE núm. 174, de 19 de julio, y accesible en línea en la dirección <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ac180696.pdf>, siendo el último acceso de fecha 15 de enero de 2020

¹¹ Publicada en el BOE núm. 157, de 02 de julio de 1985.

¹² Publicada en el BOE núm. 7, de 08 de enero de 2000.

¹³ El beneficio de justicia gratuita se concede en los casos que contemplan los arts. 2 a 5 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, cubriendo lo previsto en el art. 6 de la misma norma.

que la habilitación del abogado del turno se dará cuando la “resolución que agote la vía jurisdiccional previa al recurso de amparo haya sido dictada por un órgano judicial con sede en Madrid”.

Existe la posibilidad de que el abogado de oficio que ha asistido al recurrente en la vía judicial previa manifieste ante el Tribunal, la *insostenibilidad del recurso de amparo* frente al criterio de su defendido. Tal manifestación debe efectuarse en el plazo de seis días desde que se notifica la resolución que pone fin a la vía judicial previa al amparo, siguiendo los trámites previstos en los arts. 32 a 35 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG). Ante este planteamiento del abogado que venía conociendo del asunto, el art. 5 del acuerdo prevé que el recurrente pueda plantear el amparo con otro letrado de su elección o con un segundo letrado del turno de oficio, dando una nueva opción al planteamiento del recurso. En este caso el plazo para formalizar la demanda de amparo es el que marca la ley (20 días para los amparos del art. 43 LOTC y 30 días para los amparos del art. 44 LOTC), a contar desde el día en que se notifique al interesado la decisión de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, si fuere desestimatoria y por tanto exigiera el nombramiento de abogado de elección propia, o desde el día en que se produzca la designación del segundo abogado de oficio.

iii) El recurrente puede haber sido beneficiario de justicia gratuita en el procedimiento de instancia, habiendo sido asistido por procurador y letrado del turno de oficio que *no está habilitado para asistir también en amparo*. Esta circunstancia viene regulada en los arts. 4 y 7 del acuerdo, cuando el Tribunal se refiere a los recursos de amparo planteados tras agotar una vía judicial previa que no ha concluido en un órgano judicial con sede en Madrid.

En este caso el amparo se tiene por anunciado, sin formalizar, con un escrito firmado por el procurador (o incluso por el abogado de la vía judicial previa), y presentado dentro de los plazos previstos en los arts. 43 y 44 LOTC, comunicando la intención de interponer el recurso, exponiendo sucintamente una relación circunstanciada de los hechos en que se funde su pretensión, solicitando que se designe abogado, y en su caso procurador del turno de oficio, y acompañando el escrito con copia o testimonio de las resoluciones judiciales que pretendan impugnar en amparo, la acreditación de la fecha en que les hayan sido notificadas y la certificación del derecho a la asistencia jurídica gratuita que previamente se les haya reconocido. Con este escrito de anuncio se interrumpen los plazos de prescripción de la acción de amparo, y se tramita por la secretaria de justicia del Tribunal Constitucional

(disposición adicional cuarta del acuerdo) la designación de un abogado del turno de oficio de amparo.

El Tribunal puede llegar a denegar la designación de abogado y/o procurador del turno de oficio por alguno de los siguientes motivos:

1. Que el escrito inicial del interesado se haya presentado fuera del plazo previsto en los artículos 43 y 44 de la LOTC.
2. Que el enjuiciamiento de la materia a que se refiera la impugnación no corresponda a la competencia del Tribunal Constitucional.
3. Que las resoluciones que se pretendan impugnar no sean susceptibles de recurso de amparo constitucional.
4. Que no se haya agotado la vía judicial precedente o todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

En este supuesto concreto puede suceder que el abogado que ha venido asistiendo al interesado en el procedimiento de instancia, *decida seguir proporcionando la asistencia letrada* en el amparo, lo que puede hacer si renuncia a sus honorarios (arts. 4 y 7 del acuerdo). En este caso solo se solicitará la designación de un procurador de oficio, acompañando al escrito de interposición del recurso de amparo la cédula de emplazamiento, la certificación del derecho a la asistencia jurídica gratuita que previamente se haya reconocido y el escrito de renuncia del abogado a percibir honorarios en los términos establecidos en el artículo 27 LAJG.

iv) Por último, el recurrente puede *llegar sin ninguna asistencia*, y presentar por sí mismo el anuncio de la intención de plantear el recurso de amparo, lo que es sumamente habitual, por ejemplo, en los supuestos en que las personas que están cumpliendo una pena privativa de libertad deciden plantear un recurso de amparo contra decisiones de la administración penitenciaria. En esos supuestos también se tiene por interpuesto el recurso, con la interrupción de los plazos procesales que prevén los arts. 42, 43 y 44 LOTC, pero el amparo queda pendiente de formalización. A partir de ese momento la secretaría de justicia competente tramitará la designación de abogado del turno de oficio de amparo.

El acuerdo del Tribunal Constitucional prevé, en estos casos, algunas particularidades vinculadas al tipo de recurso de amparo que se plantee.

- Así, el art. 2 del acuerdo se refiere a los amparos del art. 42 LOTC (contra actos sin valor de ley de los poderes legislativos), estableciendo que el anuncio del recurso

de amparo debe producirse dentro del plazo de los 3 meses que prevé el precepto legal, que dicho anuncio deberá venir acompañado de la copia o testimonio de las decisiones o actos que pretendan impugnar, y que el interesado debe acreditar que ha solicitado ante el Colegio de Abogados de Madrid o ante el Juez Decano de su domicilio el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Una vez se designa, siquiera de modo provisional abogado y procurador (art. 15 LAJG), el interesado dispone de 20 días para formalizar la demanda de amparo, aunque este plazo puede quedar eventualmente suspendido si alguno de los interesados impugna la designación definitiva de abogado y procurador determinada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

- En el caso de los amparos planteados contra actos de los poderes ejecutivo o judicial (arts. 43 y 44 LOTC) se estará a lo previsto para los supuestos en que el recurrente haya sido asistido en la instancia por procurador y letrado del turno de oficio que no está habilitado para asistir también en amparo (art. 4 y 7 del acuerdo), de modo que se tendrá por anunciado el recurso de amparo siempre que se presente dentro del plazo previsto en los artículos 43 y 44 de la LOTC, y la secretaría de justicia del Tribunal iniciará los trámites para designar letrado del turno de oficio.

Por lo que hace al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en estos supuestos, se actúa del mismo modo que en los casos en que los recurrentes que venían siendo asistidos por letrado y procurador de designación propia, o del turno de oficio pero a su cargo, incurren en situación de insuficiencia económica sobrevenida¹⁴ en los términos de lo previsto en el art. 8 LAJG. Así, el recurrente debe solicitar ante el Colegio de Abogados de Madrid o ante el Juez Decano de su domicilio el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y esa solicitud, debidamente comunicada al Tribunal Constitucional junto con el escrito anunciando la intención del plantear el recurso de amparo, interrumpe el plazo de prescripción de la acción de amparo.

En último término conviene recordar que el art. 10 del acuerdo prevé que, en el caso en que solicite la asistencia jurídica gratuita una vez iniciado el procedimiento de amparo y esta sea desestimada, cabe recurso ante el TC en los términos de lo previsto

¹⁴ Si la situación de insuficiencia económica sobreviniese con posterioridad a la interposición del recurso de amparo, el recurrente o la persona a quien se haya tenido por comparecida en calidad de demandada o de coadyuvante deberá presentar ante el Tribunal la certificación acreditativa de haber solicitado ante el Colegio de Abogados de Madrid o ante el Juez Decano de su domicilio el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 9 del acuerdo).

en el art. 20 LAJG, concediéndose un plazo de tres días para formular alegaciones, y de otros tres para resolver la impugnación. Del mismo modo que cabe amparo contra las resoluciones judiciales desestimatorias de la impugnación a que se refiere el artículo 20 LAJG. En estos casos, el Tribunal, salvo que el escrito se hubiere presentado fuera del plazo legalmente establecido, requerirá, sin más, a los respectivos colegios la designación definitiva de Abogado y Procurador del turno de oficio. Y, si el recurso de amparo fuere inadmitido o desestimado, los profesionales que hayan asistido y representado al recurrente tendrán derecho a percibir de éste los honorarios correspondientes a las actuaciones practicadas.

2. ¿Se prevé algún mecanismo de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos que pueden plantear los individuos? En caso afirmativo ¿estos mecanismos pueden ser instados por esos mismos individuos?

En la sección 4ª del Capítulo II de las 100 reglas de Brasilia, se hace referencia a la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia. La regla 33 dice concretamente que *“se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin”*. A las reformas procesales abordadas en el sistema de justicia constitucional español durante los últimos años se ha hecho cumplida referencia en la primera parte de este cuestionario. La cuestión complementaria a tratar en este caso tiene que ver con la posibilidad de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos individuales.

i) En el particular supuesto de España, valorar en qué casos es posible que el ciudadano cuestione la decisión del Tribunal Constitucional de inadmitir a trámite su recurso de amparo, añade un elemento de análisis interesante relativo a la facilidad de acceso a la jurisdicción constitucional. Y en este punto el balance es poco positivo porque no se prevé mecanismo alguno de revisión de la decisión de admisibilidad por parte de los recurrentes. Si bien es cierto que las secretarías de Justicia suelen ser flexibles en relación con la concurrencia de defectos de naturaleza subsanable, y se comunica fácilmente al recurrente esta circunstancia concediéndose plazo para la subsanación, incluso en ocasiones ampliando esos plazos o relanzando la petición de subsanación, lo cierto es que una vez se ha decidido la inadmisión de un asunto el recurso no es accesible para las partes. La decisión de inadmisión toma forma de providencia (sucintamente motivada), y el art. 50.3 LOTC establece que

las mismas, adoptadas por las Secciones o las Salas del Tribunal Constitucional, se notificarán al demandante y al Ministerio Fiscal, que será el único sujeto legitimado para recurrir en súplica la decisión de inadmisión en el plazo de tres días desde la notificación. Este recurso se resuelve mediante auto, que no será susceptible de impugnación alguna. Y, además, no es infrecuente que, estimado el recurso de súplica de la fiscalía, aceptándose que efectivamente la causa de inadmisión a trámite identificada en un primer momento por la Sección o la Sala del Tribunal no concurría, la misma Sección o Sala decidan confirmar la decisión de inadmisibilidad por causa distinta en el propio auto, terminando en ese momento el recorrido del recurso de amparo. En otras ocasiones, el auto determina que se deje sin efecto la providencia impugnada una vez estimada la súplica, advirtiendo que ello no comporta la admisión a trámite del recurso de amparo, difiriendo a un segundo momento, siempre bajo la forma de providencia, la decisión sobre la admisibilidad, que bien puede insistir en la decisión de inadmitir el recurso de amparo por causa distinta de la inicialmente apreciada (por todos, AATC 13/2003, de 20 de enero, 182/2003, de 2 de julio, 48/2006, de 14 de febrero, 286/2013, de 19 de noviembre, 126/2018, de 3 de diciembre y 138/2019, de 6 de noviembre).

Tampoco son susceptibles de impugnación las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (art. 93.1 LOTC), resuelvan estas sobre el fondo de las pretensiones deducidas, o se trate de sentencias de inadmisión a trámite lo que, sin ser frecuente, puede llegar a suceder.

Por lo que hace a las diligencias de ordenación que articulan y ordenan el procedimiento, nada dice la Ley Orgánica, de modo que el Tribunal ha completado esa laguna en un pronunciamiento reciente. Así, el ATC 179/2019, de 16 de diciembre recuerda que *“conforme al régimen de recursos expresamente regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y en la medida en que no se hace mención alguna a la posible recurribilidad de las diligencias de ordenación de los secretarios de justicia, debe concluirse que dichas resoluciones no son impugnables en los procedimientos de amparo constitucional”*. Pero, junto a lo anterior, establece también que: *“el art. 8.1 LOTC atribuye a las secciones del Tribunal, compuestas por el respectivo presidente y dos magistrados, el despacho ordinario de los procesos constitucionales (sin perjuicio de que las Salas puedan avocar esta competencia conforme a lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC), por lo que debe entenderse que, pese a no ser susceptible de recurso, las diligencias de ordenación que dicten los secretarios de justicia en la tramitación de los procesos constitucionales queda sujeta no solo a la eventual rectificación por estos de los errores que detecten, sino a la eventual revisión por parte de la Sección (o de la Sala, en su caso). De suerte que estas diligencias podrán ser*

modificadas o revocadas, por el propio secretario de justicia una vez advertida por el mismo, por la parte, o, en su caso, por el Ministerio Fiscal la existencia de un error, o bien, en todo caso, por resoluciones de las Secciones, o de las Salas (ATC 43/2012, de 9 de marzo, FJ 1), y ello sin necesidad de seguir la tramitación contradictoria propia del recurso, pues conforme al art. 94 LOTC, el Tribunal, a instancia de parte o de oficio, deberá subsanar o convalidar los defectos que hubieran podido producirse en el procedimiento (ATC 30/2012, de 8 de febrero)” (ATC 179/2019, fundamento jurídico 1º). En consecuencia, ha de entenderse que contra las diligencias de ordenación de los secretarios de justicia del Tribunal Constitucional no cabe recurso de reposición, sin embargo las mismas son revisables, además de por el propio secretario de justicia, por la sección correspondiente (o, en su caso, por la Sala), bien de oficio, bien a instancia de parte o del Ministerio Fiscal.

ii) Desde otro ángulo, la actuación del Tribunal Constitucional es susceptible de generar daños y perjuicios en los justiciables, y esa posibilidad es reconocida actualmente por la LOTC después de que una sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contenciosos-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 8 julio 2008, y otra posterior del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 26 noviembre 2009, consideraran que, aun en ausencia de regulación legal expresa, el art. 9,3 CE, al consagrar el principio de responsabilidad de los poderes públicos, es base suficiente para que se puedan plantear al Estado reclamaciones por daños y perjuicios sufridos por acciones u omisiones del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción. Concretamente, en los casos enjuiciados se trató de reclamaciones por dilaciones indebidas del Tribunal Constitucional en la tramitación de recursos de amparo.

El art. 9 de la Ley 13/2009, de 3 noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial¹⁵, introdujo una modificación puntual en el art. 139 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, añadiéndole un apartado 5 que prevé que “*el Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad*”. Esa fijación se establecerá mediante un procedimiento que debe tramitar el Ministerio de con audiencia al Consejo de Estado. Podemos encontrar ejemplos de autos en que el

¹⁵ BOE 4 de noviembre de 2009.

Tribunal se pronuncia sobre el funcionamiento anormal en la tramitación de un recurso de amparo en las siguientes resoluciones: en los AATC 17/2018, de 5 de marzo; 72/2017, de 8 de mayo; 66/2016, de 11 de abril; 30/2016, de 15 de febrero; 18/2016, de 1 de febrero; 109/2015, de 22 de junio; 88/2015, de 25 de mayo; 296/2014, de 15 de diciembre; 209/2014, de 8 de septiembre; 171 a 173/2014, de 23 de junio; 161/2014, de 9 de junio; 151/2014, de 27 de mayo; 64 a 66/2014, de 10 de marzo; y 194/2010, de 2 de diciembre, todos ellos declarando que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo; y el ATC 106/2012, de 22 de mayo, admitiendo el funcionamiento anormal en la tramitación y dando por tanto, pie a la continuación del procedimiento en vía gubernativa.

3. ¿Son comprensibles para la ciudadanía lega en derecho las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional?

El Capítulo III de las Reglas de Brasilia, referido a la celebración de actos judiciales, insiste en la necesidad de que la información procesal o jurisdiccional sobre los aspectos relevantes de la intervención en el proceso llegue adecuadamente a la persona interviniente, en particular si se identifica como una persona en situación de vulnerabilidad (sección 1º del Capítulo III) y, además, apunta la necesidad de que los justiciables comprendan las actuaciones judiciales (sección 2º del Capítulo III). Si nos detenemos en este segundo aspecto, la regla 58, tras reconocer que toda persona en condición de vulnerabilidad, tiene el derecho a entender y ser entendida, sugiere que se adopten *“las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión de las actuaciones judiciales, en las que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado”*. Y a partir de esta premisa, se establece: i) respecto de las notificaciones y requerimientos (regla 59), que en ambos se *“se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas”*; ii) respecto del contenido de las resoluciones judiciales (regla 60), que en las mismas *“se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico”*; y iii) respecto de las actuaciones orales (regla 61) que se *“se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apartado 3 de la Sección 3ª del presente Capítulo”*.

Para efectuar el análisis que aquí se requiere, debe partirse de la base de que la regla general de la totalidad de los procedimientos de que conoce el Tribunal Constitucional es la tramitación por escrito y la ausencia de fase oral. El art. 85.3 LOTC prevé que el Pleno o las Salas podrán acordar excepcionalmente la celebración de vista oral, pero este tipo de acuerdos es, efectivamente, excepcional.

Por tanto, cuando nos planteamos la cuestión de si son comprensibles o no las resoluciones del Tribunal Constitucional hemos de centrarnos en los pronunciamientos escritos y, muy particularmente, en los autos y sentencias, puesto que las providencias son resoluciones muy cortas que contienen una motivación sucinta. Y a este respecto es difícil formular una valoración crítica desde la propia institución. Si bien la doctrina académica ha cuestionado a menudo la excesiva extensión de las sentencias, y la tendencia a repetir insistentemente los antecedentes jurisprudenciales con largas reproducciones de sentencias previas, lo cierto es que las sentencias del Tribunal Constitucional responden a una estructura fácilmente identificable, constante y metodológicamente lógica que permite seguir los argumentos con cierto orden. Tal uniformidad estructural se debió, durante casi cuarenta años de actividad del Tribunal, a sendos acuerdos del Pleno del Tribunal de 10 de noviembre de 1980, por el que se aprobaron “las normas provisionales relativas a la vista y la deliberación, a la votación y al fallo, la redacción de las sentencias y los votos particulares”, y de 15 de enero de 1981, “sobre la forma y publicación de las sentencias”. Desde entonces, los aspectos formales de las resoluciones del Tribunal Constitucional siguieron fielmente los criterios establecidos en aquellos acuerdos, posteriormente actualizados por las “Normas de estilo” a las que atendían todos los magistrados y Letrados del Tribunal Constitucional a la hora de elaborar su escritos.

Es cierto que la tendencia ha venido siendo la de incrementar la extensión de los pronunciamientos, pero no lo es menos que los temas que abordan las sentencias constitucionales son a menudo complejos y exigen de un desarrollo argumental profundo.

Pero, apartándonos de las apreciaciones subjetivas sobre la mayor o menor dificultad de lectura de los autos y sentencias del Tribunal Constitucional, es preciso reconocer que la institución ha sido bien consciente, durante los últimos tiempos, de que las dificultades pueden existir, tanto más cuanto la simplificación del lenguaje en todos los ámbitos profesionales, se ha venido imponiendo durante las últimas décadas. Ello ha llevado a aprobar, por acuerdo del Pleno de 14 de febrero de 2019, unas

“normas de estilo para la redacción de las resoluciones del Tribunal Constitucional”, cuyo objetivo es, según el propio acuerdo “propiciar el uso de un lenguaje jurisdiccional claro y sencillo”. Estas normas determinan la estructura de las resoluciones en una primera parte, mientras que la segunda se refiere a criterios ortográficos y gramaticales de distinto orden, conteniendo “las reglas lingüísticas, su organización y combinación, que habrán de observarse en la redacción de las resoluciones jurisdiccionales para facilitar su comprensión tanto por los lectores de jurisprudencia como por el conjunto de ciudadanos, destinatarios últimos de la labor del Tribunal Constitucional”.

4. Desde el punto de vista tecnológico, que avances se han hecho en los últimos años para asegurar la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, pero particularmente a las personas en condiciones de especial vulnerabilidad.

4.1. Los avances en este punto son muy notables en los últimos cinco años, siendo lo más relevante la puesta en marcha del registro electrónico del Tribunal Constitucional.

Mediante acuerdo de 15 de septiembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, creó el Registro Electrónico¹⁶, cuyo cometido es “la recepción y remisión, por vía electrónica, de escritos y documentos, tanto jurisdiccionales como gubernativos, relacionados con el ámbito de competencias del Tribunal Constitucional” (art. 8 del acuerdo).

Un acceso sencillo, a través de la sede electrónica del Tribunal (en la dirección electrónica «www.tribunalconstitucional.es») facilita que cualquier persona pueda interponer una demanda de amparo o presentar su anuncio. No podemos olvidar, no obstante, que los procesos ante el Tribunal Constitucional, y en particular el recurso de amparo por su particular naturaleza e importancia en el marco del sistema de justicia constitucional español, exigen de la asistencia letrada, lo que significa que, como regla general, serán los procuradores o los abogados quienes hagan uso del registro electrónico. En todo caso, como recuerda el art. 10 del acuerdo, “*la presentación de escritos y documentos a través del Registro Electrónico tendrá carácter*

¹⁶ El texto completo del acuerdo puede ser consultado en:

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/BOE-A-2016-11054.pdf> (último acceso el 21 de febrero de 2020).

voluntario, quedando a salvo el derecho de los interesados a presentarlos alternativamente en la Oficina del Registro radicada en la sede del Tribunal o en las condiciones previstas para los recursos de amparo en el artículo 85.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional". La obligación de utilizar el registro electrónico solo podrá afectar, en su caso, a los recurrentes o representantes de estos que sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos, tengan la disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. Esa obligación deberá ser determinada, en los términos que se expondrán, por el Secretario General del Tribunal Constitucional.

El funcionamiento del registro electrónico permite presentar escritos y documentos todos los días del año, durante las veinticuatro horas del día, sin perjuicio de las interrupciones necesarias para el mantenimiento técnico u operativo (art. 12 del acuerdo), lo que facilita, sin duda alguna, la accesibilidad. Ahora bien, esta amplitud no evita que el registro se rija por un calendario de días inhábiles, que es el de Madrid. Por tanto, según el art. 12.2 del acuerdo *"a los efectos del cómputo de plazos, la presentación en un día inhábil se entenderá efectuada a las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente"*.

Por último, el acuerdo atribuye al Secretario General del Tribunal la facultad para desarrollar las normas de funcionamiento del registro (art. 14 del acuerdo), para prever, concretamente: a) Los trámites y actuaciones susceptibles de efectuarse a través del Registro Electrónico; b) Las personas jurídicas y colectivos de personas físicas que resulten obligados a la presentación de documentación a través del Registro Electrónico; c) Los sistemas de autenticación y firma electrónica admitidos para la presentación de los documentos; y d) Los formularios y modelos normalizados de escritos susceptibles de utilizarse a través del Registro Electrónico.

4.2. Más allá de facilitarse el acceso a los procedimientos por esta vía, el Tribunal también se ha servido de las nuevas tecnologías para progresar en materia de transparencia y facilitar así el acceso a la información relativa a sus actividades por parte de la ciudadanía en general.

La *página web* del Tribunal fue totalmente modificada en el año 2016 ¹⁷, incorporándose a la misma: i) el sistema de registro electrónico; ii) un lector digital (ReadSpeaker) que permite la lectura en voz alta del sitio, sin necesidad de descarga

¹⁷ La dirección de la página es la siguiente <https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx> (último acceso 21 de febrero de 2020)

por parte del usuario, y con el claro objetivo de hacerlo más accesible, en particular para las personas con algún tipo de dificultad o discapacidad visual; iii) un apartado que, bajo la rúbrica “transparencia” facilita información institucional y organizativa, información económica, presupuestaria y estadística, y un mecanismo de acceso a la información pública que permite a los interesados solicitar información ante el Tribunal Constitucional según lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁸; y iv) información sobre las actividades no jurisdiccionales del Tribunal Constitucional.

A este conjunto de informaciones se añaden las que existían previamente, referidas a la composición, organización y funciones del tribunal, sus memorias y su jurisprudencia. Además, coincidiendo con la puesta en marcha de la nueva página web, se habilitó también una *aplicación móvil* para acceder al trabajo desarrollado por el Tribunal Constitucional, en particular a su composición, jurisprudencia, notas de prensa, normativa reguladoras y memorias de actividad desde el año 1980.

En el año 2018, a resultas de la aprobación del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público¹⁹, se atribuyó a la Secretaría General la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad del sitio web del Tribunal. La primera declaración de accesibilidad se fecha el 14 de octubre de 2019, poniéndose de manifiesto que existen algunas dificultades de acceso a la web, por lo que el sitio web es solo parcialmente conforme con el Real Decreto 1112/2018. En este momento se está trabajando para la adaptación del sitio a estándares más exigentes.

Siempre en la misma línea de facilitar el acceso de la ciudadanía a las actividades del Tribunal, en el año 2019, concretamente el 25 de enero, se lanza la *cuenta oficial de Twitter* del Tribunal Constitucional, en la que se publican las notas de prensa, los textos de algunas sentencias y votos particulares, las actividades no jurisdiccionales del Tribunal Constitucional, y alguna información histórica que permita conocer mejor al Tribunal Constitucional al conjunto de los usuarios de esta red social. Al momento de cerrarse estas páginas los seguidores del perfil alcanzan el número de 9988.

¹⁸ Este acceso a la información no se extiende a las informaciones, actuaciones y documentos relativos a los distintos procesos constitucionales de los que conoce el Tribunal Constitucional en el ejercicio de su función jurisdiccional [art. 2.1.f) Ley 19/2013]. ¹⁹ BOE núm. 227, de 19 de septiembre

4.3. Junto a los esfuerzos realizados en materia de transparencia y accesibilidad, el Tribunal se ha preocupado también de la protección de datos, habida cuenta que las facilidades de acceso a la información pueden generar, en determinadas circunstancias, un menoscabo del derecho a la intimidad de quienes protagonizan dicha información. Así, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 d) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acuerdo del Pleno de 21 de diciembre de 2006¹⁹ reguló por vez primera los ficheros automatizados de datos de carácter personal existentes en el Tribunal, siendo actualizado por el acuerdo de 26 de marzo de 2009²⁰ y, en lo referente al «Fichero de Usuarios de Sistemas de Información», por el acuerdo de 28 de abril de 2010²¹.

Los anteriores acuerdos se refieren a los ficheros de uso interno, mientras que el acuerdo de 23 de julio de 2015, tiene una proyección externa, puesto que se refiere a la protección de datos personales de los recurrentes, cuando regula la exclusión de los datos de identidad personal en la publicación de las resoluciones jurisdiccionales²². El acuerdo establece en su art. 1 que el Tribunal Constitucional preservará de oficio, al redactar y publicar sus resoluciones, el anonimato de los menores y personas que requieran un especial deber de tutela, de las víctimas de delitos de cuya difusión se deriven especiales perjuicios y de las personas que no estén constituidas en parte en el proceso constitucional. Es decir, el Tribunal identifica aquí situaciones de especial vulnerabilidad para proteger la identidad de las personas que sufren esas situaciones. En el resto de los supuestos, la regla general es la de la publicidad que podrá ser excepcionada de oficio, o a instancia de parte, si esta estima necesario que no se divulgue públicamente su identidad o situación personal. En estos casos, la solicitud de parte lleva a la necesidad de que el Tribunal motive si accede o no a la supresión de datos personales, en particular los datos que permitan identificarlas, como no identidad. Si se acepta la anonimización, entonces en la publicación de las resoluciones del Tribunal Constitucional, se sustituirá la identidad de las personas interesada por las iniciales correspondientes y se omitirán los demás datos que permitan su identificación.

¹⁹ BOE núm. 1, de 1 de enero de 2007.

²⁰ BOE núm. 86, de 8 de abril.

²¹ BOE núm. 105, de 30 de abril.

²² BOE núm. 178, de 27 de julio de 2015. Se puede consultar en la web del Tribunal Constitucional en <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/BOE-A-2015-8372.pdf>

Como se recuerda en la STC 58/2018, de 4 de junio, ella misma relativa al “derecho al olvido” en las hemerotecas digitales, el “Tribunal sostiene habitualmente, al aplicar lo dispuesto en el artículo 164 CE y concordantes relativo a la publicidad de las resoluciones de la jurisdicción constitucional, que la exigencia constitucional de máxima difusión y publicidad de las mismas se refiere a las resoluciones íntegras (STC 114/2006, de 5 de abril, FFJJ 6 y 7), y, por tanto, a la completa identificación de quienes hayan sido parte en el proceso constitucional respectivo. Esta difusión íntegra “permite asegurar intereses de indudable relevancia constitucional, como son, ante todo, la constancia del imparcial ejercicio de la jurisdicción constitucional y el derecho de todos a ser informados de las circunstancias, también las personales, de los casos que por su trascendencia acceden, precisamente, a esta jurisdicción; y ello sin olvidar que, en no pocos supuestos, el conocimiento de tales circunstancias será necesario para la correcta intelección de la aplicación, en el caso, de la propia doctrina constitucional.” (STC 114/2006, FJ 6)”. No obstante, esta regla general admite, como hemos visto excepciones, y las mismas son valoradas, de forma razonada, por el propio Tribunal en el marco del procedimiento de amparo, o de cuestión de inconstitucionalidad en que se solicite la garantía del anonimato de las partes.

5. Exponga, las medidas concretas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los siguientes colectivos vulnerables: a) personas integrantes de comunidades originarias, o poblaciones indígenas; b) niños, niñas y adolescentes; c) personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica; d) personas privadas de libertad; e) personas migrantes o desplazadas.

Más allá de lo expuesto en materia de anonimización de las resoluciones [pregunta 4 del formulario, respuesta 4.c)], y de utilización de las nuevas tecnologías y accesibilidad de la página web [pregunta 4 del formulario, respuesta 4 b)], no existen previsiones o medidas concretas que faciliten el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los colectivos en situación de vulnerabilidad que identifican las 100 Reglas de Brasilia. Ello sin perjuicio de lo que se dirá en relación con la jurisprudencia constitucional desarrollada en relación con los temas que giran, precisamente, en torno a los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

III.- La evolución sustantiva de la tutela constitucional de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables²³

1. ¿Cuál ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables?

Destaque los principales hitos de la doctrina constitucional al respecto identificando, si es posible, al menos un pronunciamiento por cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario.

1.1. Minorías étnicas²⁴

Respecto de las personas integradas en una minoría étnica o racial, son muy pocos los pronunciamientos que ha emitido el Tribunal Constitucional, que parte siempre de un rechazo a la discriminación racial o étnica, a la que considera particularmente odiosa (SSTC 126/1986, de 22 de octubre, 214/1991, de 11 de noviembre, 176/1995, de 11 de diciembre). La mayor parte de las resoluciones en las que se trata el tema de la discriminación racial, tienen que ver con los límites a los discursos xenófobos, o discursos “de odio”. Pero podrían destacarse dos sentencias que abordan directamente el tema de la discriminación de los poderes públicos por razón de la raza de los administrados. Las dos han sido objeto de duras críticas doctrinales, no habiendo sido aprobada por unanimidad ninguna de ellas.

Así, la STC 69/2007, de 16 de abril, desestima el recurso de amparo planteado por una mujer de etnia gitana, casada por el rito propio de esta comunidad, a la que se le había denegado el derecho a la pensión de viudedad por no haber inscrito nunca su matrimonio en el registro civil, ni haber hecho los trámites para el reconocimiento del mismo. El Tribunal entendió que, en este caso, no se daba un problema de discriminación racial o étnica porque nada impedía a la recurrente haber contraído matrimonio civil, requisito imprescindible para acceder a la pensión de viudedad en el momento en que la recurrente solicitó el pago de la prestación. El TEDH en la sentencia Muñoz Diaz c. España de 8 de diciembre de 2009 (demanda núm.

²³ Apartado redactado por la Letrada Itziar Gómez Fernández (Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

²⁴ Si bien las Reglas de Brasilia se refieren a las personas integrantes de comunidades originarias, o poblaciones indígenas, lo cierto es que en España no existen comunidades identificables de este modo, por lo que el grupo de algún modo equiparable, en estándares de protección, es el conformado por las personas que integran una comunidad étnica distinta de la mayoritaria.

49151/07), reconoció la vulneración del derecho a la igualdad de la Sra. Muñoz Díaz, aunque no puso el acento en la cuestión de la discriminación racial y si en la de la diferencia de trato sufrida por la recurrente en relación con la viuda de un matrimonio canónico no inscrito a la que, tiempo antes, el TC había reconocido el cobro de la pensión de viudedad.

En un orden de cosas totalmente distinto, la STC 13/2001, de 29 de enero, pierde la ocasión de rechazar las identificaciones policiales por perfil étnico, al reconocer que las identificaciones tendentes a verificar el cumplimiento de la ley de extranjería, por parte de la policía pueden basarse en rasgos físicos o étnicos indicativos del eventual origen no nacional de la persona que los posee.

1.2. Niños, niñas y adolescentes²⁵

La Constitución española no establece una limitación específica de la titularidad de derechos de los menores de edad, y el Tribunal Constitucional, ha reconocido abiertamente que los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, lo que significa que el ejercicio de tales derechos y la facultad de disponer sobre ellos no se abandonan por la mera sujeción de los menores a la autoridad parental, aunque pueden verse modulados (STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5). La jurisprudencia constitucional hizo por primera este reconocimiento en la STC 141/2000, de 29 de mayo, reiterándolo en las SSTC 154/2002, de 18 de julio y 99/2019, de 18 de julio.

El Tribunal reconoce que quienes tienen atribuida la guarda y custodia de los menores, o su patria potestad, pueden incidir sobre el disfrute de sus derechos fundamentales, admitiéndose una menor capacidad de injerencia cuanto mayor es la edad del niño o de la niña, y siempre hasta llegar a los 18 años, que es la edad que la Constitución establece en el art. 12 como barrera de paso a la mayoría de edad.

Fuera del art. 12 CE, sólo los arts. 39 y 48 de la Constitución, se refieren expresamente a los menores como sujetos de interés para el derecho constitucional, pero como el Tribunal ha reconocido la plena titularidad de todos los demás

²⁵ El contenido de este apartado se toma de informe presentado por la Letrada Gómez Fernández en el proyecto *La QPC, outil efficace de protection des personnes en situation de vulnérabilité? Étude comparée des systèmes de recours par voie préjudicielle devant le Conseil Constitutionnel, la Cour constitutionnelle italienne et le Tribunal constitutionnel espagnol*, elaborado con motivo de los diez años de la QPC con el apoyo del Conseil Constitutionnel. El informe completo en castellano está pendiente de publicación.

derechos, con la excepción legal del derecho de sufragio (art. 2.1 LOREG), quienes se encuentran en los períodos vitales de la infancia y la adolescencia o primera juventud, son titulares de los derechos individuales clasificados como derechos fundamentales (arts. 14 a 29 y 30.2 CE), como derechos constitucionales (arts. 31 a 38 CE) o como principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 CE).

La Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996) reitera en el Capítulo II del Título I, ampliándolo, el contenido de los derechos del menor al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 4), derecho a la información (art. 5), libertad ideológica (art. 6), derecho de participación, asociación y reunión (art. 7), y a la libertad de expresión (art. 8). Y añade expresamente el derecho a ser oído y escuchado (art. 9) que se toma del Convenio de Derechos del Niño, y que la jurisprudencia constitucional vinculará al derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 22/2008, de 31 de enero; 221/2002, de 25 de noviembre, 71/2004, de 19 de abril, y 152/2005, de 2 de junio).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional asume expresamente que los menores son plenos titulares de derecho a la libertad personal (art. 17 CE), objeto de las STC 233/1993, de 12 de julio, 288/2000, de 27 de noviembre y 94/2003, de 19 de mayo; el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1. CE), que se aborda en las SSTC 183 y 184 /2008, de 22 de diciembre; el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en el marco de la justicia de menores, tratado en la STC 211/1993, de 28 de junio; el derecho a la educación de los menores (art. 27 CE), objeto, entre otras, de la STC 260/1994, de 3 de octubre; y los derechos de la personalidad (art. 18 CE) y a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), que merecen una especial atención.

Particularmente interesante es el tratamiento jurisprudencial del derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE), en el sentido de reconocimiento del derecho a una vida familiar, que se trata en la STC 186/2013, de 4 de noviembre, resolutoria de un recurso de amparo que establece que el derecho a la vida familiar no es una de las dimensiones comprendidas en el derecho a la intimidad familiar de la menor, así como en STC 127/2013, de 3 de junio, que, en cambio, pocos días antes, había reconocido el derecho a la vida familiar del menor entroncando los arts. 39 CE y 8 CEDH.

Por su parte el derecho al honor y la intimidad de los menores, también contenido en el art. 18 CE, es tratado en las SSTC 197/1991, de 17 de octubre; 134/1999, de

15 de julio; 185/2002, de 14 de octubre; y 127/2003, de 30 de junio. De entre las anteriores la sentencia de referencia es la STC 197/1991, de 17 de octubre, que desestima el recurso de amparo planteado por la editora de un diario condenada al pago de una indemnización civil por invasión del derecho al honor y la intimidad personal y familiar, al haber publicado una noticia relativa a las circunstancias que rodearon la adopción de un menor. Los padres de este, personajes de cierta relevancia pública, en nombre propio y en el de su hijo adoptivo, plantearon la demanda en defensa de la intimidad familiar en la jurisdicción ordinaria, y frente a las condenas de instancia el diario oponía el adecuado ejercicio de su derecho a comunicar libremente información veraz [art. 20.1 d) CE]. En la sentencia, el Tribunal reconoce que se ha vulnerado el derecho a la intimidad del menor, y de sus padres adoptivos, afectándose por tanto el derecho a la intimidad familiar de todos ellos, al revelar datos sobre la verdadera filiación del niño que no habían sido comunicados a la prensa por los adoptantes. Se da prevalencia al derecho a la intimidad del menor adoptado, y por reflejo, al de la intimidad familiar de sus padres adoptivos respecto del ejercicio de las libertades informativas por parte del medio de comunicación recurrente en amparo. La STC 134/1999, de 15 de julio, resuelve una cuestión muy similar, avanzando un poco más al establecer que el derecho a que no se divulguen datos relativos a la vida personal o familiar de menores de edad, parece imponer un límite infranqueable tanto a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], como al derecho a comunicar libremente información veraz [art. 20.1 d) CE], sin que la supuesta veracidad exonere de responsabilidad al medio de comunicación, porque en los casos en que se ven afectados menores, que la información sea o no veraz es irrelevante para establecer si ha habido o no lesión del art. 18.1 C.E., porque la información habría transgredido el límite impuesto en el art. 20.4 CE de que la libertad de información no suponga vulneración alguna del mandato de protección de la juventud y de la infancia.

El derecho a la propia imagen del menor, en la que se incluye el nombre por el que se conoce al menor en todos los ámbitos de su vida, es objeto de la STC 167/2013, de 7 de octubre.

Y, de entre las sentencias más recientes, merece especial mención la STC 64/2019, de 9 de mayo, que desestima una cuestión de inconstitucionalidad que ponía en duda el respeto al art.18 CE de un precepto legal que preveía un trámite de exploración al menor en el marco de un procedimiento de jurisdicción voluntaria, afirmando que ese tipo de exploraciones integra el derecho del menor a ser “oído y

escuchado”, siendo este parte del estatuto jurídico indisponible de los menores de edad, como norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos. No obstante el Tribunal reconoce que se plantea en el caso una posible colisión entre los derechos del menor a la participación en el procedimiento judicial y a la intimidad que exige formular un juicio de proporcionalidad. Este juicio lleva al Tribunal a concluir que el sacrificio del derecho a la intimidad de la menor en este contexto puede considerarse necesario y no resulta desproporcionado en relación con el fin perseguido, que es preservar su derecho y el del resto de los intervinientes en el proceso a la tutela judicial efectiva.

Por su parte, la STC 99/2019, de 18 de julio, resuelve con la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, la cuestión planteada por el Pleno de la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo, respecto del art. 1 de la Ley 3/2007 de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, que impedía a los menores de edad proceder al cambio de sexo en el Registro Civil. La sentencia constitucional establece, además de todo lo que se ha venido exponiendo hasta aquí, que:

- Los menores tienen derecho a instar ante la jurisdicción, como presupuesto lógico del ejercicio de sus derechos, la defensa de los intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal (FJ 5).
- El art. 39 CE incorpora un mandato dirigido a los poderes públicos para que atiendan de un modo preferente la situación del menor de edad, estableciendo regímenes especiales de tutela allí donde el legislador, dentro del amplio margen que enmarca la Constitución, lo considere necesario (FJ 7).
- El interés superior del menor inherente a algunas de las previsiones del art. 39 CE es, considerado en abstracto, un bien constitucional suficientemente relevante para motivar la adopción de medidas legales que restrinjan derechos y principios constitucionales.

Por último, y en lo que hace al derecho a la libertad ideológica y religiosa de los menores se pronuncia, en el marco de un recurso de amparo planteado por los progenitores en defensa de su propia libertad religiosa, la STC 154/2002, de 18 de julio, relativa a las transfusiones de sangre a menores testigos de Jehová. Esta sentencia estima el amparo planteado por dos padres que habían sido condenados como autores responsables de un delito de homicidio por negarse a autorizar la

realización de una transfusión de sangre a su hijo menor de edad, basándose en las creencias religiosas compartidas tanto por el menor como por los progenitores. En este caso, si bien los progenitores ya no actúan en defensa del derecho de su hijo fallecido, el Tribunal se plantea si el menor era o no un sujeto autónomo para tomar determinadas decisiones sobre su salud basándose en sus convicciones religiosas, porque solo ante una respuesta positiva en este sentido era posible evaluar si los progenitores habían faltado o no a su deber de garantes de un modo tal que fuera merecedor de reproche penal. El Tribunal sostiene que los menores de edad son también titulares del derecho a la libertad religiosa y de culto, tal y como se desprende de la CDN y de la LO 1/1996, así como del derecho a la integridad física. Añadiendo que pesa sobre los poderes públicos el deber de velar por que el ejercicio de las potestades que los padres o tutores tienen sobre los menores se haga en interés del menor, y no al servicio de otros intereses que, por muy lícitos y respetables que puedan ser, deben postergarse ante el 'superior' del niño, el Tribunal concluye que, en el caso enjuiciado, los recurrentes no colocaron el interés del menor por encima del suyo propio, y que la condición de garantes no se extendía al cumplimiento de unas exigencias, de actuación suasoria del menor o que fuese permisiva de la transfusión, que eran abiertamente contrarias a sus convicciones religiosas.

1.3. Personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica

La jurisprudencia constitucional relacionada con los derechos de las personas con discapacidad o con capacidades diversas, vincula la protección de esta particular situación de vulnerabilidad a la interdicción de discriminación por razones o circunstancias personales que contempla el art. 14 CE.

La STC 3/2018, de 22 de enero, de la Sala Segunda, resume en su FJ 5 esa jurisprudencia, invocando los previos pronunciamientos contenidos en las SSTC 269/1994, de 3 de octubre, 10/2014, de 27 de enero, 77/2014, de 22 de mayo y 18/2017, de 2 de febrero. Del conjunto de todos ellos se deduce:

- Que la discapacidad física o psíquica son circunstancias personales que se encuentran entre las categorías sospechosas de provocar trato discriminatorio, estando prohibidas por el art. 14 CE.
- Que las medidas que se instrumentan para procurar la igualdad de oportunidades y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, sean o no

medidas de acción positiva, tienen estrecha conexión con el mandato de promoción de la igualdad contenido en el art. 9.2 CE.

- Que el art. 49 CE, también da cobertura a las medidas promocionales en favor de las personas que se encuentran en esta situación de especial vulnerabilidad, ordenando a los poderes públicos realizar una política de integración de las personas discapacitadas.
- Que el mandato contenido en el art. 10.2 CE obliga a interpretar el art. 49 CE y el resto de los expuestos, con arreglo a lo que los tratados internacionales firmados por España sobre la materia dispongan. Y la muy concreta cuestión de las personas con discapacidad, el llamamiento viene hecho a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006 (BOE núm. 96 de 21 de abril de 2008), de la que se deriva que la discriminación por razón de discapacidad concurre tanto si se acredita un propósito de causar perjuicio a la persona por el hecho de sufrir una discapacidad, como si se constata que se ha producido un resultado vinculado a una acción que causa la distinción, exclusión o restricción de alguno de los derechos de quien es discapacitado [en este sentido STC 3/2018, de 22 de enero, FJ 5 b)].
- Que quienes son responsables de evitar las acciones o efectos discriminatorios, deben emplear “ajustes razonables” que eviten ese resultado. Respecto de los “ajustes razonables” el Tribunal ha dictado tres sentencias: la STC 10/2014, relativa a los ajustes razonables en materia de integración educativa; la STC 77/2014 sobre la salvaguarda del derecho de defensa de una persona con discapacidad física durante la instrucción penal; y la STC 3/2018, sobre la prestación de servicios de atención de la salud.

Hasta aquí la jurisprudencia constitucional obtiene una valoración positiva por parte de la doctrina. La posición crítica se reserva al ATC 196/2016, desestimatorio de un recurso de súplica planteado contra el fiscal ante la inadmisión a trámite de un recurso de amparo que cuestionaba la exclusión del derecho al voto de una persona con una discapacidad a la que, además, se había incapacitado judicialmente. En aquel caso entendió la sección, frente al criterio manifestado en el voto particular de la Magistrada Adela Asúa, que la privación del derecho a voto a las personas incapacitadas judicialmente no suponía una restricción injustificada del derecho a todos los “discapacitados” como grupo o colectivo, y por razón de cualquier discapacidad, sino que la restricción *ad casum*, controlada por el órgano judicial, era perfectamente razonable. La respuesta a esta posición vino de mano del legislador

que mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, modificó el art. 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar el derecho de sufragio a todas las personas con discapacidad.

1.4. Personas Migrantes²⁶

El Tribunal ha sido llamado a pronunciarse sobre las sucesivas «leyes de extranjería» aprobadas en España, con lo que la jurisprudencia constitucional ha contribuido decisivamente a la definición del estatuto jurídico de las personas extranjeras, entre las que, obviamente, se encuentran las personas migrantes. Las SSTC 95/2003, 236/2007, 259 a 265/2007, y 17/2013, todas ellas pronunciadas en el marco de procedimientos de control abstracto de constitucionalidad de las sucesivas leyes de extranjería, han venido a sistematizar - en la línea de lo establecido de manera muy genérica desde el año 1984, concretamente desde la STC 107/1984-, el régimen de titularidad de los derechos de las personas extranjeras, definiendo los límites del derecho a tener derechos de los no nacionales. Así, se establece que los derechos fundamentales de que son titulares los extranjeros admiten una triple clasificación:

a) La primera categoría viene integrada por los derechos a los que no pueden acceder en ningún caso los extranjeros porque así lo dispone la propia Constitución, citándose entre ellos el derecho de sufragio en las elecciones nacionales y autonómicas (art. 13.2 y 23 CE) y el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23 CE), con los matices que introduce el art. 13.2 CE respecto de los extranjeros comunitarios;

b) En un segundo los derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana (art. 10.2 CE), corresponden por igual a españoles y extranjeros, sea cual sea la condición administrativa de estos últimos. La jurisprudencia constitucional incluye en el segundo grupo:

²⁶ Este apartado toma fragmentos del trabajo, firmado por la Letrada Gómez Fernández *El derecho a tener derechos; definición jurisprudencial del estatuto de la persona extranjera*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017. En particular se toma de las páginas 122 y ss del libro.

- Derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), y la libertad ideológica (art. 16 CE), incluidos con carácter general y abstracto en este grupo por la STC 107/1984.
- Derecho a la libertad y la seguridad (art. 17 CE, SSTC 115/1987 y 17/2013 y jurisprudencia allí citada), con la correlativa garantía de habeas corpus (entre otras SSTC 169/2006, 259/2006).
- Derecho a la protección de datos personales (art. 18.4 CE, STC 17/2013).
- Derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE, SSTC 236/2007 y 115/1987).
□Derecho de asociación (art. 22, SSTC 236/2007 y 115/1987).
- Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE, SSTC 107/1984, 99/1985, 115/1987, 94/1993 y 236/2007), y dentro de esta, a la asistencia jurídica gratuita (SSTC 95/2003 y 236/2007).
- Derecho a la educación (art. 27 CE, SSTC 236/2007 y 155/2015).
- Derecho de sindicación (STC 236/2007) y el derecho de huelga (art. 28 CE, STC 259/2007).

c) Y en un tercero los derechos que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio. En este grupo se incluirán los derechos cuya titularidad por parte de los extranjeros puede ser limitada sobre la base de la ausencia de la ciudadanía, siempre que dicha limitación se contenga en los tratados o en la ley. La libertad de configuración del legislador le permite “introducir la nacionalidad como elemento para la definición del supuesto de hecho al que ha de anudarse la consecuencia jurídica establecida” (STC 107/1984, FJ 3). Concretamente, se identifican en este tercer grupo:

- El derecho a la igualdad (art. 14 CE), que es interpretado por el Tribunal Constitucional atendiendo a la dicción literal del art. 14 CE, que se refiere en exclusiva a los españoles, de modo que “son éstos quienes, de conformidad con el texto constitucional, «son iguales ante la Ley», y no existe prescripción ninguna que extienda tal igualdad a los extranjeros” (STC 107/1984, FJ 3).
- El derecho a la libertad de residencia y de desplazamiento (art. 19 CE), en la medida en que los extranjeros sólo gozan del derecho a residir en España en virtud

de autorización concedida por autoridad competente, de conformidad con los Tratados internacionales y la ley (SSTC 99/1985, 94/1993 242/94 y 24/2000 y Declaración de 1 de julio de 1992).

- El derecho al trabajo afirmándose que no existe tratado alguno que imponga la igualdad de trato entre españoles y no españoles en el acceso al trabajo (STC 107/84).
- El derecho al mantenimiento y acceso al sistema público de Seguridad Social (art. 41 CE) (STC 95/2000).
- El reconocimiento del derecho a la salud (art. 43 CE) (SSTC 95/2000, 139/2016).

Los derechos que no aparecen en este listado asociados a ninguna de las categorías en concreto, no han sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial, de modo que solo el planteamiento de un problema específico relativo a su ejercicio por parte de una persona de origen extranjero permitirá al Tribunal pronunciarse sobre su ubicación en uno u otro grupo. Esto nos permite decir que la jurisprudencia del Tribunal en materia de titularidad de los derechos fundamentales por parte de las personas extranjeras no responde a una doctrina cerrada. Nada se ha dicho, por ejemplo de la libertad religiosa y de culto (art. 16 CE), el derecho al honor y la propia imagen, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones (art. 18), la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de creación artística o la libertad de cátedra (art. 20 CE), y ello sin necesidad de entrar a la sección Segunda del Capítulo II ni al Capítulo III del Título I de la Constitución.

Ya se dijo en la STC 236/2007, que no es sencillo establecer la existencia o inexistencia del vínculo entre dignidad y derechos que la primera jurisprudencia constitucional apuntaba, y ello porque lo que caracteriza a los Derechos Fundamentales es, precisamente, su existencia como mecanismo de garantía de la dignidad humana. Esa dificultad, y las dificultades dogmáticas que plantea tienen su reflejo en el voto particular del Magistrado Fernando Valdés, a la STC 139/2016.

1.5. Mujeres²⁷

Durante sus 40 años de actividad el Tribunal Constitucional ha ido supliendo, por vía interpretativa los silencios de la Constitución en materia de igualdad de género, y la valoración de esa jurisprudencia debe ser positiva, si bien la construcción que formula la jurisdicción constitucional en nada distingue la forma de abordar las desigualdades basadas en el sexo de cualesquiera otras discriminaciones fundadas en causas sociales, ideológicas, personales y de cualquier otro tipo, lo que ha planteado algunas críticas doctrinales.

En todo caso, y para sintetizar al máximo una jurisprudencia sumamente copiosa, pueden presentarse las sentencias constitucionales en materia de igualdad de género en torno a la formulación de los siguientes conceptos:

i) Discriminación directa. El Tribunal vincula esta noción a las categorías sospechosas de discriminación que recoge el art. 14 CE (STC 128/1987, FFJJ 3 y 58), afirmando que una diferenciación de trato basada en el sexo de la persona, sea en la norma, sea en el acto jurídico, sea en la actividad jurisdiccional, supone un trato discriminatorio basado en una discriminación directa (STC 207/1987, FJ 2). También se considera discriminación directa por razón de sexo, cualquier tratamiento que se base en la concurrencia de razones o circunstancias que, como el embarazo o la lactancia natural, tengan conexión directa e inequívoca con el sexo biológico de la persona (SSTC 166/1988 o 66/2014).

ii) Discriminación indirecta. También se vincula jurisprudencialmente a la vulneración del art. 14 CE, definiéndose por incluir los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las circunstancias de hecho concurrentes en el supuesto concreto, consecuencias desiguales en virtud de la pertenencia a uno u otro sexo, y que resultan perjudiciales para uno de los dos (STC 145/1991). Así se identifica, siempre en el ámbito de las relaciones laborales o con la Seguridad Social, en las SSTC 253/2004, 61/2013, 71/2013, 72/2013, 116/2013, 110/2015, o la más reciente 91/2019.

iii) Medidas de acción positiva. Estas medidas congregan disposiciones formalmente discriminatorias según el art. 14 CE, al prever un trato desigual basado en el sexo, pero que se justifican por la incidencia del mandato promocional

²⁷ Este apartado toma fragmentos del trabajo, firmado por la Letrada Gómez Fernández, *Una Constituyente Feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?*. Tecnos, Madrid, 2017, en particular de sus páginas 133 a 157, reservadas al comentario de la jurisprudencia constitucional en materia de género.

contenido en el art. 9.2 CE, para beneficiar temporalmente a determinados colectivos tradicionalmente preteridos, a fin de que se suavice primero y supere después su situación de desigualdad sustancial. Este aval se contiene en sentencias como la 128/1987, 166/1988, 19/1989, 145/1991, 216/1991, 28/1992, 229/1992, 3/1993, 16/1995, 240/1999, 167/2009, 179/2009, 201/2009, 203/2009, 63/2011, 117/2011, 78/2012, 41/2015, o 18/2017.

En este ámbito la jurisprudencia constitucional llega incluso a distinguir entre medidas promotoras de la igualdad y medidas “paternalistas” que, amparadas en la finalidad de proteger a la mujer especialmente en el ámbito laboral, contribuyen a consolidar la desigualdad estructural por afianzar estereotipos sexistas, como la menor fuerza física de las mujeres o la mayor vocación hacia las tareas familiares. Así se hace en sentencias como la 128/1987, 207/1987, 216/1991, 229/1992, 317/1994, 17/2003 o 3/2007.

La mayoría de las sentencias citadas se enmarcan en la resolución de conflictos de orden laboral, pero los conceptos allí formulados también han sido útiles para explicar el ajuste constitucional de las medidas integrales contra la violencia de género en la STC 59/2008²⁸, y de las medidas de parificación en las listas electorales en la STC 12/2008.

Más recientemente se han dictado algunas sentencias sumamente interesantes sobre cuestiones como la educación diferenciada entre hombres y mujeres (STC 31/2018 y 76/2018), la objeción de conciencia de los farmacéuticos a dispensar la conocida como “píldora del día después” (STC 145/2015), la igualación de los permisos de paternidad y maternidad (SSTC 111/2018 y 117/2018), o la aplicación del principio de igualdad en los nombramientos discrecionales de los miembros de la cúpula judicial (ATC 119/2018). Estas resoluciones han sido objeto de profundos votos particulares que han puesto de manifiesto, como lo ha hecho parte de la doctrina, la diferencia de opiniones respecto de estas cuestiones se adopte o no, al abordarlas, una perspectiva de género.

²⁸ Esta sentencia es la cabecera de una serie formada también por las SSTC 80/2010, de 26 de octubre; 166/2009, de 2 de julio; 45/2009, de 19 de febrero; 100/2008, de 24 de julio; 99/2008, de 24 de julio; 98/2008, de 24 de julio; 97/2008, de 24 de julio; 96/2008, de 24 de julio; 95/2008, de 24 de julio; 83/2008, de 17 de julio; 82/2008, de 17 de julio; 81/2008, de 17 de julio; 80/2008, de 17 de julio; 76/2008, de 3 de julio.

2. En qué medida han influido instrumentos de Derecho internacional o regional de protección de los derechos humanos en la protección de dichos derechos fundamentales. Si es posible identifique dicha influencia en relación con cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario.

La construcción jurisprudencial de los derechos fundamentales, en el sistema español, no puede desconectarse de los instrumentos de derecho internacional o derecho regional de los derechos humanos, porque el art. 10.2 CE es una regla de interpretación del Título I de la Constitución (Derechos fundamentales) de obligada observancia por parte del Tribunal Constitucional y del resto de operadores jurídicos. Así, el art. 10.2 CE es una “pauta interpretativa”, que se verá erigida en “cláusula de garantía”, en la medida en que asegura un patrón de hermenéutico mínimo, que es el que se deriva del texto de los convenios internacionales y de la jurisprudencia de los órganos internacionales –jurisdiccionales o no jurisdiccionales– encargados a su vez de interpretarlos. El Tribunal Constitucional ha desarrollado la exégesis del Título I asumiendo la necesaria inserción de nuestra Constitución en un contexto de protección internacional de los derechos fundamentales y las libertades públicas (SSTC 62/1982 y 176/1988), así como la necesidad de mitigar, al menos en lo posible, la abstracción del texto constitucional en la regulación de los derechos, tratando de buscar en las fuentes externas los criterios objetivos y congruentes que ayuden a esa concreción (SSTC 36/1984 y 71/1988).

En materia de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, la jurisprudencia internacional entra al sistema nacional desde el momento en que España ha ratificado los grandes tratados de protección de estos sujetos, así como los protocolos adicionales que permiten instar procedimientos de quejas individuales, debiendo citarse en particular:

- El Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965²⁹, cuyo sistema de quejas individuales fue aceptado el 13 de enero de 1998.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979³⁰, cuyo Protocolo adicional sobre quejas individuales fue ratificado el 6 de julio de 2001

²⁹ BOE núm. 118, de 17 de mayo de 1969.

³⁰ BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984, publicando el instrumento de ratificación de 16 de diciembre de 1983.

- La convención sobre los derechos del niño³¹, así como los protocolos a la convención de derechos del niño relativos a la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000³² y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000³³. En este caso el protocolo adicional sobre quejas individuales fue ratificado el 3 de junio de 2013. Adicionalmente, en materia de derechos de la infancia, España ha ratificado el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996³⁴.
- La convención de derechos de las personas con discapacidad³⁵, cuyo protocolo adicional se ratificó el 3 de diciembre de 2007.

Por tanto, la jurisprudencia constitucional en materia de protección de las personas en situación de especial vulnerabilidad es tributaria de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la medida que aplica el Convenio Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en muchas ocasiones, también de la doctrina elaborada por los Comités de Naciones Unidas, del mismo modo que se evidencia dicha dependencia es en relación con la interpretación de los derechos fundamentales cuando los titulares de los mismos no son personas en situación de riesgo de exclusión.

3. Consultadas las Reglas de Brasilia respecto de cada colectivo ¿entiende que las mismas pueden verse reflejadas en la jurisprudencia constitucional? En su caso, ¿entiende que se trata de una recepción voluntaria del citado soft law, o de una convergencia de postulados?

Después de la exposición de los contenidos descritos, parece razonable pensar que, cuando menos, existe una convergencia de postulados entre lo querido por quienes formularon en su momento las Reglas de Brasilia y las actualizaron posteriormente, en el año 2018, y lo estatuido por el Tribunal Constitucional en sus resoluciones y en sus acuerdos gubernativos.

³¹ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

³² BOE núm. 92, de 17 de abril de 2002.

³³ BOE núm. 27, de 31 de enero de 2002.

³⁴ BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015.

³⁵ BOR núm. 96, de 21 de abril de 2008.

Dejando de lado la cuestión es las dificultades generales de acceso a la jurisdicción constitucional por la vía del recurso de amparo, después de la reforma del año 2007, lo cierto es que, a grandes rasgos, los temas relacionados con la vulneración de derechos de los colectivos particularmente vulnerables han llegado a la jurisdicción constitucional y han sido satisfactoriamente resueltos, aunque podamos encontrar ejemplos de resoluciones susceptibles de crítica.

Pero las Reglas de Brasilia no han sido nunca citadas en la jurisprudencia constitucional³⁶, ni en las justificaciones o exposiciones de motivos de los acuerdos gubernativos que se han venido exponiendo. No se puede hablar, por tanto, de un reflejo, porque no hay voluntad expresa del Tribunal de hacerse eco de los contenidos de las Reglas, aunque haya coincidencia de principios y postulados.

4. Haga una valoración de la evolución de la doctrina constitucional en esta materia.

Entiendo que la jurisprudencia constitucional ha ayudado a superar situaciones de debilidad de personas concretas en situación de vulnerabilidad, allí donde se ha identificado la lesión de sus derechos fundamentales individualmente considerados.

Como se ha expuesto, es copiosa la jurisprudencia sobre no discriminación por razón de sexo o de orientación sexual³⁷, y la que tiene que ver con personas de origen extranjero. Algo menos numerosas son las resoluciones referidas a las personas mayores (SSTC 149/2004) o a los menores de edad. También resulta escasa, la que se refiere a las personas con alguna discapacidad (SSTC 62/2008 y 10/2014), en particular las que además son menores o mayores en edad avanzada. Las minorías étnicas (SSTC 69/2007 y 13/2001) o religiosas (STC 180/2001, 141/2000) han sido, asimismo, objeto de algún pronunciamiento aislado al que ya se ha hecho referencia.

³⁶ Mientras que en la jurisprudencia ordinaria podemos llegar a encontrar la mención expresa de las Reglas en pronunciamientos como los siguientes: Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid ROJ núm. 5081/2015, de 26/03/2015; ROJ núm. 16709/2013, de 26/09/2013; ROJ núm. 3428/2013 de 11/03/2013; ROJ núm. 1810/2013 de 21/01/2013; Sentencia de la Audiencia Provincial de Castellón de la Plana ROJ núm. 1451/2012 de 05/10/2012; y Sentencias de la Audiencia Provincial de Córdoba ROJ núm. 812/2012 de 19/01/2012, y ROJ núm. 270/2011 de 08/03/2011.

³⁷ En este sentido pueden leerse las SSTC 92/2014 y las que aplican la doctrina en esta formulada (SSTC 157/2014, 124/2014, 116/2014, 115/2014, 98/2014 y 93/2014), 41/2013, 198/2012, 176/2018 y 41/2006.

Pero que los pronunciamientos sean escasos en relación con estos colectivos tiene que ver más con el principio de justicia rogada que impera en el sistema de justicia constitucional español, que con la existencia de específicas dificultades de acceso de las personas en situación de vulnerabilidad a la jurisdicción constitucional. Y, de existir dificultades de acceso, será preciso reconocer que las mismas afectan tanto a las personas en situación de vulnerabilidad como a las que no lo están, habiéndose acentuado especialmente desde la entrada en vigor de la reforma procesal del recurso de amparo introducida en el año 2007. Este hecho marca, sin duda, cualquier reflexión sobre las materias abordadas, porque la objetivación del recurso buscada con la reforma ha sido materializada con eficacia y rigor, limitando el acceso de los particulares a la jurisdicción constitucional, lo que ha favorecido simultáneamente la agilización en la atención al resto de procesos constitucionales.

IV. Retos de la tutela constitucional de los intereses difusos, en particular de la protección del medio ambiente.

1. ¿Cuál ha sido la evolución en su país de la tutela constitucional de intereses difusos, en particular de la tutela del medio ambiente? Exponga sintéticamente los principales hitos de la jurisprudencia constitucional en la tutela del medio ambiente.

En el último medio siglo han emergido nuevos valores e intereses sociales -como la protección de un medio ambiente adecuado o de los consumidores-, cuya tutela jurídica no encaja ni en la categoría clásica de derechos o intereses subjetivos individuales, ni en la de interés público o general. Surgen así también nuevas categorías jurídicas, como la de los derechos fundamentales de tercera generación de carácter colectivo, o la de intereses difusos, que plantean nuevos retos en cuanto a los mecanismos adecuados para garantizar su tutela y protección³⁸.

En el ordenamiento jurídico español, antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la concepción existente de legitimación procesal, dirigida a la tutela de derechos o intereses individuales, no posibilitaba la tutela eficaz de este otro tipo de

³⁸ Vid. F.J. FERNÁNDEZ SEGADO, “Los nuevos desafíos de nuestro tiempo para la protección jurisdiccional de los derechos”, RVAP, n.º. 39, 1994, pp. 27, 43-58; C. PLAZA MARTIN, *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo blanch 2005, pp 94-103; PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Navarra: Aranzadi, 2015.

derechos o intereses. En el ámbito de lo contencioso-administrativo, por ejemplo, el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 1956 exigía, para impugnar un acto o disposición de la Administración, que el particular pudiera invocar un interés personal y directo.

Tras la entrada en vigor de la Constitución, el concepto “interés directo” fue interpretado en términos amplios por la Jurisprudencia ordinaria (vid., por ej., las Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1985 o de 4 de febrero de 1991) a la luz del art. 24.1 CE, que consagra la tutela judicial efectiva de derechos e “intereses legítimos” de forma más amplia. Esta nueva interpretación del concepto de interés, que quedó confirmada por el Tribunal Constitucional (entre otras muchas, en la SSTC 60/1982, de 11 de octubre, FJ 3; y 47/1990, de 20 de marzo, FJ 2), implica que la expresión más amplia de «interés legítimo» que usa la Constitución no puede entenderse referida exclusivamente a la fase del amparo pedido ante el Tribunal Constitucional, sino que es extensiva a la fase previa (la judicial), “pues de otro modo la restrictiva interpretación de la legitimación en la vía judicial previa ante la que se recaba la tutela general encomendada a los Tribunales de justicia (art. 41.1 de la LOTC) de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (art. 53.2 de la C.E.), haría inoperante e impediría la amplitud de legitimación activa con la que la Constitución ha configurado la defensa de tales derechos por medio del recurso de amparo”. Expresión ésta, la de “interés legítimo”, que es la que emplea ahora el art. 19.1.a) de la nueva Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso administrativo (LJCA).

Por otra parte, la Constitución española de 1978 va a introducir también disposiciones sobre la tutela de intereses difusos, como la protección del medio ambiente (art. 45 CE) o la defensa de los consumidores (art. 51 CE).

En relación con la protección del medio ambiente, en particular, el primer apartado del art. 45 CE declara que “Todos tienen derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad”. Disposición se ubica, sin embargo, no entre los “Derechos y libertades” regulados en el Capítulo II del Título primero, sino entre los “Principios rectores de la política social y económica” consagrados en el Capítulo III del mismo Título.

Dicho artículo dispone, en sus dos primeros apartados, lo siguiente:

“1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.”

Tal y como declaró tempranamente el Tribunal Constitucional, el art. 45 CE “recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales” (STC 64/1982, de 4 de noviembre). Como precisa en su STC 102/1995, de 26 de junio, “[s]e trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas” (FJ 4).

Su denominación como “derecho” y su ubicación entre los “Principios rectores de la política social y económica” plantean, sin embargo, algunas cuestiones singulares en cuanto a su tutela.

En primer lugar ya hemos señalado que, debido a su ubicación, no se configura como uno de los derechos y libertades fundamentales que, conforme al art. 53.2 CE, pueden ser objeto de tutela a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (estos son únicamente los reconocidos en los artículos 14 a 30 CE). No obstante, tal y como establece el apartado 3º del art. 53 CE “El reconocimiento, respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 2º informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. De modo que jueces y tribunales, y en particular el Tribunal Constitucional, han de interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico a la luz de este principio.

En relación con el alcance del art. 45 CE y la tutela constitucional del medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 199/1996, de 3 de diciembre, que si bien “el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días” (FJ 2), “[...] no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución

enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero ‘de acuerdo con lo que dispongan las leyes’ que desarrollen el precepto constitucional’ (art. 53.3 C.E., SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2º, 149/1991, fundamento jurídico 1º, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4º - 7º)” (FJ 3)³⁹.

Enfoque este que se reitera en la más reciente STC 233/2015, de 5 de noviembre, en la que el Tribunal declara de nuevo que el art. 45 CE “enuncia un principio rector, no un derecho fundamental”, si bien se insiste en que “ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, puesto que el ‘reconocimiento, respeto y protección’ de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán ‘la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos’, según ordena el art. 53.3 de la Constitución”, lo cual “impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes” [FJ 2.c) y sentencias allí citadas].

Compete al legislador ordinario, en definitiva, “determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste” (STC 233/2013 de 5 de noviembre FJ 2, y 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, entre otras). De este modo, el contenido preciso tanto del “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” como del “deber de conservarlo”, consagrados por el 45 CE, ha de ser concretado por el legislador ordinario: sobre este recae tanto la tarea de regular las condiciones y, en su caso, limitaciones al desarrollo de las actividades económicas para la protección del medio ambiente –a las que ya hemos hecho referencia-, como definir el alcance y los cauces de protección de los derechos e intereses legítimos que puedan derivarse de tales normas, ya que los principios rectores de la política social y económica “[s]ólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (art. 53.3 CE *in fine*).

³⁹ *Vid.* para un exhaustivo análisis los trabajos de G. VALENCIA MARTIN con los que, con el título “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional”, ha contribuido anualmente al Observatorio de Políticas de Medio Ambiente dirigido por el Prof. F. LOPEZ RAMON. En particular, su primer compendio, publicado en F. LÓPEZ RAMON (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 213 ss. Su análisis doctrinal puede encontrarse también en el libro del mismo autor *Jurisprudencia Constitucional y Medio Ambiente*, Thomson-Aranzadi, 2017, págs. 40 ss.

En definitiva, el mandato que establece el art. 53.3 CE para el reconocimiento, respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica, como es el caso de la protección del medio ambiente, rige en relación con la adopción, interpretación y aplicación de cualquier disposición del ordenamiento jurídico y para todos los poderes públicos, tribunales ordinarios y Tribunal Constitucional incluidos.

2. ¿Qué cauces encuentran los particulares o las organizaciones del tercer sector para accionar y hacer efectiva la tutela constitucional del medio ambiente?

El deber de protección del medio ambiente que consagrada en el art. 45 CE ha de informar, tal y como acabamos de exponer, la adopción, interpretación y aplicación de cualquier disposición del ordenamiento jurídico, incluidos los derechos fundamentales que pueden ser objeto de tutela constitucional a través del recurso de amparo.

La tutela del medio ambiente puede así recabarse por dos vías: a) ante los tribunales ordinarios, por aquellas personas físicas o jurídicas que tengan legitimación para exigir el cumplimiento de las disposiciones de Derecho ambiental mediante las que el legislador ha concretado los estándares de protección; b) ante el Tribunal Constitucional, y mediante el recurso de amparo, cuando se alegue la vulneración de uno de los derechos fundamentales protegidos por esta vida ex art. 53.2 CE, cuya tutela pueda conllevar a su vez, indirectamente, la protección del medio ambiente. Vías estas que pasamos a exponer sucintamente a continuación:

a) La tutela judicial efectiva de derechos e intereses ambientales compete con carácter general a los tribunales ordinarios:

Tal y como ya se ha señalado, ninguna persona física o jurídica puede acudir al Tribunal Constitucional para pedir directamente, mediante un recurso de amparo, la tutela del “derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad” consagrado en el art. 45 CE, puesto que no es uno de los derechos fundamentales tutelados, conforme al art. 53.2 CE mediante este mecanismo. Pueden, no obstante, acudir a los tribunales ordinarios, ejerciendo su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) para exigir el cumplimiento de

las disposiciones con las que el legislador estatal o autonómico precisa los estándares de protección del medio ambiente cuando reúnan los requisitos de legitimación establecido en la legislación positiva (art. 19 LJCA y 22 LAIPJ), tal y como ha sido interpretada por los tribunales a la luz del art. 45 CE.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en concreto, en relación con el acceso a la jurisdicción ordinaria de organizaciones o asociaciones cuyo objeto es proteger el medio ambiente, declarando en la STC 34/1994, de 31 de enero que “Resulta evidente que una Asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido una avutarda” [F.J. 3]. Se trata de un reconocimiento amplio del *locus standi* de estas organizaciones ante jueces y tribunales que está en línea con la jurisprudencia sentada tempranamente por el Tribunal Supremo en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁰. Jurisprudencia ésta sentada tanto a la luz del art. 24 CE (derecho a la tutela judicial efectiva) como del mandato del art. 45 CE (medio ambiente) para llevar a cabo una interpretación amplia de la legitimación para actuar en defensa del entorno, en particular, de las organizaciones o asociaciones constituidas con fines ambientales⁴¹.

⁴⁰ Así, por ejemplo, en la Sentencia TS 24.12.2001, la Sala Tercera del Tribunal Supremo reconoce de forma amplia la legitimación de este tipo de asociaciones. Más recientemente, en la STS de 7 de julio de 2017 (en el asunto Fundación Océana), el Tribunal Supremo ha recurrido también al art. 45 CE para declarar que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador contra dos buques por vertidos contaminantes, “la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos”. Para un análisis doctrinal *vid.*, entre otros, G. GARCIA ALVAREZ, “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo”, en F. LOPEZ RAMON (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 272 ss.; J. JORDANO FRAGA, “El contencioso ambiental”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 100, pág. 279-284

⁴¹ *Vid.*, por ejemplo, la STS de 7 de julio de 2017 (en el asunto Fundación Océana), arriba citada, y las allí citadas, como la STS 25 de junio de 2008 (legitimación de la Asociación GECEN-Grupo para el estudio y conservación de los espacios naturales), o la STS de 25 de mayo de 2010 (legitimación de la Asociación para la Defensa del Desarrollo Ecológico Sostenible), en las que el TS rechaza que estas asociaciones carezcan de legitimación para exigir el cumplimiento de normas ambientales “pues la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad ---como utilidad substancial para la misma en su conjunto---, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben

Más dificultades experimenta el acceso a la justicia en materia de medio ambiente por parte de las personas físicas en los contenciosos ambientales frente a la Administración, ya que el legislador estatal no ha articulado una acción pública, sin restricciones de legitimación, en defensa del medio ambiente. De modo que, para que actuar judicialmente frente a actos u omisiones de las Administraciones que sean contrarios al Derecho ambiental, los tribunales exigen la existencia de un derecho o interés legítimo que se vea afectado. Lo que implica, en este último caso, demostrar que existe una afección personal y directa en la esfera jurídica del particular.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que se adopta en ejecución del Convenio de sobre acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en asuntos ambientales, firmado en 1998 en la ciudad danesa de Aarhus), regula en su art. 22 lo que denomina como “Acción popular en asuntos medioambientales” frente a actos u omisiones de la Administración que vulneren las disposiciones generales sobre medio ambiente. Pero dicha “acción popular” se limita a reconocer la legitimación de las asociaciones ambientales, o, en las palabras de dicha disposición de las “personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23”, y que son las que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: “a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa”⁴².

conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna” (FD 4º).

⁴² Para un análisis crítico *vid.* J JORDANO FRAGA, “El contencioso...”, *op. cit.*, págs.. 265 ss.; APODACA

⁴⁵ <https://research.un.org/en/docs/environment/conferences>.

En realidad, la llamada “acción popular” del art. 22 de la Ley 27/2006 no es una auténtica acción popular abierta a todos los ciudadanos y grupos como la que contempla art. 19.1. h LJCA, y que hasta el momento solo se ha regulado para todo el Estado en algunas leyes sectoriales (como la Ley de Costas, la Ley de Parques Nacionales o la Ley del Suelo⁴³). También algunas Comunidades Autónomas que han adoptado leyes ambientales transversales (como Ley 3/1998 del País Vasco o la Ley Foral 4/2005 de Navarra) han introducido una acción pública en materia de medio ambiente con carácter general

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre aún en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en que no existe una acción pública sin restricción alguna para actuar en defensa del medio ambiente, en el ámbito penal la acción frente a los delitos ambientales es pública, ejercitable por cualquier persona física y jurídica. El art. 45 CE dispone en su apartado 3º que “en los términos que fije la ley se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”. En cumplimiento de este mandato constitucional, el Legislador español tipificó por vez primera los delitos ambientales en 1983, actualmente regulados en los arts. 329-340 de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. La acción penal puede ser ejercida, junto al Ministerio Fiscal y las personas directamente ofendidas por el delito, por cualquier otra persona física o jurídica que pueden ejercer así la denominada acusación popular en defensa del medio ambiente conforme a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 100 y 270).

b) Por otra parte, la protección de algunos de los derechos fundamentales tutelables por la vía del recurso de amparo puede conllevar su vez, indirectamente y desde una aproximación antropocéntrica, la protección del medio ambiente. Dado que en España la articulación de esta vía se ha debido en gran parte a la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, examinaremos esta cuestión en el epígrafe 5 *infra* que aborda el impacto de las sentencias emanadas de este tribunal internacional en la doctrina constitucional.

⁴³ Art. 109.1 de la Ley 22/1988 de Costas; art. 39 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales; y art. 5(f) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 7/2015.

3. ¿Cómo han influido en su caso los instrumentos internacionales para la tutela del medio ambiente ratificados por su país?

La “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano”, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 16 de junio de 1972 estableció, en su Principio 1, que “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Principio que influyó en la configuración de las “constituciones ambientales” de todos nuestros Estados y, en el caso de España, con en la inclusión en la Constitución de 1978 de su art. 45. A este instrumento le han seguido después otras declaraciones o resoluciones también de carácter programático como la Carta de la Tierra de 1982, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, o, más recientemente la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015⁴⁵, que han servido de impulso para la adopción de un importante cuerpo de tratados y convenios internacionales para la protección del medio ambiente.

De hecho, la concreción de ese concepto indeterminado -“medio de calidad”- de la Declaración de Estocolmo, así como del concepto de “medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad” que usa el art. 45 CE, tiene lugar a nivel global mediante de los tratados o convenios adoptados bajo los auspicios de organizaciones internacionales como Naciones Unidas⁴⁴, o el Consejo de Europa⁴⁵.

Desde la perspectiva específica del derecho a de acceso a la justicia en materia de medio ambiente es preciso destacar, en particular, el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), firmado en 1998 en la ciudad danesa de Aarhus, bajo los auspicios la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). Este Convenio, del que es parte tanto la Unión Europea como España, se concibe con un novedoso enfoque: reforzar la protección del medio

⁴⁴ Vid. <https://unep.ch/conventions/geclist.htm>.

⁴⁵ Vid. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.

ambiente precisamente a través precisamente de la articulación de derechos subjetivos en beneficio de los ciudadanos (los tres denominados “derechos de acceso”: a la información, a la participación y a la justicia). Derechos dirigidos impulsar una implicación más activa de la sociedad en su tutela, y cuyo objeto es hacer partícipes “a cada persona”, y a las organizaciones no gubernamentales en las que estas pueden integrarse, de las decisiones de los poderes públicos que afectan al medio ambiente, así como posibilitar su acceso a la justicia en este ámbito⁴⁶.

Estos tratados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte de su ordenamiento interno (art. 96 CE), y alguno de ellos, como en particular el Convenio de Aarhus, ha sido objeto -junto a la Ley 26/2007, arriba citada, adoptada en su ejecución-, de una notable aplicación por parte de los tribunales españoles⁴⁷.

En relación con este último, el Convenio de Aarhus, el Tribunal Constitucional ha reconocido -tras constatar “las dificultades intrínsecas que implica la propia extensión y abstracción de la noción de ‘medio ambiente’”-, que “no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados “derechos procedimentales” (información, participación y acceso a la Justicia)” (STC 233/2015, FJ 2).

Al mismo tiempo, en las últimas décadas se ha producido un fenómeno de “ecologización” de algunos tratados internacionales cuyo objeto no es, en principio, la protección del medio ambiente sino la de derechos humanos de primera

⁴⁶ Vid., entre otros, L. CASADO CASADO, “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; veinte años del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2430>; C. PLAZA MARTIN, *Derecho ambiental...*, op. cit., pp. 573 ss.

⁴⁷ Para un análisis reciente de la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus en España vid., entre otras, las siguientes obras: C. PLAZA MARTIN, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2411>; J. A. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2409>; A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España: veinte años del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2410>.

⁵⁰ Para una síntesis de esta jurisprudencia vid. https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

generación. Tratados que están siendo aplicados por los Tribunales que tienen encomendado velar por su respecto de forma tal que se pone de relieve la estrecha conexión entre la tutela tales derechos y la protección del medio ambiente. Este es el caso, en particular, del Convenio Europeo de Derechos Fundamentales: si bien entre los derechos y libertades que son objeto de tutela por el mismo no está el “derecho a un medio ambiente de calidad”, el Tribunal Europeo de Derechos Fundamentales ha puesto de manifiesto en su jurisprudencia, desde una visión antropocéntrica, el vínculo que existe entre el medio ambiente y algunos de los derechos fundamentales protegidos por dicho Convenio, como el derecho a la vida (art. 2), a no sufrir tratos inhumanos o degradantes (art. 3), a un proceso equitativo (art. 6), a la vida privada y familiar (art. 8), libertad de asociación (art. 11); a un recurso efectivo (art. 13), o el derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo N° 1)⁵⁰. Sentencias que, como veremos en el epígrafe 5 *infra*, han tenido también una importante influencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España puesto que, conforme al art. 10.2 CE, “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (como es el caso del Convenio de Roma de 1950).

4. ¿En qué medida ha influido los procesos de integración regional?

La Unión Europea lleva más de medio siglo construyendo un Derecho ambiental que alcanzan hoy día a toda actividad humana con impacto significativo en el medio ambiente, y que responde a una serie de nuevos principios que le son propios. Principios que pasaron a integrarse primero en el Tratado de la Comunidad Económica Europea con el Acta Única Europea (1986) y que, con cada reforma posterior de los Tratados y hasta el actualmente en vigor Tratado de Lisboa (2009), se han ido reforzando, completando y, en algunos casos, reubicando para alcanzar un mayor protagonismo en el Derecho de la Unión Europea⁴⁸. Tanto las disposiciones ambientales del Tratado como las de Derecho Ambiental derivado que

⁴⁸ C. PLAZA MARTIN, *Derecho ambiental...*, *op. cit.*, pp. 723 ss.; de la misma autora, “Los principios del Derecho ambiental de la Unión Europea y su impacto en la jurisdicción ContenciosoAdministrativa”, en R. Alonso García y J.I. Ugartemendia Eceizabarrena (Dir) *La incidencia del Derecho de la Unión Europea en la jurisdicción contencioso-administrativa*, EUROPEAN INKLINGS (European Inklings (EUi), NÚMERO XX, IVAP, 2019.

han adoptado las instituciones de la Unión Europea han tenido un importante impacto en el ordenamiento jurídico español, desde que España se adhirió a la Comunidad Económica Europea en 1986. Las normas de protección del medio ambiente adoptadas la ahora Unión Europea -fundamentalmente en forma de directivas-, deben ser implementadas por todos los poderes públicos de los Estados miembros, y aplicadas por sus tribunales, conforme a los principios emanados que rigen la relación entre el Derecho de la Unión y el derecho nacional: la primacía del Derecho de la Unión, su efecto directo cuando cumplen ciertos requisitos, la interpretación del derecho interno conforme a dichas normas, y la responsabilidad del Estado por daños ocasionados a los particulares por incumplimientos del Derecho de la Unión⁴⁹.

En el ámbito de acceso a la justicia ambiental, la disposición más relevante adoptada por la Unión es la Decisión 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005, por la que el Consejo de la entonces Comunidad Europea acordó la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio de Aarhus. Momento en el que este tratado internacional pasa a integrarse en el Derecho Comunitario. Convenio este instrumento internacional al que se han adherido, junto a la Unión, todos y cada uno de sus Estados miembros (España por instrumento de ratificación de 29 de diciembre de 2004). Si bien la Unión ha adoptado directivas para la ejecución de las disposiciones sobre derecho de acceso a la información⁵⁰ y a la participación ambiental⁵¹, no ha hecho lo mismo en relación con el acceso a la justicia ante los tribunales nacionales⁵².

Sin embargo, el mero hecho de que el Convenio haya entrado a formar parte del acervo jurídico de la Unión conlleva importantes implicaciones en la aplicación de sus disposiciones, también en relación con las relativas al acceso a la justicia

⁴⁹ Vid., entre otros, J. JORDANO FRAGA, “La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, N. 207 (2002), p. 45-65; L. ORTEGA ALVAREZ, C. ALONSO GARCIA, R. DE VICENTE MARTINEZ (Coord.), *Tratado de derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, 2013. Para una visión panorámica del impacto del Derecho de la Unión Europea en el Derecho administrativo español, vid. B. LOZANO, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª Edición, La Ley-Kluwer, 2010.

⁵⁰ Vid. J. A. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, “El acceso a la información...” *op. cit.*

⁵¹ Vid. C. PLAZA MARTIN, “La aplicación de las disposiciones...”, *op. cit.*

⁵² Vid. A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, “El acceso a la justicia ambiental...”, *op. cit.*, págs.6 ss.

ambiental. En primer lugar, porque el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Aarhus queda sometida a la supervisión de la Comisión Europea y al control último del Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE) mediante el recurso de incumplimiento regulado en los arts. 258 a 260 del TFUE⁵³. Y, en segundo lugar, pero no menos importante, por el mecanismo de diálogo y cooperación judicial entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que se articula a través de la cuestión prejudicial regulada en el art. 267 TFUE: a través de las cuestiones sobre la interpretación del Convenio que plantean los órganos judiciales nacionales, el TJUE puede garantizar una interpretación uniforme de dichas disposiciones en todos los Estados miembros. De hecho, este Tribunal se ha pronunciado ya en diversas ocasiones sobre la interpretación que debe darse a las disposiciones del Convenio de Aarhus, sentando doctrina que refuerzan la tutela judicial de dichas disposiciones por los órganos judiciales nacionales⁵³.

Así, el TJUE ha recordado en diversas sentencias que los tribunales nacionales que están obligados a interpretar el derecho procesal nacional de conformidad con las disposiciones del Convenio -y, en su caso, de las directivas a él vinculadas- y que, si dicha interpretación no fuera posible, deben inaplicar -en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión- las disposiciones nacionales que impiden de forma contraria al Convenio el ejercicio de los derechos que reconoce a ciudadanos y ONGs. Ha declarado de este modo que:

“[...] sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 41 y jurisprudencia citada)”⁵⁴.

Finalmente, hay que destacar que el Derecho ambiental de la Unión Europea ha tenido hasta el momento una menor influencia en la doctrina del Tribunal

⁵³ *Vid.*, por ej., la STJUE de 8 de noviembre de 2016 (Gran Sala), asunto C-243/15 *Asociación para la Protección de los Bosques VLK «LZ»*, sobre el art. 6 del Convenio y el derecho de participación de una organización de defensa del medio ambiente.

⁵⁴ *Vid.*, sintetizando esta doctrina, As. C-664/15, *Protect Natur*, *cit.*, párr. 57.

Constitucional, ya que considera que las normas del ordenamiento de la Unión tienen carácter “infraconstitucional” (STC 157/2016, de 22 de septiembre), por lo que, en principio, no le compete directamente. Ello con independencia de que los principios y disposiciones ambientales de la Unión Europea han sido tomados en consideración por el Tribunal Constitucional en sus decisiones, en conexión con el art. 45 CE (por ej., STC 15/2018, de 22 de febrero).

5. ¿En qué medida ha influido la jurisprudencia de Tribunales internacionales, regionales o supranacionales?

A comienzo de los años noventa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puso de manifiesto cómo el deterioro del medio ambiente puede menoscabar el efectivo disfrute de algunos de los derechos reconocidos en el Convenio, y que para evitarlo es preciso garantizar unas mínimas condiciones medioambientales. Así en el caso *Powell y Rayner* (Sentencia de 21 de febrero de 1991), examinó si la contaminación acústica causada por el aeropuerto de Heathrow suponía una vulneración del derecho reconocido en el art. 8 del CEDH (vida privada y familiar).

Los tribunales españoles comenzaron a hacerse eco de esta doctrina tras la Sentencia de 9 de diciembre de 1994, en el asunto *López Ostra c. España*, en la que el TEDH condena a España por la inactividad de un ente local –Ayuntamiento de Lorca– ante las denuncias de los problemas causados en la vía privada y familiar de una familia por el funcionamiento irregular de una depuradora de aguas residuales en la vecindad de su domicilio. En este caso la señora López y su familia había agotado sin éxito todos los recursos internos, incluido el recurso de amparo, frente a las emisiones de gases y malos olores, que ocasionaba una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos construida en las cercanías de su residencia y que operaba sin los permisos requeridos. En su demanda sostuvo que los malos olores provocaron a los miembros de su familia problemas de salud y menoscabó el derecho al domicilio y del derecho a la vida privada y familiar contenidos en el artículo 8 de la Convención. El TEDH consideró que el Estado no logró encontrar el debido equilibrio entre el interés de la comunidad, representado en la instalación de una planta de tratamiento de residuo, y el disfrute efectivo de la señora López Ostra de su derecho al respeto a al domicilio y su vida privada y familiar, estableciendo la responsabilidad del Estado por su inactividad a la hora de hacer efectivos los derechos de la demandante conforme al Convenio Europeo.

Posteriormente la Sentencia de 19.2.1998 en el asunto *Guerra y otros c. Italia*, y la Sentencia de 2.10.2001 en el asunto *Hatton y otros c. Reino Unido*, volvieron a poner en evidencia cómo la protección de derechos fundamentales reconocidos y consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (como en todos estos casos el derecho al respeto de la vida privada y familiar y de su domicilio) pueden ser utilizados por los particulares que se vean afectados por actuaciones que van en detrimento de dichos derechos para garantizar también, de forma indirecta, la protección del medio ambiente.

En todos estos asuntos existía una situación de violación de la normativa ambiental, y dichas infracciones eran atribuibles, al menos parcialmente y por omisión, a las Autoridades públicas nacionales. El TEDH va a confirmar que “atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de manera que perjudique a su vida privada y familiar”, declarando que tanto España, como Italia, como Reino Unido, habían violado el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos porque las Autoridades Nacionales no habían adoptado las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva del derecho a la vida privada y familiar.

Esta postura jurisprudencial ha sido recepcionada por nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/2001 (Caso Moreno Gómez), de 24 de mayo, en un caso precisamente de contaminación acústica, si bien el Tribunal desestimó el amparo por carecer las alegaciones de la recurrente de respaldo probatorio. Con esta doctrina se abre así indirectamente el recurso de amparo como vía de protección del medio ambiente⁵⁵.

6. ¿En qué medida se puede afirmar en la actualidad que existe un derecho fundamental al medio ambiente en su país objeto de tutela constitucional?

Conforme se ha expuesto en los apartados precedentes, a la luz de la ubicación del art. 45 CE entre los principios rectores de la política social y económica, y no entre los derechos y libertades fundamentales objeto de amparo constitucional- el Tribunal

⁵⁵ Vid. C. PLAZA MARTIN, *Derecho Ambiental...*, op. cit., 97 ss.; B. LOZANO CUTANDA y C. PLAZA MARTIN, “The Greening of Fundamental Rights and the post-constitutional Act on the Right to Petition”, *European Public Law* 8(4), 2002, pp. 455-461.

Constitucional ha declarado reiteradamente que el art. 45 CE no consagra un derecho fundamental a medio ambiente (por todas, STC 199/1996, de 3 de diciembre; y STC 233/2015, de 5 de noviembre).

7. ¿Cuáles son los principales retos de futuro?

Entre los diversos retos que en la actualidad afronta la tutela constitucional del medio ambiente en España se pueden destacar aquí, a mi juicio, dos en particular:

(a) Por una parte, avanzar en la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en todas y cada una de las acciones de los poderes públicos, conforme al art. 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible.

(b) Por otra, y en el caso del Tribunal Constitucional en particular, consolidar y profundizar en la doctrina que vincula el disfrute de derechos fundamentales objeto de amparo constitucional con la protección del medio ambiente.

Por otra parte, un sector cualificado de la doctrina aboga por la configuración del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad como derecho fundamental y, por ende, tutelable por sí mismo mediante el recurso de amparo; avance que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya citada, requeriría en su caso una reforma constitucional para introducirlo junto a los derechos fundamentales de la Sección 1ª del Capítulo II de nuestra Carta Magna⁵⁶.

⁵⁶ *Vid.*, entre otros, A. EMBID IRUJO, “En la hipótesis de una reforma constitucional, el derecho al medio ambiente debería caracterizarse como derecho fundamental”, en J. M. BAÑO LEON, (Coord.) Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, CEPC, Madrid, 2016; LOPEZ RAMON, “La construcción del ordenamiento ambiental español”, QDL 46, 2018, pág. 27.

