

CONVENIO EUROPEO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA INVIABLE DIVERSIDAD DE CONTENIDOS EN LOS ENUNCIADOS DE DERECHOS FUNDAMENTALES¹

Juan Luis Requejo Pagés
Letrado del Tribunal Constitucional

Como es sabido, las normas internacionales sobre derechos fundamentales cumplen en el Ordenamiento español una función hermenéutica expresamente reconocida por la Constitución. Sin embargo, ninguna norma internacional -sea cual sea su contenido- puede erigirse en parámetro de enjuiciamiento utilizable por el Tribunal Constitucional en el ejercicio de sus funciones. Así se desprende, con toda claridad -y respecto del control de leyes o normas del Estado y de las Comunidades Autónomas-, de pronunciamientos como el contenido en la STC 28/1991, de 14 de febrero, según la cual “ningún tratado internacional recibe del art. 96 C.E. más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelta por el Tribunal Constitucional [...]. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que

(1) Notas de la conferencia pronunciada en las XXI Jornadas de Estudio (“Del Convenio Europeo a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”) organizadas por el Parlamento y la Universidad de La Rioja en abril de 2001.

ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria”. El Tribunal Constitucional, en el ejercicio de su función de control de las normas con rango de ley (sean estatales o autonómicas) sólo puede, pues, utilizar como criterio de fiscalización las normas del Derecho interno.

Con meridiana claridad se insiste sobre ello en la STC 79/1992, de 28 de mayo: “[...] las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos [de competencias entre el Estado y una Comunidad Autónoma] son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades españolas dejen de estar sometidas, en cuanto poder públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico [...]”. Lo cual no significa, en ningún caso, que los poderes públicos españoles no vengan obligados a respetar los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Supone, simplemente, que dicha obligación sólo puede ser garantizada extramuros de la jurisdicción constitucional: una ley nacional nunca podrá ser declarada inconstitucional por infracción de lo dispuesto en un tratado, ya que el parámetro de enjuiciamiento del Tribunal sólo viene conformado por normas del Derecho interno (Constitución y bloque de la constitucionalidad). En caso de conflicto entre ley o disposición normativa interna y tratado habrá de acudir a los órganos de tutela previstos en cada caso por el sistema internacional, órganos entre los que -expresamente- el Tribunal Constitucional no se considera incluido (STC 64/1991, de 22 de marzo). Esto es, serán los Tribunales ordinarios los que habrán de decidir la resolución del conflicto.

En el ámbito de la protección especial de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo tampoco puede servirse el Tribunal Constitucional, de manera directa, de otro parámetro de enjuiciamiento que no sea, estrictamente, el propio texto constitucional. Así se desprende, por ejemplo, de la STC 214/1991, de 11

de noviembre, en la que afirmó el Tribunal que “[...] no le corresponde [...], al conocer un recurso de amparo, examinar la observancia o inobservancia, per se, de textos internacionales, sino comprobar el respeto o la infracción de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo (arts. 53.2 C.E. y 49.1 LOTC) [...]”². Ciertamente, el artículo 10.2 de la Constitución obliga a interpretar los preceptos constitucionales relativos a derechos fundamentales “de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados y acuerdos sobre las mismas materias ratificados por España”. Ello no obstante, el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo desde un principio que “la interpretación a que alude el citado art. 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales [...]. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales [...], siendo los textos y acuerdos internacionales del art. 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal” (STC 64/1991, de 22 de marzo).

En consecuencia, a través del recurso de amparo no puede invocarse directamente una violación de derechos reconocidos en tratados; es preciso “que los motivos de amparo [consistan] siempre en lesiones de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciadas en los arts. 14 a 30 C.E.” (loc. ult. cit.), lo que supone que la infracción de un derecho o libertad garantizados en un tratado sólo puede residenciarse ante el Tribunal Constitucional si tal

(2) Con mayor claridad, si cabe, se ha dicho en la STC 64/1991, de 22 de marzo, que “el recurso de amparo se ha establecido [...] como un medio procesal para recabar la tutela de las libertades y derechos proclamados en los arts. 14 a 30 C.E. [...] y sólo con la finalidad de restablecer o preservar los mismos [...]. De modo que la única medida de enjuiciamiento aplicable, tanto en el proceso constitucional de amparo como en el proceso preferente y sumario seguido ante los Tribunales ordinarios [...] es la integrada por los preceptos [de la Constitución] que reconocen aquellos derechos y libertades públicas [...]”. Lo que debe matizarse añadiendo que también habrá de tenerse en cuenta la legislación de desarrollo.

derecho o libertad se corresponden con alguno de los reconocidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución y siempre que el precepto invocado ante el Tribunal sea, precisamente, el recogido en la Constitución; por su parte, los derechos contemplados en normas internacionales que, reconocidos en la Constitución, no lo sean, sin embargo, como derechos tutelables a través del recurso de amparo, únicamente podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de conformidad con lo que disponga la normativa legal que desarrolle a sus homólogos del Derecho interno³.

El imperativo del artículo 10.2 ha sido, desde siempre, rigurosamente observado en la jurisprudencia constitucional, siendo muy numerosas las resoluciones en las que el Tribunal expresamente se sirve de normas (y jurisprudencia) internacionales para conformar el sentido último de los preceptos constitucionales utilizados como parámetro de enjuiciamiento de la corrección constitucional de los actos o disposiciones normativas recurridos en amparo⁴. Y en algún caso ha llegado al punto de integrar un contenido determinado en derechos como el reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución; en efecto, por obra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se entiende que, si bien el mandato -incorporado al Derecho interno- contenido en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de que toda persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena impuesta sean sometidos a un Tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley, “no es bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes, [...] obliga a considerar que entre las garantías del proceso penal a las que genéricamente se refiere la Constitución en su art. 24.2 se encuentra la del recurso ante un Tribunal superior y que, en consecuencia, deben ser interpretadas en el sentido más favorable a un recurso de ese género todas las normas del

(3) En todo caso, en aquellos supuestos en los que sólo se prevé la tutela judicial ordinaria, la intervención del Tribunal Constitucional puede finalmente producirse si los Tribunales ordinarios incurrir, en el ejercicio de su función de garantía, en infracciones encuadrables en el ámbito del derecho reconocido en el art. 24.1 de la Constitución (derecho a la tutela judicial efectiva, susceptible de amparo constitucional).

(4) Por ejemplo, SSTC 9/1981, de 31 de marzo; 42/1982, de 5 de julio; 18/1983, de 14 de marzo; 108/1984, de 26 de noviembre; 178/1985, de 19 de diciembre; 57/1986, de 14 de mayo; 30/1989, de 7 de febrero; 69/1990, de 5 de abril; 113/1992, de 14 de septiembre; 85/96, de 21 de mayo, entre otras muchas. Tratándose, en cambio, de procedimientos de control de constitucionalidad al margen de la protección de los derechos fundamentales, la remisión interpretativa del artículo 10.2 de la Constitución es irrelevante.

Derecho Procesal Penal de nuestro ordenamiento”⁵, al tiempo que ese mandato internacional “actúa como un límite infranqueable de la libertad de configuración normativa del legislador”⁶. Esta técnica de incorporación de derechos “internacionales” en los enunciados de normas internas por la vía del artículo 10.2 se utiliza, sin embargo, por el Tribunal Constitucional de manera selectiva, sin que sea posible apreciar un criterio suficiente en la selección; sirva aquí el caso, por ejemplo, del derecho a la retroactividad de la ley penal más favorable, que, reconocido en el artículo 15.1 del propio Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no ha llegado a integrarse en nuestro Derecho como un contenido necesario del artículo 25.1 de la Constitución.

Al margen de esas discordancias, lo cierto es que el artículo 10.2 representa un punto de conexión entre sistemas normativos que hace posible la reducción a unidad de una pluralidad de enunciados normativos referidos a unos mismos derechos; la creación, en definitiva, de un ordenamiento en el que se articulan varios sistemas. Ocurre, sin embargo, que aquella reducción en la definición de los derechos y libertades no encuentra correspondencia en el ámbito de los sistemas de garantía jurisdiccional de los que se han dotado, respectivamente, el Derecho interno y los Derechos propios de los tratados a que se refiere el artículo 10.2 de la Constitución. Y ello en razón de la negativa del Tribunal Constitucional a conceder eficacia ejecutiva directa a las resoluciones de los Tribunales internacionales, fuera del caso, como se sabe, de aquéllas en las que concurren las especiales circunstancias que dieron lugar a la STC 245/1991, de

(5) STC 42/1982, de 5 de julio. En el mismo sentido, SSTC 51/1982, de 19 de julio; 76/1982, de 14 de diciembre; 37/1988, de 3 de marzo; 113/1992, de 14 de septiembre. La única excepción admisible viene dada por los supuestos de aforamiento ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; así, por ejemplo, STC 51/1985, de 19 de julio.

(6) STC 113/1992, de 14 de septiembre. Como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, de un derecho de configuración legal, el derecho a los recursos sólo se extiende a los legalmente establecidos. Con todo, en el ámbito penal la libertad legislativa de configuración se ve constreñida por el juego combinado del artículo 24 de la Constitución y del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

16 de diciembre⁷. El momento de la unidad en la definición de los derechos deja así el paso al momento de la diversidad en los efectos de los sistemas de garantía y con ello se frustra, en la práctica, la vertebración de un verdadero sistema de derechos fundamentales.

A partir de los presupuestos que acaban de exponerse, esto es, de la exclusiva relevancia, para el Tribunal Constitucional, de las infracciones de los derechos reconocidos como amparables en la Constitución y de la sola eficacia interna de los pronunciamientos jurisdiccionales de garantía emitidos por órganos nacionales, resulta un régimen de derechos fundamentales perfectamente asistemático. Tal parece, en efecto, que sus titulares no lo son de un derecho a la vida, a la libertad personal o a la educación, sino de tantas variantes de esos derechos –en punto a sus contenidos y garantías– cuantos enunciados normativos los proclaman y órganos jurisdiccionales los aseguran.

Nada más lejos del espíritu de sistema que la circunstancia de que los efectos de la infracción de un derecho sean unos u otros según cuál sea el órgano jurisdiccional que la declara formalmente. El problema no radica en que cada uno de esos órganos exija la invocación del derecho bajo la veste del concreto enunciado cuya garantía normativa le viene confiada; de lo que se tratará, en todo caso, es de propiciar la tutela frente a la vulneración de su contenido. Y si éste sólo puede ser, en el caso de los Tribunales internacionales, el que resulta del tratado en el que se formaliza, en el supuesto de los Tribunales internos, incluido el Constitucional, el contenido vendrá dado por la resultante de la integración de aquel tratado en el conjunto del sistema de derechos nacional, de manera que nunca podrán estos Tribunales ver en los tratados un mínimo, sino una pauta de concreción (definición) de cada particular derecho como un todo.

(7) Las sentencias condenatorias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tienen, con arreglo al propio Convenio de Roma, fuerza ejecutiva interna. En nuestro caso, esa circunstancia sólo puede excepcionarse en los supuestos de condenas impuestas por razón de infracciones del Convenio verificadas en el curso de procedimientos penales, siempre que la pena impuesta se encuentre en curso de ejecución al tiempo de pronunciarse el Tribunal de Estrasburgo. Tal es la doctrina sentada por la STC 245/1991, en la que el Tribunal ha subrayado la necesidad de articular mecanismos procesales internos que permitan la ejecución de sentencias condenatorias en aquellos casos, instando además al legislador a establecer esos mecanismos mediante una reforma de la legislación procesal; en tanto esa reforma no se verifique, el Tribunal se cree en la obligación de dar ejecución directa -vía recurso de amparo- a esas sentencias.

Sólo los Tribunales internacionales –que, a los fines que realmente interesan ahora, aquí han de personalizarse en el Tribunal de Estrasburgo- pueden delimitar el contenido de los derechos garantizados en los tratados cuya tutela les corresponde sin más referencias que las propias de tales tratados, en particular, y las del Derecho Internacional, en general. Para ello habrán de partir, sin duda, del denominador común representado por la cultura jurídica compartida por los Estados parte en el respectivo convenio, pero necesariamente han de situarse por encima de los sistemas de derechos propios de cada uno de ellos. Los Tribunales nacionales, por el contrario, singularmente en el caso de que, como ocurre en nuestro Ordenamiento, los derechos fundamentales disfruten de un régimen de especiales garantías y se constituyan en la médula del sistema de ordenación del poder público, no pueden operar con arreglo a la misma lógica. En particular, no pueden reducir los efectos de una declaración formal de infracción de derechos a los estrechos márgenes en los que habitualmente se desenvuelven las condenas de los Tribunales internacionales. Esa estrechez se explica, desde los tratados, en la necesidad de propiciar la adhesión de una pluralidad de Estados. Desde éstos, sin embargo, sólo puede ser relevante el hecho de la condena y, por tanto, de la declaración de vulneración de un derecho fundamental realizada por un Tribunal al que, con la integración del tratado en el Derecho interno, se le ha conferido la condición de órgano jurisdiccional propio.

La declaración por el Tribunal de Estrasburgo de que el Estado español ha infringido el derecho a un juicio justo no puede saldarse con efectos distintos a los que generaría la declaración por un Tribunal interno de que se ha conculcado el derecho a la tutela judicial. El derecho vulnerado es en ambos casos el mismo y su reparación no puede ser diversa en función del enunciado normativo invocado o del órgano jurisdiccional que declara su infracción. Se opondrá a lo anterior que puede ser el tratado mismo el que limite los efectos de su contravención a los meramente declarativos. Pero no puede dejar de repararse en que, aun así limitados, no cabe entenderlos como una simple formalidad. Por obra de la integración en el Derecho interno, la declaración del Tribunal internacional lo es de un órgano “funcionalmente” nacional y opera en el interior de un Ordenamiento que no puede dejar de atribuir a esa declaración otros efectos que no sean los que anuda a las que de esa especie puedan dictar otros órganos de garantía. La entidad de la lesión no varía –para quien la padece, desde luego- en función de la identidad del Tribunal que la constata, ni el alcance de su reparación puede venir

condicionado por el instrumentario que a los órganos internacionales de garantía confía el tratado que los instituye. Antes al contrario, la reparación debe tener el mismo alcance que son capaces de procurar los mecanismos reparadores del Ordenamiento en que el tratado (y, con él, el Tribunal) se integra.

De poco sirve la articulación que en la definición del contenido de los derechos fundamentales se logra por la vía del artículo 10.2 de la Constitución si, rompiendo la lógica de una verdadera integración de sistemas normativos, no se articulan también las diversas instancias de garantía que concurren en la defensa de esos derechos una vez alcanzada su integración conceptual. Un último resabio soberanista parece estar en la base de la tradicional negativa de los Tribunales Constitucionales a aceptar la eficacia directa e inmediata de las resoluciones emanadas de Tribunales internacionales, olvidando que es la propia expresión normativa del poder soberano —la Constitución— la que ha hecho posible la integración de los sistemas de los que aquéllos son garantes e inevitable, como consecuencia, la atribución a sus resoluciones de unos efectos que, por la lógica misma —en nuestro caso— del régimen de protección de los derechos fundamentales, sólo pueden ser los de cualquier órgano tutelar interno.

La incorporación de convenios como el de Roma de 1950 exige, además de la reducción conceptual de una pluralidad de enunciados en un único contenido normativo, la correspondiente articulación de las diferentes jurisdicciones competentes para la defensa de aquellos enunciados. Y si en aquel proceso de reducción se reconoce constitucionalmente la primacía del sistema normativo internacional (art. 10.2 CE), en la definición de la segunda no puede soslayarse la preeminencia de la jurisdicción foránea, de manera que su estructura respondería al siguiente esquema:

- Una primera instancia de protección directa y común a cualquier derecho e interés legítimo por parte del Poder Judicial ordinario.

- Una instancia de carácter subsidiario (Tribunal Constitucional) ante la que sólo puede acudir para la defensa de determinados derechos y tras haberse agotado los recursos jurisdiccionales ordinarios o, excepcionalmente, de manera directa (art. 42 LOTC); y,

- Una tercera instancia, internacional y subsidiaria, -susceptible de ser utilizada cuando en las anteriores no se haya obtenido una

sentencia estimatoria frente a violaciones de derechos reconocidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución y, simultáneamente, en el Convenio⁸, o de derechos que, sin aparecer entre aquéllos, sí lo hagan en el Tratado-, y que exige el previo agotamiento de los recursos judiciales internos, esto es, de todos los existentes en la vía ordinaria más, en su caso, el recurso de amparo.

Por lo que hace a los efectos de las resoluciones formalmente declarativas de una infracción de derechos, la identidad del Tribunal de la que procede no puede ser causa para una minoración en el alcance de la reparación, sino únicamente, en su caso, para que la integridad de la misma se condicione a la observancia de cauces procesales que permitan verificar la plena integración de resoluciones internacionales en el supuesto de que el tratado que es causa del Tribunal foráneo no prevea la inmediata ejecutividad interna de sus resoluciones (ejecutividad que, por lo dicho, es consecuencia de la lógica inherente al régimen nacional de protección de derechos fundamentales):

- Si la satisfacción se ha obtenido ante la jurisdicción ordinaria, la reparación de la lesión será la común en esa vía;

- Si lo ha sido ante el Tribunal Constitucional entrará en juego el artículo 55 de su Ley Orgánica; y,

- Si la sentencia estimatoria procede del Tribunal de Estrasburgo, la ejecución debería verificarse por la vía del juicio de revisión, erigiendo a las sentencias condenatorias de ese Tribunal en causa habilitante para la iniciación de un recurso extraordinario ante la jurisdicción ordinaria⁹.

De este modo, y en materia de protección de los derechos fundamentales, a los órganos jurisdiccionales de tutela directamente instaurados por la Constitución ha venido a sumarse -en virtud de

(8) Esto es, los equivalentes a los artículos. 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, y 28 de la Constitución, únicos de entre los protegibles en amparo que se recogen en el Convenio Europeo. Obviamente, el Tribunal Constitucional representa la última instancia de protección frente a violaciones de derechos no comprendidos entre los citados.

(9) Aunque bien pudiera optar el legislador por una solución más radical: la de hacer de las sentencias de Estrasburgo resoluciones inmediatamente ejecutables por el órgano jurisdiccional de instancia, obviando así el trámite de la revisión.

un mandato igualmente constitucional- un nuevo órgano¹⁰, también ahora interno, superpuesto a los primeros. Cómo hayan de articularse en el ejercicio de sus funciones es algo que, correctamente apuntado -a mi juicio- en la STC 245/1991, sólo las necesarias reformas procesales acabarán de perfilar. En cualquier caso, el punto de partida ineludible a estos efectos lo constituye el entendimiento de todos los órganos jurisdiccionales implicados como órganos que, por una u otra vía, adquieren carta de naturaleza interna en el Ordenamiento a partir de la Constitución como norma determinante de las normas aplicables en el interior del mismo.

(10) En otros órdenes habría que contar con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o con el de La Haya.