

EL INTERÉS LEGÍTIMO PARA RECURRIR EN AMPARO. LA EXPERIENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL*

Ángel J. GÓMEZ MONTORO**

RESUMEN: ¿Podría alguien acudir en amparo, invocando el derecho a la vida de un preso que se niega a recibir alimentación por estar en huelga de hambre? El TC ha admitido recursos de amparo por lesión al honor, a la intimidad o a la propia imagen de personas fallecidas e incluso por personas de raza judía que defienden su derecho al honor frente a declaraciones que ridiculizaban el holocausto. Igualmente, el TC ha aceptado la legitimación de la asociación Provida para impugnar disposiciones jurídicas relacionadas con la práctica legal de la interrupción del embarazo o bien de una asociación de profesores de religión para impugnar una determinación que les impediría ser directores de centros públicos. Estos supuestos se han presentado, nos explica el autor de este artículo, gracias a que la expresión “interés legítimo” parece indicar que la legitimación procesal no tiene por qué derivar de la titularidad del derecho fundamental de una persona, sino que también puede tenerla quien ostenta sólo un interés para su defensa.

ABSTRACT: *Could somebody ask for “Amparo” invoking the right to life of a prisoner who refuses to receive feeding because he is in a hunger strike? The Constitutional Tribunal has admitted resources of “Amparo” by honor injury, privacy, or own image of passed away persons and even by Jewish people who defend their right to honor originated by declarations that ridiculed the holocaust. The Constitutional Tribunal has also legitimized a Prolife association in order to oppose legal dispositions related to the legal practice of interruption of pregnancy; it has also legitimized freedom of association by professors of religion to oppose a determination that prevented them to be directors of public centers. The autor explains in this interesting article that these assumptions have appeared due to the legitimate expression that seems to indicate that procedural legitimization does not have any reason to derive from the titularity of a person’s fundamental right, but it can also be held by any people that shows interest for his defense.*

* Texto de la ponencia presentada en el seminario “La Justicia federal en la actualidad”, organizado por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, celebrado en México, D. F., del 23 de abril al 2 de mayo de 2002. En el texto se usan las siguientes abreviaturas: ATC: Auto del Tribunal Constitucional; CE: Constitución española de 1978; FJ: Fundamento jurídico; LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

** Profesor titular de derecho constitucional en la Universidad de Navarra (España).

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El Tribunal Constitucional español ha tratado en numerosas resoluciones sobre el alcance que debe darse a la expresión “interés legítimo” con fines de legitimación procesal. La mayor parte de esos pronunciamientos no están relacionados con la determinación de cuándo se puede ser parte en el proceso de amparo, sino con la decisión sobre si se ha vulnerado o no el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución española. Según el mencionado precepto, “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Como la pluralidad de derechos que se encierran en la norma transcrita (y entre ellos los derechos de acceso a la jurisdicción y a los recursos legalmente establecidos) se encuentran protegidos por el recurso de amparo, no es infrecuente¹ —y, desde luego, no lo ha sido a lo largo de estos años— que el Tribunal Constitucional deba decidir si una determinada resolución judicial que niega legitimación a quien, invocando la concurrencia de un interés legítimo pretende ser parte en un proceso, lesiona o no el derecho a la tutela judicial efectiva.

Como criterio general, y de acuerdo con el principio *pro actione*, el tribunal ha propuesto una interpretación amplia de los requisitos procesales y, más en concreto, de las normas que regulan la legitimación. De esta forma, han sido numerosas las resoluciones en las que ha sostenido la necesidad de seguir un entendimiento amplio de lo que la legislación procesal en materia contencioso-administrativa denominaba “interés directo”. Así, ha sostenido que “al conceder el artículo 24.1, CE, el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos está imponiendo a los jueces y tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen

1 Según el art. 4 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, el ejercicio de las acciones de protección de los mencionados derechos de una persona fallecida corresponde a quien ésta haya designado a tal efecto en su testamento, pudiendo ser la designada una persona jurídica. Si no existe esa designación, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos, y se reconoce incluso legitimación al Ministerio Fiscal para que pueda ejercitar esas acciones si no han transcurrido más de ochenta años desde el fallecimiento

en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de “interés directo” que se contiene en el artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (así se pronuncia, entre otras muchas, la STC 195/1992, FJ 2o.). De esta jurisprudencia, reiterada desde sus primeros años de funcionamiento, se haría eco el legislador al disponer en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que:

Los juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

Este mismo criterio le ha servido al Tribunal Constitucional para determinar cuándo la falta de notificación a una persona de la incoación de un proceso vulnera su derecho a la defensa, garantizado asimismo en el artículo 24, CE. La doctrina se resume, por ejemplo en la STC 97/1991:

Este tribunal ha venido sosteniendo, desde una de sus primeras Sentencias, que “el artículo 24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito al legislador —y al intérprete— consistente en promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción, lo que conduce a establecer el emplazamiento personal de los que puedan comparecer como demandados —e incluso coadyuvantes— siempre que ello resulte factible (STC 9/1981)”. Según esta doctrina, han de ser emplazados personal y directamente, además de la Administración autora del acto que se impugna, el codemandado o persona a cuyo favor deriven derechos del propio acto e incluso toda persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto. Quedan al margen de este tipo de comunicación procesal los terceros que, siendo titulares de intereses legítimos que no les son específicos y propios, tienen derecho a personarse en el proceso y a constituirse como parte del mismo, si así lo solicitan, pero que no ostentan, sólo por ello, el derecho a ser emplazados personal y directamente (FJ 2o.).

Desde esta perspectiva, el tribunal ha perfilado el interés legítimo, digno de recibir la tutela jurisdiccional que garantiza el artículo 24.1, CE, como “cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación

pretendida” (SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988 y 97/1991, y ATC 356/1989), insistiendo en que se trata de un:

Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración (STC 195/1992, FJ 4o.).

Como es de sobra conocido, este tipo de interés sirve de manera especial, aunque desde luego no exclusiva, para la protección de intereses colectivos y, por ello, es especialmente adecuado para justificar la legitimación de entidades de base asociativa a quienes con frecuencia el ordenamiento encomienda la tutela de los llamados intereses difusos. Dentro de ellas, el Tribunal Constitucional español ha dotado de una protección muy especial a los sindicatos, cuya actividad viene garantizada por el derecho a la libertad sindical previsto en el artículo 28, CE. Han sido abundantes las ocasiones en las que el tribunal ha revisado la negativa judicial a admitir la legitimación de un sindicato que impugnaba una medida que entendía contraria a los derechos de los trabajadores. La reciente STC 24/2001 resume, en su fundamento jurídico 3o., la doctrina al respecto en unos párrafos que por su claridad, y pese a su extensión, parece conveniente reproducir:

Como afirmamos en la STC 210/1994, “los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (artículos 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (por todos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8 o artículo 5, parte II, Carta Social Europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional ‘no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado. Cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singulus*, sean de ne-

cesario ejercicio colectivo' (STC 70/1982, FJ 3), en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva (SSTC 70/1982, 37/1983, 59/1983, 187/1987 ó 217/1991, entre otras). Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores" (FJ 3).

Ahora bien, el tribunal ha insistido también en que esa legitimación no es automática, sino que tiene que justificarse en cada proceso, lo que exige una vinculación especial con la cuestión en él ventilada:

Queda pues clara la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores. Pero a renglón seguido, como segundo dato esencial, en la misma STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2, se afirma la necesidad de que la legitimación otorgada por el artículo 32 LJCA de 1956 (referida, como es evidente, a sindicatos de naturaleza bien distinta a los actuales), y reconducible a la relevancia constitucional de los sindicatos, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que éstos entablen ante los tribunales: "Esa capacidad abstracta del sindicato tiene que concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. La función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer", dijimos también en la STC 210/1994, FJ 4o. Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas particulares la misma regla que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: tener interés legítimo en él. Por tanto, continuaba la STC 101/1996 de 11 de junio, "su legitimación en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, o *legitimatio ad causam*, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 97/1991 FJ 2, con cita de la STC 257/1988" (esta última cita la retomó la STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 5).

Las páginas que siguen no pretenden ser un análisis de carácter general de esta abundante jurisprudencia constitucional sobre la noción de interés

legítimo. Nuestra intención es más limitada y se centra en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de esa noción, en relación con la legitimación para interponer ante él un recurso de amparo. Desde luego que ha partido también, en este caso, de la concepción ya expuesta sobre el interés legítimo, pero en su aplicación práctica existen otros condicionantes que, en ocasiones, le llevan a adoptar posturas más restrictivas que cuando lo define en relación con otros procesos. Y es que, como intentaré demostrar a lo largo de esta exposición, la legitimación no depende sólo del interés que en abstracto pueda tener una persona física o jurídica para intervenir ante un tribunal, sino también del tipo de proceso de que se trate, y el recurso de amparo es en España un proceso especial, configurado como una vía de tutela de determinados derechos fundamentales (en concreto, los contenidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución) frente a actuaciones del poder público, y del que conoce sólo el Tribunal Constitucional. No se trata, por tanto, de una vía para la garantía de intereses difusos o para un control abstracto de la constitucionalidad de disposiciones normativas, y esto va a condicionar el alcance de la legitimación.

II. LA LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR EN AMPARO

El artículo 161.1 b) de la Constitución española atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer “del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución”, determinando este último artículo que “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección 1a. del capítulo II ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo”. El recurso de amparo se configura, por tanto, como un procedimiento especial, del que conoce de manera exclusiva el Tribunal Constitucional, puesto a disposición del ciudadano para la tutela de algunos de sus derechos fundamentales; en concreto, los previstos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la norma fundamental. A la luz de estos preceptos constitucionales, podría pensarse que la legitimación para recurrir corresponde sólo al ciudadano que ve lesionados sus derechos. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos en los que sólo la víctima de

la vulneración puede ejercer la acción de amparo, el artículo 162, CE, al regular la legitimación requerida para los distintos procesos constitucionales, ha dispuesto que puede interponer el recurso de amparo “toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal”. Hay, por tanto, una legitimación subjetiva, vinculada de algún modo a la titularidad del derecho, y una legitimación institucional que se ha reconocido a dos órganos que tienen entre sus funciones la defensa de los derechos fundamentales. Por lo que a la primera de ella se refiere, el artículo 162.1 b), CE contiene una regulación más amplia que la del artículo 53.2, y ello por dos órdenes de consideraciones: en primer lugar, no habla de ciudadano sino de toda persona física (lo que incluye también a los extranjeros) o jurídica; en segundo lugar, la utilización de la expresión “interés legítimo” parece indicar que para que se tenga legitimación, la vinculación que debe darse entre el derecho fundamental y la persona que interpone el recurso no tiene por qué ser en todos los casos la que deriva de la titularidad del derecho.

La Constitución no da sin embargo, ninguna pista sobre cuándo puede entenderse que concurre un interés legítimo. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no ha venido a aportar luz sobre el tema sino, más bien, y como ha sido puesto de relieve por casi todos los autores que han tratado del tema y por el propio Tribunal Constitucional, a sembrar alguna confusión. Así, según su artículo 46 pueden interponer un recurso de amparo, además del defensor del pueblo y del Ministerio Fiscal, en los casos del artículo 42, LOTC (amparos contra actos del Poder Legislativo), la “persona directamente afectada” y en los casos de los artículos 43 y 44 (amparo contra actos del Poder Ejecutivo y Judicial, respectivamente), “quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente”. Como puede apreciarse, en ninguno de los dos supuestos se hace referencia a la titularidad del derecho, y ni siquiera se alude —por remisión al artículo 162.1.b), CE— a la existencia de un interés legítimo. La primera fórmula —“persona directamente afectada”— parece apuntar al titular del derecho, pero esa interpretación sería —por excesivamente restrictiva— contraria al mencionado precepto constitucional. En cuanto a los recursos frente a actos de los poderes Ejecutivo y Judicial, la fórmula es, por el contrario, excesivamente vaga, tomándose como punto de conexión la intervención en un proceso previo

(en el que se puede haber sido parte, bien como demandante bien como demandado), y sin que se exija en principio la titularidad del derecho o la existencia de un interés legítimo. Como ha señalado la doctrina mayoritaria, el artículo 46, LOTC, no contiene la regulación de los sujetos legitimados para recurrir en amparo sino que establece unos requisitos procesales derivados, en buena medida, del carácter subsidiario con que el recurso de amparo se concibe en España.

El Tribunal Constitucional mismo ha dejado claro la escasa utilidad del artículo 46, LOTC, a la hora de determinar la legitimación en un concreto proceso de amparo. Y ello por un doble tipo de razones: primero, porque es posible que el derecho fundamental violado lo sea precisamente de quien, debiendo haber sido llamado a juicio no lo fue; segundo, porque el hecho de haber sido parte no implica *per se* la concurrencia de un interés legítimo, si no existe además una conexión suficiente con el derecho fundamental en juego. A la primera situación alude, por ejemplo, el ATC 1193/1988:

Esta legitimación la otorga la Ley Orgánica del tribunal [artículo 46.1 b)], además de al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, a “quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente”. En su pura literalidad este precepto podría llevar a negar legitimación a la recurrente, que no fue parte en los autos... en donde se produjeron las violaciones del derecho a la tutela judicial efectiva que ahora se dicen producidas. Tal interpretación literal resulta, sin embargo, insuficiente por una doble razón. La primera y menos atinente al caso, o atinente sólo de modo lateral, es la que resulta del hecho bien conocido de que una posible violación del derecho a la tutela judicial efectiva es el que se produce efectivamente en daño de quien no fue llamado al proceso habiendo debido serlo. En situaciones de ese género, este tribunal, en una doctrina reiterada y constante, ha entendido que la interpretación literal del precepto es imposible, puesto que sería un ludibrio negar a alguien legitimación para recurrir en amparo por no haber sido parte en el previo proceso judicial, cuando la violación de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se ha producido justamente porque, por falta de emplazamiento o por otras causas, se le ha negado la posibilidad de serlo. El apartamiento de la interpretación literal está justificado en esos casos no sólo por consideraciones teleológicas, sino también por razones sistemáticas. La LOTC ha de ser interpretada, como el ordenamiento todo, de acuerdo con la Constitución y en ésta [artículo 162.1 b)] la legitimación para el amparo se concede a “toda personal natural o jurídica que invoque un interés legítimo”, esto

es, a toda aquella persona cuyo círculo jurídico pueda resultar perjudicado por la violación por obra del poder, de un derecho fundamental aunque la violación no se produjese directamente en su contra (FJ único).

A la segunda realidad —el mero hecho de haber sido parte no otorga *per se ipsam* un interés suficiente para recurrir— ha aludido el tribunal en numerosas resoluciones en las que ha insistido en que:

El requisito de haber sido parte en el proceso antecedente no puede entenderse —como se dijo ya en el Auto 102/80, de 20 de noviembre (fundamento jurídico 1), de la Sala Primera y según reconoce el propio recurrente en su escrito de alegaciones— al modo de una condición suficiente por sí sola para, al margen de toda otra consideración substantiva, poder interponer con eficacia el recurso de amparo. Lejos de esto, hará falta que quien aparezca como demandante se halle en una específica relación con el objeto de la pretensión deducida, relación que provendrá, las más de las veces, de la titularidad propia del derecho o libertad presuntamente vulnerado, pero que podrá también derivarse de un mero “interés legítimo” en la preservación de derechos o libertades de otro. Sólo de este modo se dará cumplimiento a lo prevenido en el citado artículo 162.1 b) de la Norma Fundamental, adecuándose también a lo que demanda la propia naturaleza del amparo constitucional que no abre, como se ha advertido repetidamente, una vía impugnatoria abstracta, sino un cauce para obtener la reparación de las concretas violaciones de que hayan podido ser objeto las situaciones jurídicas subjetivas cuya tutela tiene atribuida (ATC 139/1984, FJ 1o.).

Haber sido parte en el proceso previo que, salvo en los casos de recurso de amparo contra actos del Poder Legislativo (artículo 42, LOTC), debe existir siempre, no es razón suficiente para ostentar legitimación en el recurso de amparo. Es verdad que, salvo en los supuestos de condenas *inaudita parte*, sólo quien ha intervenido en el proceso anterior podrá interponer una demanda de amparo; esto es, sin embargo, consecuencia de la subsidiaridad del amparo, tal y como la entienden el legislador y el Tribunal Constitucional español y, en todo caso, no vale la afirmación contraria: es decir, no cualquiera que haya sido parte en ese proceso previo tiene automáticamente legitimación para recurrir en amparo.

III. EL ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “INTERÉS LEGÍTIMO” EN EL ARTÍCULO 162.1 B) DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Excluida la dicción del artículo 46, LOTC, como fórmula precisa para determinar quién goza de legitimación para interponer un recurso de amparo, toda la atención se centra en la determinación del alcance de la expresión “interés legítimo” que utiliza el texto constitucional. Conviene, por tanto, dedicar alguna atención a la interpretación que de la misma viene haciendo el Tribunal Constitucional español.

Éste ha insistido, en primer lugar, en que no puede confundirse el concepto de interés legítimo con el más restrictivo de la titularidad personal del derecho fundamental (STC 47/1990, FJ 2o.). Pero ha precisado, asimismo, que tampoco cabe entenderlo en términos tan amplios que sea posible identificarlo con la acción pública o la acción popular en defensa de la ley. Así lo puso de relieve en una de sus primeras resoluciones (el ATC 399/1982), y lo ha reiterado con frecuencia, posteriormente, saliendo al paso de los intentos de justificar una legitimación cuando no existe conexión alguna con los derechos fundamentales comprometidos. Se trata, por tanto, de una categoría intermedia entre la titularidad y la legitimación abstracta, sin conexión alguna con el objeto del proceso.

Ahora bien, dicho lo que no es, resulta sin duda más complicado intentar precisar en positivo lo qué deba entenderse por interés legítimo. Desde sus primeras resoluciones, y marcando diferencias con el entendimiento restrictivo que por aquel entonces los Tribunales de la Contencioso-Administrativo tenían del “interés directo”, el Tribunal Constitucional insistió en que la noción utilizada por el artículo 162.1 b), CE, es más amplia que la de interés directo (así, por ejemplo, en las SSTC 60/1982, 67/1986, 97/1991 y 148/1993). E intentando perfilar un poco más sus contornos, ha señalado que es necesario que de la violación denunciada se deriven perjuicios para el recurrente, “al quedar afectado de algún modo su círculo de intereses” (ATC 102/1980) o que el interés legítimo resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (ATC 356/1989). Ha sostenido, igualmente, que:

A los efectos del recurso de amparo, no siempre es necesario que los ulteriores efectos materiales de la cosa juzgada hayan de repercutir en la esfera patri-

monial del recurrente, siendo suficiente que, con respecto al derecho fundamental infringido, el demandante se encuentre en una determinada situación jurídico-material que le autorice a solicitar su tutela de este tribunal (STC 214/1991, FJ 3o.). Pero ha dejado claro que debe tratarse de un interés en sentido propio, cualificado o específico (SSTC 257/1988, 25/1989, 97/1991).

Esta aparente generosidad a la hora de interpretar la noción de “interés legítimo” con los fines de la legitimación para acudir en demanda de amparo al Tribunal Constitucional, puede hacer suponer al lector de estas páginas que serán numerosos los recursos de amparo en los que la demanda la interpone no el titular del derecho, sino quien ostenta un interés de otro tipo, y que el tribunal llevará a cabo una generosa aplicación de las reglas sobre la legitimación tendente a un reconocimiento amplio de la misma. Estas conclusiones serían, sin embargo, precipitadas. Debe, en primer lugar, señalarse que en no pocos casos el Tribunal Constitucional ni siquiera se ha planteado si quien acude a él lo hace en defensa de un derecho propio o por tener un interés legítimo. En muchos recursos de amparo si ninguna de las partes comparecientes en el proceso ha puesto óbices a la legitimación del recurrente y existía una cierta conexión entre él y el derecho en juego, el tribunal ha dado por supuesta la legitimación y no se ha preocupado de aclarar, ni siquiera en el fallo, si el derecho vulnerado lo era de quien recurría o de un tercero. Así, y por citar sólo algún ejemplo, en la STC 26/1981, que resolvió un recurso interpuesto por la Federación de Comisiones Obreras de Transportes y Comunicaciones y por los miembros del Comité de Empresa de RENFE, el tribunal otorgó el amparo, pero sin aclarar en qué condición intervenían los recurrentes y a quién corresponde el derecho vulnerado. Y en la STC 31/1993, no dejó claro si el derecho lesionado lo era del partido político recurrente o de los concejales afectados por la decisión impugnada, y, en consecuencia, si el partido actuaba en nombre propio o por sustitución. En algún caso, el tribunal llega incluso a hacer afirmaciones contradictorias: tal es el caso de la STC 23/1990, que resolvió un amparo interpuesto por un grupo parlamentario, y por cada uno de sus miembros contra la resolución de la mesa de un Parlamento autonómico que rechazó una enmienda a la totalidad presentada por ese grupo. El hecho de que firmantes del recurso sean tanto los parlamentarios como el propio grupo, ya parece indicar las dudas que este tipo de cuestiones plantean; el tribunal, por su parte, declaró sin especiales argumentaciones que “el re-

curso se debe entender... interpuesto por las personas —diputados—” (FJ 1o.), pero en el fundamento jurídico quinto afirma que “a los Grupos Parlamentarios, y sólo a ellos, otorga el Reglamento la facultad de presentar enmiendas a la totalidad proponiendo un texto completo alternativo al del Proyecto”.

Por otra parte, en los supuestos en los que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado expresamente sobre la concurrencia o no de un interés legítimo suficiente para interponer la demanda de amparo, no siempre —y muy posiblemente ni siquiera en la mayoría de los casos— ha admitido la legitimación. Y es que, en primer lugar, el tribunal viene insistiendo en que la concurrencia efectiva del interés requiere que “el demandante se encuentre en una determinada situación jurídico-material que le autorice a solicitar su tutela de este tribunal” (STC 214/1991), situación que, además, “no puede ser considerada en abstracto sino que... se encuentra también en función del derecho fundamental vulnerado” (STC 7/1981 y ATC 942/1985) y que debe apreciarse “en relación concreta con el acto objeto de la impugnación en vía constitucional” (STC 201/1987).

IV. LA LEGITIMACIÓN DEL TITULAR DEL DERECHO VULNERADO

El supuesto más claro de concurrencia de interés legítimo para la interposición de una demanda de amparo es el de la titularidad del derecho que se entiende vulnerado por un acto del poder público. Quien es titular del derecho comprometido, puede impetrar su tutela por la vía del recurso de amparo, cuando entiende lesionado alguno de los derechos a que se refiere el artículo 53.2, CE. Con tal propósito, conviene recordar que el Tribunal Constitucional español ha reconocido esa titularidad más allá de los estrechos límites de la expresión “ciudadano” que utiliza el citado precepto constitucional.

Ha admitido, en primer lugar, que también los extranjeros son titulares de derechos fundamentales. Aunque la cuestión acerca de cuáles derechos en concreto pueden tener, no es desde luego pacífica, especialmente respecto de aquellos que se encuentran ilegalmente en España, el Tribunal Constitucional viene señalando que existe una completa igualdad entre españoles y extranjeros respecto de aquellos derechos que pertenecen a

la persona en cuanto tal y no como ciudadano, es decir, “aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español” (STC 107/1984, FJ 4o.). A título de ejemplo se mencionan en esa misma sentencia los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad y a la libertad ideológica, relación a la que en otras ocasiones el tribunal ha añadido el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 99/1985, FJ 2o.) y la libertad individual del artículo 17, CE (STC 115/1987, FJ 1o.). En los derechos no inmediatamente vinculados con la dignidad humana, la ley tiene una mayor libertad de configuración y, como regla general, puede introducir diferencias de trato entre españoles y extranjeros, basadas precisamente en el dato de la nacionalidad. Esa regla no es, sin embargo, absoluta, ya que el Tribunal Constitucional entiende que el artículo 13.1, CE, no autoriza a que el legislador ignore otros preceptos constitucionales, es decir, no puede configurar libremente el contenido de los derechos cuando éstos están ya configurados en la Constitución (STC 115/1987, FJ 3o.). Fuera de los derechos del primer grupo y de la limitación del contenido esencial en la configuración de los derechos del segundo, el legislador puede, en principio, establecer diferencias entre las condiciones de ejercicio para los españoles y para los extranjeros, como se deduce tanto del artículo 13.1 como del artículo 14, CE, según el cual “los españoles son iguales ante la ley”. Caben, en consecuencia, diferencias de trato, si bien estarán sujetas en última instancia al control de razonabilidad por parte del Tribunal Constitucional. En todo caso, y para los propósitos que ahora interesan, siempre que el extranjero pueda ser titular de un derecho fundamental, podrá acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional para su defensa, y esto cabe afirmarlo también respecto de quienes se encuentran ilegalmente en España, en cuanto a los derechos que están esencialmente vinculados con la dignidad de la persona.

También ha reconocido el Tribunal Constitucional titularidad de derechos a las personas jurídicas de derecho privado. Como más adelante se verá, estas entidades pueden interponer recursos de amparo en defensa de derechos de sus miembros, y su legitimación es especialmente adecuada para la defensa de derechos de carácter colectivo, pero pueden, en primer lugar, intervenir en defensa de los derechos que ostentan con carácter propio. Esa capacidad para ser titulares de derechos fundamen-

tales la ha reconocido el Tribunal Constitucional, a pesar de que no existe en la Constitución española una previsión expresa como el artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn. Tras algunos pronunciamientos sobre derechos concretos, en la STC 23/1989 el tribunal afirmó con un carácter más general y de manera categórica que: “en nuestro ordenamiento constitucional, aun cuando no se explicita en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas” (FJ 2o.). No son pocos los problemas que se plantean para determinar cuáles son esos derechos que “por su naturaleza” pueden corresponder a las personas jurídicas, pero siempre que esa titularidad sea posible, la persona jurídica ostentará la legitimación precisa para su defensa a través del recurso de amparo.

También tienen legitimación para la defensa de sus derechos las personas jurídicas de derecho público, si bien en este caso la postura del tribunal respecto del reconocimiento de derechos fundamentales ha sido muy restrictiva. El Tribunal Constitucional español ha seguido también en esta materia la senda del alemán, y les ha negado —con la excepción de los derechos procesales— la capacidad de ser titulares de derechos fundamentales. La justificación está en la propia noción de derechos fundamentales a los que, tanto histórica como dogmáticamente, se ha concebido como instrumentos de los ciudadanos frente al poder. El reconocimiento de la titularidad a entidades, tras la que está un poder público, llevaría a una confusión entre titulares y destinatarios de los derechos. Por otra parte, mientras que la persona jurídica de derecho privado es fruto del ejercicio por los ciudadanos de sus derechos fundamentales, y ella misma se convierte a su vez en un medio para el ejercicio de esos derechos, la persona jurídica de derecho público es creación del Estado (en su significado más amplio) y constituye habitualmente un instrumento de descentralización con el que se busca, en definitiva, una organización administrativa más flexible y eficaz. No obstante, el Tribunal Constitucional les ha reconocido la titularidad de los derechos procesales del artículo 24, CE, excepción que se justifica por la fuerte vertiente objetiva que presentan (al aparecer no sólo como derechos subjetivos sino como principios objetivos por los que se deben regir los procesos jurisdiccionales) y por el principio de igualdad de armas en el proceso.

Sin embargo, el tribunal ha señalado algunos límites cuando se trata del derecho de acceso a la jurisdicción al entender que, a diferencia de lo que ocurre con los particulares y las personas jurídico-privadas, el legislador no está obligado ex artículo 24.1, CE, a establecer en todo caso cauces para que las personas jurídico-públicas defiendan sus intereses (SSTC 64/1988 y 129/1995). Y en la STC 237/2000 ha ahondado más en estas diferencias, reduciendo los derechos de los entes públicos a “las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso”, y excluyendo del artículo 24.1, CE, la tutela de sus privilegios y prerrogativas.

V. LA LEGITIMACIÓN POR LA CONCURRENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO

Como ha quedado dicho, el constituyente español ha querido que la vía del recurso de amparo no esté sólo abierta a quien es titular del derecho fundamental, sino también a quien, sin serlo en sentido estricto, ostenta un interés para su defensa. Ese interés no puede ser el genérico del respeto de los derechos, sino que debe tratarse de “un interés propio, cualificado y específico” que habrá de determinarse atendiendo al tipo de derecho comprometido, a la especial relación —legal o de hecho— con su titular, y a la propia posición de quien lo invoca. Sin ánimo de ser exhaustivo, intentaré exponer de forma más o menos sistematizada, el alcance que el Tribunal Constitucional ha dado a la expresión “interés legítimo”, y señalar los supuestos en los que ha apreciado su concurrencia para la interposición de una demanda de amparo. Con tal propósito, conviene tratar por separado la situación de la persona física y la de las personas jurídicas y, dentro de éstas, la de las personas jurídico-privadas y las de derecho público.

a) Personas físicas: las personas físicas acuden normalmente al Tribunal Constitucional en defensa de sus propios derechos. Se han dado, no obstante, algunos casos en los que es la legitimación para recurrir se ha justificado en un interés de otra índole. Dejando de lado los supuestos en los que se ostenta *ex lege* un título para actuar en nombre de otro (lo que ocurre sobre todo en el caso de menores e incapaces), el supuesto más claro es el de la sustitución *mortis causa*, es decir, la interposición del recurso de amparo para la defensa de un derecho fundamental de un fallecido. Como es sabido, la titularidad de los derechos

fundamentales se extingue en principio con la muerte de la persona (SSTC 231/1988, 218/1991 y ATC 107/1995) y, de acuerdo con ello, el Tribunal Constitucional español ha entendido que una vez que ha muerto el titular del derecho lesionado, desaparece el objeto del recurso de amparo (ATC 242/1998). No obstante, esto no impide que algunos derechos —señaladamente los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen— puedan tener cierta eficacia *post mortem*, y en esos casos serán los familiares los que podrán acudir en amparo para su defensa.² De hecho, el Tribunal Constitucional ha admitido —y estimado— recursos de amparo por la lesión del honor, intimidad o propia imagen de personas fallecidas (por ejemplo, SSTC 171 y 172 de 1990, 178/1993 y 190/1996). Se trata, sin duda, de supuestos excepcionales y, por otra parte, en la jurisprudencia constitucional no queda claro si el derecho es cuestión corresponde al fallecido, a su memoria (como en ocasiones afirma el tribunal) o si en realidad lo que se protege es más bien la incidencia de determinadas afirmaciones o noticias en las personas del ámbito familiar del fallecido (como se señala en las STC 231/1988 y 190/1996 o en el ATC 242/1998).

Más excepcionalmente, ha admitido también el tribunal la legitimación de personas físicas para defender derechos de terceros con los que tienen una relación profesional. Tal fue el caso de la STC 217/1992, en la que se reconoció legitimación a algunos profesores de la Universidad de Sevilla para impugnar determinados preceptos de los estatutos aprobados por la universidad que consideraban contrarios al derecho a la igualdad de los estudiantes.

Ciertamente —afirma el tribunal en el fundamento jurídico 5o.— la titularidad de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la disposición administrativa impugnada —los reconocidos en los artículos 14 y 23.2 de la CE— no corresponde a los recurrentes, todos ellos profesores de la Universidad de Sevilla, sino a los estudiantes de la mencionada Universidad. Con todo, no cabe negar a los actores la posibilidad de invocar en este caso

² Según el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, el ejercicio de las acciones de protección de los mencionados derechos de una persona fallecida corresponde a quien ésta haya designado a tal efecto en su testamento, pudiendo ser la designada una persona jurídica. Si no existe esa designación, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos, y se reconoce incluso legitimación al Ministerio Fiscal para que pueda ejercitar esas acciones si no han transcurrido más de ochenta años desde el fallecimiento

un interés legítimo que les legitima a la luz del artículo 162.1 b) de la CE para interponer el presente recurso de amparo, máxime teniendo presente la flexibilidad con la que este tribunal ha venido interpretando y exigiendo este requisito procesal.

Pero sin duda, el caso en el que el Tribunal Constitucional ha llevado más lejos la noción de interés legítimo fue el resuelto por la STC 214/1991, en la que se decidió sobre la demanda interpuesta por una mujer de raza judía, quien previamente había ejercido una acción de defensa del derecho al honor por las declaraciones de un ex jefe de las *Waffen S. S.*, recogidas en una revista en las que ridiculizaba el holocausto. En la vía judicial previa, todos los órganos intervinientes habían negado la legitimación a la recurrente, por entender que las declaraciones no implicaban una lesión de su derecho al honor o de su familia. El Tribunal Constitucional entenderá, por el contrario, que al estar ante un derecho personalísimo, como es el honor, la legitimación corresponde originariamente a su titular, pero que:

ello no excluye, ni la existencia de otras legitimaciones (*v. gr.*, la legitimación por sucesión de los descendientes, contemplada en los artículos 4 y 5 de la LO 1/1982, de protección del derecho al honor), ni que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo, de tal suerte que, menospreciando a dicho grupo socialmente diferenciado, se tienda a provocar del resto de la comunidad social sentimientos hostiles o, cuando menos, contrarios a la dignidad, estima personal o respeto al que tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de su nacimiento, raza o circunstancia personal o social (artículos 10.1 y 14 CE). En tal supuesto, y habida cuenta de que los tales grupos étnicos, sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones, civiles y penales, en defensa de su honor colectivo, de no admitir el artículo 162.1 b) CE, la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros, residentes en nuestro país, para poder reaccionar jurisdiccionalmente contra las intromisiones en el honor de dichos grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino que también el Estado español de derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que

nuestra Constitución proclama (artículo 1.1, CE) y que el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresamente proscribe (“toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”) (FJ 3o.).

b) Personas jurídicas de derecho privado: como es sobradamente conocido, la noción de interés legítimo ha servido fundamentalmente para superar una concepción de la legitimación marcadamente individualista, basada exclusivamente sobre la noción de derecho subjetivo. En ocasiones, lo que está en juego no es el derecho de un sujeto sino un interés colectivo que merece también la protección del ordenamiento, y para su tutela son especialmente adecuadas las organizaciones personificadas, muchas de las cuales se crean precisamente para la tutela de esos intereses difusos o, si se quiere, intereses generales. No es de extrañar, por tanto, que muchos de los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha admitido una legitimación para recurrir en amparo, basada no en la titularidad del derecho sino en un interés legítimo, se refieran a personas jurídicas.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que son numerosos los casos en los que si bien en el proceso judicial previo al amparo se discutió, e incluso se negó la legitimación de la persona jurídica para ser parte del mismo, una vez que ésta acude en amparo al Tribunal Constitucional, no lo hace ya invocando un interés legítimo sino en defensa de un derecho propio: el de la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1, CE, que se habría visto vulnerado por la decisión del órgano judicial de negarle legitimación. En estos casos, muy abundantes en la jurisprudencia constitucional, se contienen afirmaciones jurisprudenciales, sin duda muy interesantes, sobre el alcance de la expresión “interés legítimo”, pero que nada aportan a la legitimación para recurrir en amparo, pues, insisto, la persona jurídica acude después al Tribunal Constitucional en defensa de un derecho del que es —o se considera— titular.

Una segunda hipótesis, en la que sí ya entra en juego el interés legítimo al que se refiere el artículo 162.1 b), CE, se produce cuando la persona jurídica interpone un recurso de amparo en defensa del derecho de uno o de varios de sus miembros. Han sido numerosos los casos en los que, ante el despido con lesión del derecho a la huelga o de la libertad sindical de uno o varios trabajadores, es el sindicato el que interpone

el recurso de amparo; y lo mismo cabe decir de los grupos parlamentarios en relación con los derechos de sus miembros o de una asociación respecto de los suyos. En todos estos casos, no parece cuestionable la existencia de un interés real y concreto que justifica la legitimación de la persona jurídica. Pero estos supuestos suscitan un problema de otra índole: en principio, los derechos son personalísimos y la puesta en marcha de las acciones para su tutela corresponde, en principio, a su titular. Cabría plantearse, entonces, si en estos casos es necesaria una autorización expresa del titular o de los titulares de los derechos lesionados, así como qué ocurriría si éste y la persona jurídica a la que pertenece, tienen intereses contrapuestos. Volveré sobre esto en el siguiente epígrafe.

Hay, por último, supuestos en los que la persona jurídica no actúa en realidad *sustituyendo* al titular del derecho vulnerado (pues realmente no existe una vulneración concreta de sujetos determinados), sino que interpone el recurso en defensa de los derechos fundamentales de un colectivo más o menos amplio. Este tipo de recursos se plantean, sobre todo, cuando lo que se impugna no es un acto sino una disposición de carácter general que, salvo que sea autoaplicativa, no vulnerará por sí misma concretos derechos. En estos casos, el tribunal ha exigido una conexión entre el objeto del proceso y los fines para los que la asociación fue creada. Así, por ejemplo, en el ATC 13/1989, el tribunal afirmó la legitimación de una asociación pro-vida para impugnar un real decreto relativo a centros sanitarios y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo, que consideraba contrario al derecho a la vida.

Al tener dicha Asociación como fin estatutario —se afirma en el FJ 3o.— la defensa del derecho a la vida “en especial frente al aborto y la eutanasia”, es evidente que dicho fin se halla en relación de afectación directa con el objeto del proceso y que, al impugnar la disposición recurrida, la Asociación mencionada defiende un interés legítimo propio y específico que, en el presente caso, coincide con la defensa de derechos fundamentales ajenos supuestamente infringidos por aquélla.

Asimismo, el tribunal ha reconocido legitimación procesal a una asociación de profesores de religión para impugnar una instrucción que les impedía ser directores de centros públicos. Saliendo al paso de las ale-

gaciones del fiscal, que había sostenido la falta de legitimación de la asociación demandante de amparo, se afirma en la sentencia que:

Sin necesidad de definir ahora en toda su extensión aquel concepto de interés legítimo, es evidente que en el mismo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos, individualmente considerados, sino también cualquier asociación o Entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines. En la medida en que dicho interés legítimo puede verse también afectado directamente por un acto o disposición recurrible en amparo, por haber infringido un derecho fundamental o libertad pública, debe reconocerse a las personas naturales o jurídicas que invoquen aquel interés legítimo como propio de la legitimación para interponer el recurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 162.1 b) de la Constitución. No es óbice a esta conclusión que a través del amparo constitucional sólo pueda pretenderse el establecimiento o preservación de algún derecho fundamental, ni el carácter personalísimo que el derecho invocado pueda tener, cuando la defensa de estos derechos personalísimos sea precisamente un medio hábil y necesario para la tutela del interés legítimo afectado por el acto recurrido. Así ocurre en el presente caso en que la Asociación de Profesores de Religión de Centros Estatales impugna una Instrucción y una resolución judicial que considera lesivas de derechos fundamentales de sus miembros, a los que atañen directamente, y que afectan también directamente a la promoción profesional de los mismos, lo que constituye un fin estatutario de la Asociación. De ahí que no pueda negarse a la demandante la legitimación para interponer este recurso de amparo (STC 47/1990, FJ 2o.).

El tribunal exige, como puede apreciarse, una cierta vinculación entre el derecho que pretende defenderse y los fines perseguidos por la persona jurídica, determinados bien por sus estatutos, bien por su propia esencia. Este parece ser el criterio más adecuado, pues las personas morales nacen para la consecución de determinados fines e intereses a los que el ordenamiento vincula su capacidad jurídica, y parece lógico que los mismos se tengan en cuenta para la determinación de si existe o no un interés legítimo que abra la vía del amparo. Debe, no obstante, aplicarse con una cierta flexibilidad, pues tampoco parece adecuado limitar la legitimación a la tutela de aquellos derechos para cuya defensa y preservación fueron creadas. Se trata de un criterio aproximativo que, evidentemente, deja un amplio margen de valoración al Tribunal Constitucional.

c) Personas jurídicas de derecho público: como ya se ha señalado, las personas jurídico-públicas pueden ser, excepcionalmente, titulares de los derechos fundamentales de índole procesal y, en cuanto tales, podrán acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional cuando consideren que dichos derechos se han visto vulnerados. Más problemas se plantean, sin embargo, para admitir una legitimación basada en la concurrencia de un interés legítimo. Aunque toda entidad de naturaleza pública tiene una especial obligación de respetar los derechos de los ciudadanos y de velar por los mismos, el tribunal ha rechazado que tal interés sea suficiente para interponer un recurso de amparo. Así, en el ATC 135/1985, en el que afirma que la legitimación para interponer el recurso de amparo no puede extenderse:

Hasta permitir que a través de éste los Poderes Públicos puedan accionar frente a resoluciones judiciales que, invalidando sus actos, pudieran haber afectado también de cualquier forma a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Tal presunta afectación podría fácilmente apreciarse siempre que la resolución judicial anterior haya hecho aplicación del principio de igualdad, por la misma naturaleza relacional de la regla contenida en el artículo 14 de la Constitución, pero sin que se siga de ello que con esta simple conexión quede abierto el cauce del recurso de amparo para el ente público de que se trate; pues si se admitiera en este punto la argumentación del actor, habría que aceptar también que todos los Poderes Públicos contarían con una genérica facultad impugnatoria de los actos igualmente públicos que conculcasen derechos fundamentales de los ciudadanos (FJ 2o.).

Y en la STC 25/1988, FJ 3o. se insiste en que “no cabe, pues, confundirlo [se refiere al interés legítimo] con el interés genérico en la preservación de derechos que ostenta todo ente u órgano de naturaleza ‘política’, cuya actividad está orientada a fines generales y que ha de cumplir y respetar la legalidad en su sentido más amplio y hacerla cumplir en su ámbito de atribuciones (STC 257/1988, FJ 3o.). Con mayor motivo, el tribunal ha rechazado la legitimación de entidades públicas que, habiendo sido parte en el proceso previo, invocaban genéricos derechos fundamentales con el único objeto de mantener un acto propio invalidado en un recurso contencioso-administrativo previo o de defender su legalidad (AATC 558/1983 y 100/1989).

VI. INTERÉS LEGÍTIMO Y NATURALEZA DEL RECURSO DE AMPARO

Hasta aquí he intentado exponer, aunque sea a grandes trazos, la forma en que el Tribunal Constitucional español ha entendido la expresión “interés legítimo” para la interposición de un recurso de amparo, así como algunas de las consecuencias prácticas que ha extraído de ese entendimiento. Pero creo que este análisis quedaría incompleto si no aludiera a una realidad que subyace a muchas de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la materia en cuestión, aunque pocas veces aparece de manera explícita. Me refiero a la conexión que, como señalaba al principio, existe entre la forma de entender el interés legítimo y la función y naturaleza propia del recurso de amparo, al menos tal y como lo ha configurado el constituyente y legislador españoles. Cabría argumentar que tales aspectos son ajenos a la cuestión que aquí estamos examinando y que, en todo caso, afectarían a otros presupuestos procesales del amparo. Me atrevo, sin embargo, a aventurar que el alcance que la jurisprudencia constitucional ha dado a la noción de interés legítimo, no se entiende sino por referencia a esos presupuestos. Sólo desde esta perspectiva puede entenderse que, a pesar de la generosidad con que el Tribunal Constitucional viene entendiendo esta fórmula, existan no pocos casos en que aprecia la falta de legitimación, también en supuestos en los que no puede negarse la existencia de una conexión entre quien interpone el recurso y el objeto del mismo o el derecho cuya vulneración se denuncia. Y es que, como ya he señalado, la legitimación no puede entenderse al margen de la función y las características del proceso a cuyo servicio se encuentra. En el caso del recurso de amparo constitucional, se trata de un proceso extraordinario, limitado a la protección de determinados derechos fundamentales, con el que se busca la reparación de los mismos cuando han sido vulnerados por el poder público.

La primera circunstancia que hay que tener en cuenta es que lo tutelado a través de este proceso no es la legalidad en abstracto, o la garantía de cualesquiera derechos subjetivos, sino un tipo bien preciso de ellos que son los derechos fundamentales. Con el amparo no se persigue la tutela de intereses legítimos (como sí ocurre con otros muchos procesos) sino de concretos derechos fundamentales, derechos personalísimos cuya defensa corresponde, primera y principalmente, a su propio

titular y que admiten con dificultades la intervención de terceros. Esto explica que en no pocas ocasiones se haya negado legitimación para recurrir a quien, con la invocación de un derecho ajeno no buscaba sino la defensa de sus intereses económicos (intereses que en otro tipo de procesos sí pueden ser suficientes para los fines de la legitimación). Así el tribunal ha inadmitido recursos por considerar que “el interés que invoca es de contenido exclusivamente económico, y por tanto ajeno a la jurisdicción de este tribunal” (ATC 558/1983, FJ único). Asimismo, ha rechazado la posibilidad de una sucesión *inter vivos* en la acción de amparo, afirmando que:

En algunos casos puede admitirse, respecto de tales derechos o de alguna de sus consecuencias, el fenómeno de la sucesión *mortis causa*, pero lo que no cabe en modo alguno es una sucesión *inter vivos* y, menos todavía, una sucesión en los derechos fundamentales implícitamente unida a la sucesión en otros derechos de carácter patrimonial o económico, que es lo que en el presente caso se pretende (ATC 1193/1988, FJ, 2o.).

Como antes he señalado, el carácter personalísimo de los derechos no ha impedido reconocer legitimación a los familiares de los fallecidos, cuando estaba en juego el derecho al honor o a la propia imagen. Pero tampoco puede deducirse de aquí una regla general de legitimación de los herederos de quien era titular de un derecho fundamental presuntamente vulnerado. De gran interés resulta, en este sentido, el ATC 242/1998 en el que se denegó la sucesión procesal solicitada por la heredera de una persona tetrapléjica que, antes de fallecer, había interpuesto un recurso de amparo invocando el derecho a morir dignamente mediante la intervención no punible de terceros en la muerte eutanásica. Para el tribunal es ésta:

Una pretensión de carácter personalísimo e indisolublemente vinculada a quien la ejercita, como “un acto de voluntad que sólo a él afecta” (STC 120/1990, FJ 7o. y STC 137/1990, FJ 5o.)... en cuyo ejercicio no cabe, por tanto, la continuidad o sucesión procesal instada con el único soporte del título de heredera *mortis causa* del demandante originario (FJ 4o.).

Pero los problemas no son menores cuando el o los titulares de los derechos fundamentales vulnerados viven y son perfectamente identificables. Hemos visto que en esos supuestos, el tribunal ha admitido con

frecuencia la legitimación de personas jurídicas (sindicatos o asociaciones de otro tipo a las que los afectados pertenezcan) para que actúen en defensa de esos derechos. Cabe plantearse, sin embargo, si en esos casos haría falta un consentimiento (expreso o, al menos tácito), del titular del derecho afectado. De otro modo, podría darse la circunstancia de que el titular de un interés legítimo pudiera usar la vía de amparo para defender un derecho en contra de la voluntad de su titular. La hipótesis no es de laboratorio, así ha ocurrido en España en un amparo que fue interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la decisión de determinados órganos judiciales de que no se alimentara a un preso que estaba en huelga de hambre hasta que perdiera el conocimiento. El fiscal invocó, precisamente, el derecho a la vida del preso, que no sólo no pretendía recurrir sino que además era quien se negaba a recibir cualquier tipo de alimentación (STC 11/1991). Esta situación no se ha dado sólo en supuestos de legitimación institucional, por ejemplo, en el recurso interpuesto en la STC 74/1996, la demanda fue presentada por el presidente de un Comité de Empresa que impugnaba las resoluciones judiciales que habían dado por buenos los acuerdos suscritos por una empresa con cada uno de los trabajadores para modificar los horarios de trabajo a cambio de una gratificación económica. El demandante entendía que no se había respetado el carácter vinculante de los convenios, y que con ello se lesionaba el derecho a la libertad sindical. Ocurría, sin embargo, que los directamente afectados habían negociado la medida y, en consecuencia, ningún interés tenían en recurrirla.

Podría argumentarse que en estos casos, la legitimación por interés legítimo de quien no es titular está perfectamente justificada, pues los derechos son irrenunciables para su titular. No deja, sin embargo, de plantear problemas el que se pueda interponer un recurso para reparar la lesión de derechos de titulares que no tienen interés alguno en defenderlos, a los que habría que añadir los que pudieran derivarse de la ejecución de una sentencia que les puede haber sido favorable pero que ellos no han buscado y pueden no querer (piénsese, por ejemplo, que el sindicato podría recurrir el despido de un trabajador, por haberse producido con violación de derechos fundamentales, y con una sentencia estimatoria acordar la reincorporación del mismo a su puesto de trabajo).

Cabría, quizá, argumentar que en estos casos no se persigue tanto la defensa de derechos concretos, cuanto un orden abstracto de derechos

fundamentales, y que para eso está precisamente la noción de interés legítimo. Pero topamos entonces con un segundo problema, y es que, como ya he señalado, el recurso de amparo se configura en España como una vía para la reparación de concretas violaciones de derechos, y no como un medio de control abstracto de la validez de actos o disposiciones normativas, desde la perspectiva de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional español ha insistido en numerosas ocasiones en este aspecto. Una de ellas fue el caso resuelto por el ATC 242/1998, al que acabo de referirme. Después de insistir en que no era posible la sucesión procesal solicitada por la heredera del recurrente, argumenta el tribunal que:

En el asunto al que acabamos de referirnos se da además otra circunstancia que es también puesta de relieve por el Tribunal Constitucional: al fallecer el titular del derecho, deja de haber verdadero objeto de la controversia, pues el recurso de amparo es un recurso establecido para reaccionar frente a concretas y efectivas vulneraciones de derechos fundamentales. Como se declaró en la STC 114/1995, la jurisdicción de amparo “no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas respecto de supuestas erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino sólo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado una vulneración concreta y efectiva de los mismos” (fundamento jurídico 2o.) (ATC 242/1998, FJ 5o.).

El tribunal ha acudido a este mismo tipo de consideraciones cuando lo que se pedía en la demanda de amparo no era la reparación de concretos derechos sino una declaración de inconstitucionalidad de disposiciones de carácter general, pues el recurso de amparo constitucional “no abre, como se ha advertido repetidamente, una vía impugnatoria abstracta, sino un cauce para obtener la reparación de las violaciones concretas de derechos fundamentales de que hayan podido ser objeto las situaciones jurídicas subjetivas cuya tutela tiene atribuidas” (ATC 135/1985, FJ 1o.). Esto no quiere decir que el recurso de amparo no sea una vía adecuada para el control de disposiciones de carácter general, contrarias a determinados derechos fundamentales, supuestos precisamente en los que es especialmente útil la legitimación de quien, sin ser titular de un concreto derecho, sí ostenta un interés legítimo y, en especial, de la legitimación de personas jurídicas. Tampoco sería razonable

que en estos casos se exigiera siempre esperar a la existencia de una concreta violación como consecuencia de un acto de aplicación de la norma. Así se afirma, por ejemplo, en la STC 25/1989:

Este tribunal ha reiterado en numerosas ocasiones que, si bien el recurso de amparo no es la vía adecuada para el enjuiciamiento abstracto de disposiciones reglamentarias o para la resolución de hipotéticas aplicaciones inconstitucionales de las mismas aún no producidas, pues ha sido concebido exclusivamente para analizar concretas violaciones de derechos fundamentales de personas determinadas que tienen su origen en actos de poderes públicos, cabe, sin embargo, utilizar dicha vía para impugnar directamente normas reglamentarias —una vez agotada la vía judicial previa cuando a ellas se alude—, sin necesidad de un acto concreto de aplicación, la violación de alguno de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (FJ 1o.).

Ahora bien, en supuestos como éste, en los que no hay derechos inmediatamente en juego, será necesario que quien acude al recurso de amparo justifique en qué medida la norma compromete los derechos fundamentales, y deberá acreditar el interés específico, concreto y cualificado que ostenta para llevar a cabo la impugnación. De otro modo, se estaría alterando la naturaleza del recurso de amparo, convirtiéndolo en una vía abstracta de control de constitucionalidad o en un proceso de carácter preventivo, poco compatible con su naturaleza jurisdiccional.

De cuanto se ha expuesto, pienso que puede concluirse que la introducción del interés legítimo para el reconocimiento de legitimación en procesos de defensa de los derechos fundamentales tiene, sin duda, ciertas ventajas, pero que su aplicación práctica debe hacerse siempre caso por caso, teniendo en cuenta el fin y las características peculiares de estos cauces procesales, extremándose el cuidado para que, so capa de una interpretación pretendidamente garantista, no se venga en realidad a desnaturalizarlos o a convertirlos en lo que no pueden ser.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Sobre la noción de interés directo en el proceso contencioso-administrativo, cabe destacar los siguientes trabajos:

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Sobre los derechos públicos subjetivos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975.
- GONZÁLEZ CANO, M. I., *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- TARDÍO PATO, J. A., “Legitimación procesal e intereses legítimos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 93, 1997.
- SÁNCHEZ ISAC, J., *El interés directo en los derechos español y francés*, pról. de Alejandro Nieto, Madrid, IEAL, 1977.

2. En cuanto a la legitimación para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional son de interés:

- BARCELÓ I SERRAMALERA, M., “Comentario al artículo 46 LOTC”, en REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001.
- CORDÓN MORENO, F., *El proceso de amparo*, 2a. ed., Madrid, La Ley, 1992; *id.*, “Consideraciones sobre la legitimación activa en el proceso de amparo constitucional”, *La Ley*, vol. 2, 1984.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, especialmente el comentario al artículo 46, LOTC.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., “La legitimación en el recurso de amparo: ‘Los interesados legítimos’”, *Revista de Derecho Público*, núm. 98, 1985.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “La legitimación activa en los procesos constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983.

3. Sobre la doctrina del Tribunal Constitucional, respecto de la titularidad de los derechos fundamentales, me permito remitir a mis trabajos:

- GÓMEZ MONTORO, Ángel, “Titularidad de los derechos fundamentales”, en Aragón Reyes, M. (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Civitas, 2001, vol. III.
- , “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000.

