

LA PROYECCIÓN DE LA GARANTÍA A UN PROCESO SIN DILACIONES INDEBIDAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL¹

SERGI GUASCH FERNÁNDEZ

Profesor Asociado de Derecho Procesal de la
Universitat de Barcelona.
Doctor en Derecho.

SUMARIO:

1. Concepto Constitucional y su autonomía respecto a la Tutela Judicial Efectiva.- II. Elemento subjetivo.- III. Contenido.- IV. Su relación con el resto de poderes del Estado.- V. Ámbito de protección. 1. La relevancia penal de las dilaciones indebidas; 2. La responsabilidad disciplinaria por las dilaciones indebidas.

I. CONCEPTO CONSTITUCIONAL Y SU AUTONOMÍA RESPECTO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El objeto del presente estudio es realizar un somero análisis del derecho fundamental o garantía a un proceso sin dilaciones indebidas y su proyección en el ordenamiento jurídico español según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH). Al respecto, conviene recordar que el artículo 10.2 de la Constitución Española establece que las normas sobre derechos fundamentales y libertades constitucionalmente reconocidas se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias que hayan sido ratificados por España. Por lo tanto, es indudable la vinculación del ordenamiento jurídico español a la jurisprudencia del TEDH aunque, como veremos, la prohibición de las dilaciones indebidas puede extender sus efectos a otros ámbitos jurídicos.

La noción constitucional del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido se establece mediante la aplicación de diversos elementos que se analizan según cada caso concreto. La prohibición de las dilaciones indebidas aparece consagrada en normas constitucionales así como en el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (en adelante CEDH), el artículo 14.3 inciso C) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y también en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

En este sentido, el CEDH de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 y revisado en conformidad con el Protocolo número 11, establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.

Por su parte, la CADH suscrita en la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos en San José (Costa Rica) del 7 al 22 de noviembre de 1969 establece en su artículo 8, relativo a las garantías judiciales, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para

¹ En memoria de José Salvó Blasco.

² *ADVOCATUS* agradece a María José Puente Villalencio, miembro del Consejo Directivo, por la cesión del presente artículo.

la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

De la comparación de ambos textos se aprecia claramente que, en lo que nos afecta, las diferencias son inexistentes, convirtiendo el concepto de plazo razonable en el eje vertebrador de la fundamentación y apreciación de la existencia de las dilaciones indebidas en un juicio.

Asimismo, el PIDCP de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 14.3 que, durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas de: a) ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; y c) ser juzgado sin dilaciones indebidas.

Con relación a la duración del proceso debe tenerse en cuenta que si la eficacia es una garantía, la efectividad de la tutela judicial depende de esa eficacia.¹ El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es invocable en toda clase de procesos, aunque en el proceso penal y en el de responsabilidad penal de menores, en atención a los bienes jurídicos y a los intereses específicos que se discuten, las dilaciones indebidas pueden constituir una especie de *poeno naturalis*, por lo que en ellos debe incrementarse el celo del juzgador a la hora de evitar que se produzcan.

En efecto, si bien cualquier tipo de proceso jurisdiccional debe resolverse en un plazo razonable, lógicamente, en el ámbito jurisdiccional penal, desde la imputación, estas demoras tienen mayor importancia, pues en el entran valores y derechos que reclaman tratamientos preferentes, entre ellos la garantía a la libertad personal. Así, la filosofía del proceso penal asumida por los estados del ámbito de la Unión Europea, en consonancia con la necesidad de que la tutela sea efectiva con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que establece el artículo 24.2 de la Constitución Española y con la Recomendación (87) 18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre simplificación de la Justicia Penal, pretenden un eficaz y rápido funcionamiento del proceso, adoptando medidas tendentes a lograr una mayor simplicidad y una mejor protección de las garantías del inculpado, en aras a la celeridad y a la eficacia.

Desde esta perspectiva, la garantía constitucional a un proceso público sin dilaciones indebidas que regula el artículo 24.2 de la Constitución Española asume un papel fundamental. Sociológicamente puede afirmarse que una justicia tardía equivale a una falta de tutela judicial efectiva, pero el Tribunal Constitucional ha matizado que en el ordenamiento jurídico español procede separar ambos derechos, pudiendo ser objeto de violaciones diferentes², tal y como veremos.

La consagración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no supone que se constitucionalice en el ordenamiento jurídico español un derecho a los plazos procesales en sentido estricto, sino que en línea con lo previsto en el artículo 14.3 inciso c) PIDCP y en el artículo 6.1 CEDH, se estima que tal derecho implica que la tramitación de los procedimientos que se sigan

¹ VIVES ANTÓN, *Doctrina constitucional y reforma del proceso penal*. En: *La libertad como pretexto*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, p. 269. El Tribunal Constitucional español ha apreciado dilaciones indebidas en supuestos en que se señalaban para votación y fallo plazos de dos años y tres meses o tres años y cuatro meses y, con mayor razón, ha otorgado el arresto en algún caso en que se había señalado un plazo de cuatro años y siete meses para votación y fallo desde la finalización del procedimiento. En este sentido, vid., la STC 20/1999, de 22 de febrero. Además, se considera que un retraso en dictar una resolución que no es problemática ni compleja, como puede ser la de señalar fecha para practicar una diligencia ya acordada, podría explicarse por una inercia burocrática de la oficina judicial pero resulta irrazonable e inadmisión para el Tribunal Constitucional desde la perspectiva de la marcha normal de un proceso sin dilaciones indebidas. Tampoco el hecho de que las actuaciones se traslapasen puede ser justificativo de esas dilaciones indebidas (vid., STC 180/1996, de 12 de noviembre).

² STC 26/1983, de 13 de abril.

ante los tribunales de justicia debe desarrollarse en un "plazo razonable". Concepto este que, como se ha dicho, se convierte en fundamental para establecer la existencia de dilaciones indebidas.

Según la STC 43/1985, de 22 de marzo, por proceso sin dilaciones indebidas hay que entender al proceso que se desarrolla en condiciones de normalidad dentro del tiempo requerido y en el que los intereses litigiosos pueden recibir pronta satisfacción. El tratamiento de las dilaciones indebidas es imposible hacerlo al margen del concepto jurídico indeterminado de "plazo razonable", analizando en cada caso concreto y según sus propias particularidades.

Se trata de un derecho autónomo respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y de contenido diferente, aunque es evidente que mantiene una íntima conexión tanto con el citado derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española, como con el conjunto de garantías con las que, a través del reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales, aseguran la corrección del ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos.⁷ Es preciso reconocer, al menos en el marco constitucional español, el carácter autónomo del mismo respecto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución Española. Si este último comprende esencialmente el acceso a la jurisdicción y, en su caso, la obtención de una decisión judicial motivada en derecho y no arbitraria sobre el fondo de las pretensiones deducidas, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas supone: por un lado, el adecuado equilibrio entre la realización de toda la actividad jurisdiccional indispensable para la resolución del caso concreto, así como para la garantía de los derechos de las partes y; de otro, la limitación del tiempo en el que dicha actividad judicial se desarrolle, que habrá de ser el más próximo para el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

En este sentido, la STC 220/2004 (Sala Segunda), de 29 noviembre, ha mantenido, citando a la STC 125/1999, de 28 de junio, que:

"(...) aunque son innegables las conexiones entre ambos derechos, ya que el derecho a la jurisdicción contemplado en el artículo 24.1 de la Constitución Española no puede entenderse desligado del tiempo en que la tutela judicial de los derechos subjetivos e intereses legítimos debe prestarse (SSTC 24/1981 y 324/1994), lo cierto es que nuestra Constitución ha reconocido el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas con carácter autónomo respecto del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 133/1988), carácter: este que hemos afirmado tempranamente, desde la primera sentencia en que nos ocupamos de este derecho fundamental, la STC 24/1981, y hemos reiterado con posterioridad en numerosas ocasiones (SSTC 26/1983, 36/1984, 5/1985, 223/1988, 133/1988, 81/1989, 10/1991, 61/1991, 324/1994, 180/1996, 78/1998 y 32/1999)."

Así, pues, cabe afirmar que si el proceso está destinado a desarrollarse en el tiempo, la tutela judicial efectiva ha de prestarse en un plazo razonable, en el sentido que se otorgue en los razonables términos temporales en que las personas lo reclaman para el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Por lo tanto, la tutela judicial efectiva no puede sacrificarse por la celeridad,

⁷ SSTC 89/1985, de 19 de julio; 133/1988, de 4 de julio; 10/1991, de 17 de enero; 35/1994, de 31 de enero; 70/1998, de 31 de marzo; 124/1999, de 28 de junio; 125/1999, de 28 de junio; 303/2000, de 11 de diciembre y 237/2001, de 18 de diciembre. DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ (Garantías procesales - artículo 24-. En: *Constitución e la Constitución Española de 1978*. Dirigido por Altza Vilbarril, T. II, artículo 24 a 38, Cortes Generales - Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 86) afirma que para poder presentar un recurso de amparo (o hay que agotar la vía de recursos pues contra las dilaciones no cabe ningún recurso. Lo que sí exige el Tribunal Constitucional es haber invocado formalmente el derecho vulnerado ante los tribunales ordinarios, simplemente con la presentación de al menos un escrito dirigido al órgano jurisdiccional en el que se ponga de manifiesto las dilaciones ocasionadas y se invoque el artículo 24.2 Constitución Española.

refiriéndose por ello al concepto jurídico indeterminado de "plazo razonable" y no a plazos concretos.⁴

Declarada por el Tribunal Constitucional su autonomía respecto a la tutela judicial efectiva, se establece la faceta prestacional y la reaccional de esta garantía. La faceta prestacional fue resaltada en la STC 35/1994, de 31 de enero, de manera que los órganos judiciales deben resolver y hacer ejecutar lo resuelto en un plazo razonable. Esta faceta supone que los jueces y tribunales deben cumplir su función jurisdiccional con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, evitando dilaciones judiciales que quebranten la efectividad de la tutela.⁵ Por su parte, la faceta reaccional actúa en el marco estricto del proceso y se traduce en el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de todo aquel en el que se incurra en dilaciones indebidas.⁶

Una consecuencia de esta independencia entre ambas garantías es que si al tiempo de dictarse la sentencia resolutoria del recurso de amparo se han dictado las resoluciones cuyo retraso motivó la queja, ello no determina que el procedimiento constitucional queda privado de objeto, incluso en el supuesto de que hubiera recaído resolución firme. Se estima por el Tribunal Constitucional que la inactividad jurisdiccional en que se sustenta la queja del demandante subsiste en la fecha de interponerse la demanda de amparo, de modo que la resolución judicial posterior no es capaz de reparar el eventual retraso padecido. Por lo tanto, la dilación indebida no se corrige por el simple hecho de que el órgano jurisdiccional dicte tardíamente una resolución razonablemente fundada.

Como analizaremos someramente, la infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que establece el artículo 24 de la Constitución Española, puede ser determinante de tratamiento en vías administrativas, disciplinarias o incluso de reclamación de responsabilidad civil o penal, pero ningún precepto jurídico establece la nulidad de la sentencia dictada por el órgano competente que dicta una resolución tardíamente.

Asimismo, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas requiere para su satisfacción, por un lado, un adecuado equilibrio entre la realización de toda la actividad judicial indispensable para la resolución del caso del que se conoce y para la garantía de los derechos de las partes y, de otro, el tiempo que dicha realización precisa, que habrá de ser el más conforme legalmente posible.

En consecuencia, las demandas de amparo por dilaciones indebidas, formuladas una vez que el proceso ya ha finalizado, carecen de viabilidad y han venido siendo rechazadas por el Tribunal Constitucional por falta de objeto. De ahí que constitucionalmente debe ser invocado ante el órgano judicial la lesión de esta garantía. Para entender cumplido este requisito procesal no basta con haber manifestado ante los órganos judiciales que la tramitación de un proceso ha tenido una duración excesiva, sino que es preciso que la denuncia de tal retraso permita al órgano judicial pronunciarse sobre si el retraso padecido ha vulnerado el derecho fundamental a no padecer dilaciones indebidas que consagra el artículo 24.2 de la Constitución Española. Y, en el supuesto de que apreciara tal lesión, repararla, bien poniendo fin a la dilación padecida, o bien declarando la vulneración del referido derecho con el fin de poder reclamar ante las instancias oportunas.⁷

⁴ En este sentido, SALADO OSUNA, El "plazo razonable" en la administración de justicia: una exigencia del convenio (artículo 6.1 CEDH). En: La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Coordinadores García Roca - Sanzola, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 267.

⁵ STC 180/1996, de 12 de noviembre y 10/1997, de 14 de enero.

⁶ STC 35/1994, de 31 de enero y 303/2000, de 11 de diciembre.

⁷ STC 11/2000, de 2 de mayo y 31/02/2000, de 18 de diciembre.

Como hemos dicho, aunque el concepto de dilaciones indebidas no pueda ser identificado con el respeto estricto a los plazos procesales, parece claro que convertir un plazo de tres días que pueda establecer la ley; en otro de once meses, resulta claramente inaceptable, sin que esa tardanza, fuera o no explicable, deba ser soportada por el ciudadano cuyo derecho a un proceso sin dilaciones indebidas resulta así vulnerado.

II. ELEMENTO SUBJETIVO

Las dilaciones indebidas son imputables inmediatamente al órgano jurisdiccional⁶, tanto en la fase declarativa como en la de ejecución⁷, en todo tipo de procesos, incluido el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.⁸

La legitimación activa para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional corresponde a toda persona natural o jurídica que, habiendo sido parte en el proceso judicial precedente, invoque un interés legítimo.

Por su parte, solo al órgano jurisdiccional es imputable el retraso. Que este sea imputable al titular del órgano judicial o sea producto de defectos estructurales y de organización, carece inicialmente de relevancia para apreciar la lesión del derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente, siguiendo aquí también la doctrina del TEDH, que las dilaciones indebidas que sean consecuencia de deficiencias estructurales pueden exonerar a los titulares de los órganos jurisdiccionales de la responsabilidad personal por los retrasos con que sus decisiones se produzcan, pero ello no priva a los ciudadanos del derecho a reaccionar frente a tales retrasos ni permite considerarlos como inexistentes. El principio de interpretación favorable a la efectividad de los derechos fundamentales hace que no se restrinja el alcance y el contenido del derecho fundamental

⁶ PEDRAZ PENALVA, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*. En: *Revista Poder Judicial*, No. 43-44, 1996 (II), p. 247.

⁷ El canon de constitucionalidad al que hemos hecho referencia rige sin excepción en fase de ejecución de sentencia, según viene declarando este Tribunal desde la STC 26/1983, de 13 de abril y ha reiterado –entre otras– en las SSTC 313/1993, de 25 de octubre; 33/1997, de 24 de febrero; 78/1998, de 31 de marzo y 32/1999, de 8 de marzo.

⁸ Desde esta perspectiva, la STEDH (Sección 4ª) de 11 de octubre de 2001 declaró la violación del artículo 4.1 CEDH y, en consecuencia, que el Estado español debía abonar al demandante, conforme al artículo 44.1 CEDH, 950.000 pesetas (aproximadamente 3.000 euros) en concepto de daño moral, así como 300.000 pesetas (aproximadamente 1.203 euros), en concepto de costas y gastos; sumas que se incrementarían en un interés simple de un 7,50% anual, a contar desde el vencimiento del plazo de tres meses que tenía el Estado para su pago. El TEDH recuerda que el carácter razonable de la duración de un proceso se aprecia teniendo en cuenta las circunstancias del caso y en función de los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal, en particular, la complejidad del asunto, el comportamiento del demandante y el de las autoridades competentes, citando la Sentencia Frydender contra Francia, No. 30979/1996, ap. 42, CEDH 2000-VI). Pues bien, el TEDH destaca que “en este caso, el Tribunal estima que el proceso ante la Audiencia Nacional, que concluyó el 14 de julio de 1995, solo duró un año y medio, lo que, “*in primis*”, no parece excesivo. Sin embargo, el Tribunal recuerda que, de acuerdo con su jurisprudencia, conviene examinar la duración del conjunto de las instancias en litigio, incluido la instancia ante el Tribunal Constitucional (ver, por ejemplo, Sentencias Ruiz Mateos contra España de 23 junio 1993 (TEDH 1993, I), serie A No. 262, p. 19, ap. 35, y *Schwartz contra Alemania* de 16 septiembre 1996 (TEDH 1996, 41), Repertorio de sentencias y decisiones 1996-IV ap. 39). En consecuencia, el período o conjunto que engloba la duración y el proceso ante la Audiencia Nacional y el Tribunal Constitucional. Este último proceso duró tres años y dos días”. Para aplicar la duración de esta última fase del proceso ante el Tribunal Constitucional, se invocó la complejidad del fondo del proceso, sin aportar ningún elemento concreto que justificase dicha duración. Concretamente, el TEDH estimó que “no ofrece ninguna información sobre las posibles actuaciones llevadas a cabo durante el período que transcurrió entre el 12 de diciembre de 1997, fecha del último acto de proceso ante el Tribunal Constitucional que figura en su sentencia, y el 22 de marzo de 1999, fecha en que la sentencia fue dictada por el Tribunal Constitucional. No se reprocha al demandante haber retrasado el proceso por su comportamiento. En conclusión, a la luz de los criterios que se desprenden de la jurisprudencia y teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias del caso, el Tribunal considera que la duración del proceso en litigio es excesiva y no responde a la condición de plazo razonable. Por tanto, ha habido violación del artículo 4.1 del Convenio”. El TEDH concluye recordando que “corresponde a los Estados Contratantes organizar su sistema judicial de manera que sus jurisdicciones puedan garantizar a cada uno el derecho a obtener una sentencia definitiva dentro de un plazo razonable (ver, por ejemplo, Sentencias *Calvo contra Francia*, No. 36933/1997, ap. 27, 4-6-1999 (TEDH 1999, 24), o *Frydender* previamente citada, ap. 45)”. Mas especialmente, COBREROS MENGAZONA, *La violación del “plazo razonable” por la jurisdicción constitucional*. En: *Tribunal Constitucional*, No. 16, enero, 2003, pp. 13 y ss.

a un proceso público sin dilaciones indebidas con base en distinciones sobre el origen de las dilaciones que el propio artículo 24.2 de la Constitución Española no establece.¹¹

No obstante, en la STC 153/2005, de 6 de junio, se analizó la vulneración de este derecho por parte del Ministerio Fiscal, el cual se configura en el ordenamiento jurídico español y, en concreto, en el proceso de menores con un carácter diferente al de una mera parte procesal, puesto que debe asumir directamente la tarea de desarrollar la instrucción en este proceso. En el actual procedimiento de menores regulado en el ordenamiento jurídico español por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, corresponde al Fiscal las actuaciones de investigación que implican una instrucción funcionalmente equiparable a la del sumario por lo que, dadas las características del Ministerio Público, gozan de la presunción de autenticidad.

En la mencionada sentencia, el demandante de amparo consideró que había sido vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas como consecuencia de la prolongada inactividad del órgano jurisdiccional en las diligencias previas seguidas en el juzgado de instrucción, así como con ocasión de la tramitación del expediente por la fiscalía de menores. En este caso, el demandante había sido detenido el 6 de abril de 1997, como autor de varios delitos de robo con fuerza en las cosas cuando contaba 17 años de edad, procediendo el juzgado de instrucción a realizar la correspondiente instrucción aunque esta se dilató más allá del plazo prudencial y razonable. Finalmente, el juez, por resolución de fecha 3 de abril de 2001, se inhibió en favor de la fiscalía de menores. Por este órgano se inició expediente el 12 de diciembre de 2002 y en la fecha de la presentación de la demanda de amparo todavía no había tenido conocimiento de la conclusión de la instrucción ni del pertinente escrito de alegaciones del fiscal, encontrándose paralizado el curso de las diligencias y no habiéndose dictado resolución que pusiera fin al proceso por el juzgado de menores. Hasta la interposición de la demanda de amparo el día 11 de junio de 2004, no había concluido aún el procedimiento, lo que no estaba justificado ni por la naturaleza de los delitos ni por la complejidad de la instrucción, y ello aunque fuera necesario inhibirse finalmente en favor de la jurisdicción de menores.

Hay que tener en cuenta, además, que la excesiva tardanza en la finalización de los procesos de menores vulnera además el principio esencial del interés superior del menor, quedando distorsionada la finalidad educativa que estos procesos persiguen, frustrándose también el interés global de la sociedad a la hora de sancionar las infracciones perseguidas. Por ello, las medidas que se adoptan en el seno de estos procesos, las cuales han de dictarse teniendo presente el interés del menor y estar orientadas hacia la efectiva reinserción de este, pierden su pretendida eficacia si se produce la dilación indebida.

Si bien la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, no establece un plazo para la realización de la función instructora por el Ministerio Fiscal, en este caso se declaró vulnerado el derecho fundamental del demandante a un proceso sin dilaciones indebidas en la tramitación del expediente de la fiscalía de menores, por el juzgado de menores, así como en las diligencias previas tramitadas en el juzgado de instrucción previamente. Por lo tanto, además de atribuirse las dilaciones indebidas a los juzgados de instrucción y de menores, las demoras atribuibles al Ministerio Público fueron igualmente declaradas, por cuanto que este debe asumir directamente la tarea de desarrollar la instrucción en este tipo de procedimientos.

III. CONTENIDO

La doctrina del Tribunal Constitucional estima que el mero incumplimiento de los plazos procesales no se identifica con la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, pues este derecho se limita a proteger, en el ámbito constitucional, la facultad que asiste a las partes para

¹¹ STC 10/1991, de 17 de enero.

exigir que los procedimientos se resuelvan en el concepto jurídico indeterminado del "plazo razonable". La razonabilidad de la duración del proceso, como analizaremos, debe tener en cuenta la especificidad del caso concreto, ponerse en la relación con la correspondiente decisión que se pretende del órgano judicial y respecto a la cual, se predica el excesivo retraso constitutivo de una dilación indebida.

Como ha establecido la STC 36/1984, de 14 de marzo, el concepto de proceso sin dilaciones indebidas es manifiestamente un concepto indeterminado o abierto que ha de ser dotado de contenido concreto en cada caso, atendiendo a criterios objetivos congruentes con su enunciado genérico. Requiere una concreción y apreciación de las circunstancias del caso para poder deducir de ellas la irrazonabilidad y el carácter excesivo del retraso, que sea causado por órganos encargados de la Administración de Justicia, mediante tiempos muertos en que no se realiza actividad alguna a los fines del juicio.

En consecuencia, no consiste en la exigencia de que las resoluciones judiciales sean dictadas dentro del estricto plazo procesal legalmente fijado, sino que lo sean en un plazo razonable, el cual opera sobre un concepto jurídico indeterminado según unos criterios objetivos.¹³ Ello exige practicar los trámites del proceso en el más breve tiempo posible en atención a todas las circunstancias del caso, las cuales pueden ser realmente muy variadas.¹⁴

En efecto, estamos ante un concepto jurídico indeterminado que, siguiendo la doctrina del TEDH, tiene un contenido concreto en cada supuesto, según unos criterios objetivos que influyen en la tramitación de los procedimientos, y que deben ser apreciados desde la realidad de la materia litigiosa en cada caso.

En una consolidada jurisprudencia (entre otros, asuntos Zimmermann y Steiner, Sentencia de 13 de julio de 1983, Lechner y Hess, Sentencia de 23 de abril de 1987 y Capuano, Sentencia de 25 de junio de 1987), el TEDH ha venido afirmando que el carácter razonable de la duración de un proceso debe apreciarse teniendo en cuenta las circunstancias de la causa y considerando una serie de criterios, como son los de la complejidad del asunto, la conducta de los reclamantes, la conducta de las autoridades implicadas y las consecuencias que de la demora se siguen para los litigantes.

Así, el TEDH (Sección I^o), en Sentencia de 3 de noviembre de 2005, asunto Nedyalkov contra Bulgaria, recuerda que el carácter razonable de la duración de un procedimiento se aprecia siguiendo las circunstancias de la causa y teniendo en cuenta los criterios consagrados por su jurisprudencia, en concreto la complejidad del caso, el comportamiento del demandante y el del órgano judicial actuante.

Respecto al comportamiento del demandante se diferencia entre los procesos civiles y los penales en el ámbito del TEDH. En los civiles se exige la diligencia por parte del litigante mientras que en los procesos penales, el imputado no debe cooperar activamente para acelerar el proceso sino que debe ser el órgano de la administración quien impulse el mismo. La ausencia de cooperación por parte del acusado no entra en consideración en lo que se refiere al "plazo razonable", lo que no quiere decir en ningún caso que se admitan, lógicamente, las maniobras dilatorias para obstaculizar el desarrollo del proceso.¹⁵

No obstante, aunque esta doctrina suele ser constante respecto a los elementos a tener en cuenta para determinar las dilaciones indebidas, en alguna ocasión como en la STEDH (Sección I^o)

¹³ SSTC 140/1988, de 29 de junio y 125/1999, de 28 de junio.

¹⁴ STC 32/1999, de 8 de marzo.

¹⁵ SALADO OSUNA, Oje. Ci., p. 377.

de 12 de junio de 2001, asunto de Trickovic contra Eslovenia, citándose las Sentencias Süssmann, Pammel y Probstmeier y Gast y Popp contra Alemania, se reitera que la duración razonable de un proceso debe establecerse teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y sin perder de vista los criterios de la complejidad del caso, la conducta del demandante y de las autoridades implicadas en el asunto y lo que estaba en juego para el demandante en litigio.

Osea, que en alguna ocasión se introduce el elemento de los intereses en juego para el demandante en el proceso, que no creemos adecuado para la valoración de la existencia de las dilaciones indebidas.

Por su parte, el Tribunal Constitucional viene a seguir en esencia estos elementos estableciendo que las dilaciones indebidas deben ser concretadas en cada caso, atendiendo a la naturaleza del proceso, la complejidad del asunto, los márgenes ordinarios de duración de litigios del mismo tipo y al comportamiento de los litigantes y el de las autoridades judiciales.¹⁵ No han faltado pronunciamientos que como concepto jurídico indeterminado o abierto, han utilizado circunstancias específicas y como factores objetivos y subjetivos, la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades.¹⁶ No obstante, no creemos que para enjuiciar si un procedimiento se ha desarrollado sin dilaciones indebidas sea correcto utilizar tampoco el margen ordinario de duración de los litigios del mismo tipo, pues es un elemento comparativo que depende de otros muchos factores.

Pedraz Penalva¹⁷, con buen criterio, reduce los presupuestos para calificar un plazo de razonable solo a la complejidad del asunto y al comportamiento de las partes. En este sentido, la STC 99/1998, de 4 de mayo, estableció que para determinar el plazo razonable habría que estar a la complejidad del asunto, el comportamiento de los litigantes y el de las autoridades judiciales, que parecen los elementos más esenciales objetivamente para determinar su infracción.

Por consiguiente, este concepto jurídico indeterminado, como equivalente del "plazo razonable" dentro del cual debe desarrollarse cualquier proceso, según se mira desde la perspectiva de la Constitución Española y del Pacto de Nueva York o del Convenio Europeo de 1950, exige la ponderación de tres factores esenciales, la complejidad del asunto, el comportamiento de los litigantes y el de las autoridades judiciales.

El mero incumplimiento de los plazos procesales no es constitutivo por sí mismo de violación de este derecho fundamental, pues el artículo 24.2 de la Constitución Española no ha constitucionalizado el derecho respecto de esos plazos.¹⁸ No toda dilación o retraso en el proceso puede identificarse con tal infracción constitucional, sino que las dilaciones indebidas han sido entendidas por el Tribunal Constitucional como un supuesto extremo de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, con una irregularidad irrazonable en la duración mayor de lo previsible o tolerable, y además imputable a la negligencia o inactividad de los órganos encargados de la administración de justicia. Como estableció la STC 58/1999, de 12 de abril, aunque este derecho fundamental "no se puede identificar con un derecho al riguroso cumplimiento de los plazos procesales, configurándose a partir de la dimensión temporal de todo proceso y su razonabilidad, la prohibición de retrasos injustificados en la marcha de

¹⁵ En este sentido, SSTC 123/1988, 50/1989, 179/1993 y 109/1997, entre otras muchas.

¹⁶ Vid., SSTC 180/1996, de 12 de noviembre y 21/1998, de 27 de enero.

¹⁷ PEDRAZ PENALVA, Op. Cit., p. 245. En este sentido, NISA TREPAT, *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, J.M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1997, p. 152, afirma que el comportamiento de las partes debe ser un "parámetro" a tener en cuenta, pues cuando se "advirta tal ánimo dilatorio procederá denegar el amparo solicitado (...) porque la Constitución Española no protege intereses lícitos".

¹⁸ STC 5/1985, de 23 de enero.

los procesos judiciales impone a los órganos jurisdiccionales el deber de obrar con la celeridad que les permita la duración normal o acostumbrada de litigios de la misma naturaleza y con la diligencia debida en el impulso de las distintas fases por las que atraviesa un proceso, y que el juicio sobre el contenido concreto de las dilaciones, y sobre si son o no indebidas¹⁹.

Teniendo en cuenta estos criterios, debe tenerse en cuenta que la infracción de este derecho fundamental puede producirse por omisión, por la mera inactividad judicial, lo que normalmente ocurrirá con mayor frecuencia. Pero también cabe su vulneración por acción, mediante resoluciones que acuerden la práctica de trámites que ocasionan un alargamiento innecesario del proceso como pueden ser la suspensión de un proceso, la admisión de una prueba que dilataría el proceso, el nombramiento de abogado de oficio con esa finalidad, etc.¹⁹

No obstante, en cuanto al alcance objetivo del derecho, el Tribunal Constitucional en coincidencia con la doctrina del TEDH (sintetizada en las resoluciones de 29 de septiembre de 1997, caso Robins, y de 21 de abril de 1998, caso Estima Jorge), ha destacado que es invocable en toda clase de procesos; si bien en el penal, como hemos dicho, en que las dilaciones indebidas pueden constituir una suerte de *poena naturalis*, debe incrementarse el celo del juzgador a la hora de evitar su consumación y; asimismo, en las sucesivas fases e instancias por las que discurre el proceso, incluida la ejecución de sentencias.²⁰

IV. SU RELACIÓN CON EL RESTO DE PODERES DEL ESTADO

Fronte a los demás poderes, esta garantía implica que el Estado no queda exonerado del cumplimiento de su obligación de proveer inmediatamente de los medios personales y reales necesarios a su Administración de Justicia a fin de poder dotarla de las necesarias celeridad y eficacia que la Constitución Española establece.²¹ Ello determina que es el Estado el principal obligado a que no se produzca un proceso con dilaciones indebidas. Por consiguiente, es el Estado el que debe suministrar los medios necesarios para una rápida satisfacción de los intereses legítimos respecto a la articulación y desarrollo fundamental de todo proceso conforme a la Constitución Española.²² Así lo reconoce también el TEDH cuando estima que '(E)l artículo 6.1 del Convenio obliga a los Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus tribunales puedan cumplir cada uno de sus exigencias, incluida la obligación de resolver las causas dentro de plazos razonables'.²³ Desde esta perspectiva, en las SSTEDH de 11 de marzo de 2004, caso Lenaerts contra Bélgica y de 16 de noviembre de 2004, asunto Alberto Sánchez contra España, el Tribunal recuerda que corresponde a los estados contratantes organizar su sistema judicial de manera que los tribunales puedan garantizar a cada uno el derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable.

Por lo tanto, aunque la circunstancia de que las demoras en un proceso puedan ser consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del exceso de trabajo de los órganos jurisdiccionales, eximiendo de responsabilidad a las personas que los integran, en modo alguno se considera que ello altere la conclusión del carácter injustificado del retraso ni tampoco limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a este, ya que no es posible restringir su alcance y contenido.

En efecto, es exigible que los órganos jurisdiccionales garanticen su función jurisdiccional, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, pero ello lleva también implícita la

¹⁹ STC 33/1999, de 8 de marzo.

²⁰ STC 35/2000, de 11 de diciembre.

²¹ STC 18/1996, de 12 de noviembre. PEDRAZ PENALVA, Op. Cit., p. 245.

²² PEDRAZ PENALVA, *Gravés y alteraciones en la justicia civil*. En: *Constitución y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Editorial Trotta, S. A., Madrid, 1996, p. 161.

²³ Vid., Caso *Podžbelec v. Polonia*, TEDH, Sentencia de 30 de octubre de 1998.

necesidad de que el Estado provea la dotación de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento jurídico les encomienda.

Ciertamente, las deficiencias estructurales de la organización judicial pueden restringir o condicionar el alcance de este derecho fundamental, pues la carga de trabajo que pueda afectar a determinados órganos judiciales puede exonerar de responsabilidad a sus titulares pero, en modo alguno, puede servir para negar la realidad de los retrasos que puedan existir y el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a los mismos. Es más, según la jurisprudencia del TEDH, una sobrecarga temporal de trabajo en un órgano jurisdiccional no conlleva la responsabilidad internacional de un estado contratante si este adopta las medidas necesarias con la debida celeridad.²⁴

En definitiva, ante las dilaciones indebidas, el Estado está obligado no solo a adoptar medidas necesarias a fin de evitar que se produzcan en el futuro, sino también a reparar las consecuencias que produzcan, tal y como analizaremos a continuación.

V. ÁMBITO DE PROTECCIÓN

En el sistema jurídico español, toda persona que considere que el proceso en el que es parte sufre dilaciones indebidas podrá, tras haber formulado la correspondiente queja ante la jurisdicción encargada del asunto, interponer ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo de acuerdo con el artículo 24.2 de la Constitución Española. Esta vía de recurso ante el Tribunal Constitucional cesará la continuación ante los tribunales ordinarios de la violación alegada. No obstante, el principal problema es que el Tribunal Constitucional no ha establecido la manera directa de reparar estas dilaciones indebidas al ciudadano cuando se producen. Como ha tenido oportunidad de declarar reiteradamente el Tribunal Constitucional, el derecho a ser indemnizado no es en sí mismo directamente invocable, y menos cuantificable en la vía de amparo constitucional, al no ser competente para ello el Tribunal Constitucional, según se deduce del artículo 58 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), y no ser incluíble en los pronunciamientos del artículo 55 LOTC.²⁵ Por otro lado, los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) ofrecen al perjudicado la posibilidad, una vez concluido el proceso, de presentar ante el Ministerio de Justicia una demanda de indemnización por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

El Tribunal Constitucional se limita a declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas en la tramitación de un procedimiento, restableciendo así al demandante en la integridad de su derecho a través de ordenar al órgano jurisdiccional a que adopte las medidas pertinentes a fin de remover la falta de actuación judicial, concluyendo con el enjuiciamiento del recurrente en el plazo más breve posible. Pero ese papel es de por sí insuficiente, puesto que de bien poco sirve obtener una sentencia que declara la dilación indebida si no se obtiene una reparación de la misma.²⁶

Como derecho fundamental o garantía, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas estaría sujeto a la protección del recurso de amparo pero el Tribunal Constitucional establece un límite importante para ello, pues mantiene reiteradamente que la alegación de su vulneración carece de sentido cuando el procedimiento ya ha finalizado una vez notificada la sentencia, pues la

²⁴ Cfr. STEDH de Unión Alimentaria Sandois S.A. contra España, de 7 de julio de 1989.

²⁵ SSTC 50/1985, de 21 de febrero; 81/1985, de 8 de mayo; 69/1993, de 1 de marzo y 146/2000, de 29 de mayo.

²⁶ Al respecto, vid. BORRERO INIESTA, Los derechos a un proceso sin dilaciones indebidas y a un proceso público. En: *El artículo 24 de la Constitución: algunos problemas pendientes*, Cuadernos de Derecho Público, No. 10, 2000, p. 137.

apreciación en sede constitucional de las pretendidas dilaciones no podría conducir a que el Tribunal Constitucional adoptase medida alguna para hacerlas cesar.³⁷ Por lo tanto, las demandas de amparo por presuntas dilaciones indebidas formuladas una vez que el proceso ya ha finalizado, carecen de viabilidad y son por consiguiente, rechazadas por el Tribunal Constitucional por falta de objeto.³⁸ Tal y como se ha declarado en la STC 156/2006, de 22 de mayo³⁹:

«[...] no es posible acoger en amparo la queja de dilaciones indebidas de un proceso ya fenecido, puesto que ninguna medida que fuese adoptada por este Tribunal podría reparar la pretendida vulneración. Se entiende que no siendo posible la restitución in integrum del derecho fundamental, dado que el proceso ha finalizado, el restablecimiento que se solicite por la recurrente en la integridad de su derecho con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación [artículo 55.1 c) LOTC] solo podrá venir por la vía indemnizatoria».

Igualmente, la dilación indebida queda difuminada cuando el órgano judicial atienda oportunamente las quejas de alguna de las partes procesales, adoptando, en consecuencia, las medidas pertinentes para poner fin a los retrasos denunciados. Ello privaría de sentido a las quejas por dilaciones indebidas, pues cuando el órgano judicial adopta las medidas pertinentes para que cesen las dilaciones denunciadas dentro de un plazo razonable debe entenderse que la vulneración del derecho fundamental a las dilaciones indebidas ha sido reparada en la vía judicial, sin que el retraso en el que haya podido incurrir la tramitación del proceso tenga ya relevancia constitucional. En consecuencia, para que pueda apreciarse que dicho retraso es constitutivo de una dilación indebida con relevancia constitucional, no es suficiente haber dictado una resolución judicial en un plazo que no sea razonable, sino que es requisito necesario que el recurrente haya dado al órgano judicial la posibilidad de hacer cesar la dilación y que este haya desatendido la queja, mediano un plazo prudencial entre la denuncia de las dilaciones y la presentación de la demanda de amparo.⁴⁰

Esta exigencia no es entendida como un mero formalismo, sino que tiene como finalidad ofrecer a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse sobre esta infracción constitucional, haciendo posible que la jurisdicción ordinaria repare la vulneración del derecho constitucional y remedie el retraso o a la paralización en la tramitación del proceso, con lo que se quiere preservar así el carácter subsidiario del recurso de amparo. Por lo tanto, solo en aquellos supuestos en los que tras la denuncia del interesado ante el órgano judicial, que es una carga procesal que le viene impuesta como un deber de colaboración con los órganos judiciales en el desarrollo del proceso, este no adopta las medidas oportunas para poner fin a la dilación en un plazo prudencial o razonable, puede entenderse que la vulneración constitucional no ha sido reparada en la vía judicial ordinaria, pudiendo entonces ser examinada por el Tribunal Constitucional. Y ello, incluso si durante la tramitación del recurso de amparo los órganos judiciales han acordado las medidas procedentes para hacer cesar las dilaciones mediante el impulso procesal correspondiente.⁴¹

No obstante, si la inactividad judicial en que se sustenta la queja subsiste en la fecha de interponerse la demanda de amparo, aunque haya cesado posteriormente, no por ello debe apreciarse

³⁷ Por todas, SSTC 51/1988, de 10 de abril; 153/1987, de 7 de octubre; 173/1988, de 3 de octubre; 83/1989, de 10 de mayo; 224/1991, de 25 de noviembre; 205/1991, de 1 de julio; 146/2000, de 29 de mayo; 237/2001, de 18 de diciembre; 167/2002, de 18 de septiembre y 226/2002, de 9 de diciembre.

³⁸ Por todas, SSTC 224/1991, de 25 de noviembre; 146/2000, de 29 de mayo; 237/2001, de 18 de diciembre; 167/2002, de 18 de septiembre; 97/2003, de 2 de junio y 147/2006, de 8 de mayo.

³⁹ Vid., también, SSTC 237/2001, de 18 de diciembre; 167/2002, de 18 de septiembre; 263/2005, de 24 de octubre y 26/2006, de 30 enero.

⁴⁰ Vid., SSTC 303/2000, de 11 de diciembre y 97/2003, de 2 de junio.

⁴¹ Vid., SSTC 133/1988, de 4 de julio; 123/1988, de 24 de noviembre; 213/1992, de 1 de diciembre; 68/1993, de 1 de marzo; 130/1999, de 18 de junio; 198/1999, de 25 de octubre; 230/1999, de 13 de diciembre; 303/2000, de 11 de diciembre; 87/2001, de 3 de abril; 237/2001, de 18 de diciembre y 71/2002, de 14 de enero, entre otras.

que ha quedado privado de objeto el proceso constitucional.³¹ Y es que, como ya se ha indicado, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas goza de autonomía respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, no satisfaciéndose por el hecho de que el órgano jurisdiccional dicte demoradamente una resolución fundada, suponiendo que esta recaiga en un plazo razonable. De lo contrario, y según tiene declarado el Tribunal Constitucional, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se vería en buena medida desprovisto del contenido que le es propio y no sería fácilmente reconocible al depender la existencia misma de la dilación indebida de la actitud del órgano jurisdiccional ante el hecho exclusivo de la interposición del recurso de amparo que, por su parte, podría correr el peligro de desnaturalizarse si se utilizara más como instrumento conminatorio sobre el órgano judicial que como medio reparador de las lesiones que padezcan los derechos fundamentales que la Constitución Española reconozca.³²

Por ello, el Tribunal Constitucional ha estimado que en el proceso penal, al estar comprometido el derecho a la libertad, el celo del juzgador ha de ser siempre mayor a la hora de erradicar las dilaciones indebidas.³³ Particularmente, en relación con la instrucción penal, que se configura como fin para determinar la naturaleza y las circunstancias del hecho, las personas que en él han participado y el procedimiento aplicable. Por definición tales diligencias son para el ordenamiento español solo las esenciales, y no pueden utilizarse para otros fines que los señalados en el precepto, ni por más tiempo del que se precise para ello (sin demore), so pena de convertirse, por una inaceptable corruptela, en un nuevo procedimiento, desvirtuando su naturaleza. No debe olvidarse además que, aun en el caso de que la estructura del proceso se fundamentase en la configuración de una fase instructora autónoma, el objetivo de una duración razonable del proceso se pone particularmente en peligro si se dilata irrazonablemente dicha fase de instrucción por tener una relevancia directa sobre la propia apertura del juicio, como tuvo ocasión de subrayar la Comisión Europea de Derechos Humanos (casos *Hazse*, 12 de julio de 1977 y *Buchholz*, 6 de mayo de 1981).

En este sentido, el Tribunal Supremo (Acuerdo de Sala General de 21 de mayo de 1999) ha traducido la existencia de dilaciones indebidas en el ámbito del proceso penal en la exigencia de compensarlas con la penalidad procedente al delito a través de la circunstancia de análoga significación del artículo 21.6 del Código Penal, tras apuntar otras soluciones con anterioridad pero la concurrencia de una atenuante solo es posible en caso de sentencia condenatoria y, en consecuencia, *“si la ley compensa las pérdidas legítimamente ocasionadas por el Estado en el curso de un proceso penal, es evidente que, con más razón, debe proceder de la misma manera cuando la lesión jurídica no está justificada; por ejemplo, en el caso de las dilaciones indebidas del proceso (...). Si el proceso ha durado más de lo razonable, el acusado ha sufrido una lesión jurídica que afecta a un derecho fundamental que le reconocen el artículo 24.2 de la Constitución Española y el artículo 6.1 CEDH. Esta lesión de un derecho personal del acusado, por lo tanto, tiene que ser abonada por el tribunal en la determinación de la pena, pues, como se dice en la doctrina moderna, mediante los perjuicios anormales del procedimiento que el autor ha tenido que soportar ya ha sido (en parte) penado. Como se ve, el paralelismo es total: si toda legítima privación de derechos producido por el proceso debe ser abonada para el cumplimiento de la pena, tanto más se deberá proceder de esta manera cuando la lesión sufrida por el acusado carezca de justificación”*.³⁴

En todo caso, la duración poco razonable del proceso se asimila a un funcionamiento anormal de la justicia. Por consiguiente, las dilaciones indebidas pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado y a la oportuna indemnización sobre la base de los artículos 292 y siguientes LOPJ, debiendo

³¹ STC 124/1999, de 28 de junio; 177/2004, de 18 de octubre y 220/2004, de 29 de noviembre.

³² STC 10/1991, de 17 de enero.

³³ STC 10/1992, de 14 de enero.

³⁴ JAÉN VALLIJO, *Consecuencias jurídicas de las dilaciones indebidas en el proceso penal*. (Nuevo extracto del Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 21-5-1999 y Sentencia de 8-6-1999). En: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, No. 4) 2: 4 de noviembre de 1999, pp. 1 y ss.

constar la denuncia de la paralización del procedimiento ante el tribunal que sea, para que este se reanude y la vulneración consumada no se prolongue más o para dar oportunidad al tribunal de reconocer la dilación con el objeto de reclamar posteriormente ante las instancias competentes su oportuna reparación.¹⁶

Sin embargo, como hace Borrajo Iniesta¹⁷, parece razonable diferenciar entre las dilaciones ocasionales y aquellas producidas por deficiencias estructurales. En el primer caso, el recurso de amparo puede ser útil aunque de bien poco puede servir solicitar el amparo para que este se declare en un proceso constitucional que dura años. Para el caso de las dilaciones estructurales, es inexcusable la existencia de un derecho indemnizatorio para quien sufre la dilación indebida.

La cuestión estriba en determinar un medio de reparación que sea eficaz cuando se reconozca una dilación indebida, negándose el Tribunal Constitucional a repararlas directamente. Esta inequívoca línea jurisprudencial, consolidada como doctrina constitucional, pareció quebrar por la Sala Primera del Tribunal Constitucional en la Sentencia 180/1996, de 12 de noviembre donde se reconoció al perjudicado el derecho a ser indemnizado por el Estado pero posteriormente se estimó por la STC 33/1997, de 24 de febrero, que lo hizo condicionalmente ("en su caso"), defiriendo la eficacia del pronunciamiento al juez ordinario.

Según la STC 146/2000, de 29 de mayo, el único efecto posible de la declaración de existencia de las dilaciones indebidas y, por consiguiente, de la vulneración del artículo 24.2 de la Constitución Española sería fundamentar una eventual acción de responsabilidad por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Pero esta sentencia va un poco más allá al establecer que:

"[...] para obtener dicha indemnización no constituye presupuesto previa la Sentencia de amparo, toda vez que "remediada la paralización del proceso (en este caso, finalizado el proceso mismo), la posibilidad de reclamar los daños y perjuicios sufridos por ella está abierta al recurrente, sin que para ejercitarla precise nuestro pronunciamiento que, por eso mismo, resulta improcedente". (STC 48/1998, de 2 de marzo, F. 5)

Debemos, pues, afirmar que para supuestos como el ahora enjuiciado de denuncia de dilaciones ya cesadas en el momento de formularse la demanda de amparo, el cauce que el ordenamiento (artículo 121 Constitución Española y artículos 292 y ss. LOPJ) arbitra para la reparación del eventual perjuicio causado por tales dilaciones es la acción de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, y no el recurso de amparo constitucional".

Osea, que para pedir la correspondiente indemnización por dilaciones indebidas, creemos que no sería imprescindible la declaración previa de su vulneración por el Tribunal Constitucional en amparo.

Esta acción, que según el artículo 293.2 de la LOPJ no necesita de declaración judicial previa, tiende a conseguir una indemnización que se considera del todo ajena a la jurisdicción constitucional, partiendo de que el derecho a ser indemnizado por los daños que sean consecuencia del anómalo funcionamiento de la Administración de Justicia, reconocido en el artículo 121 de la Constitución Española y desarrollado por los artículos 292 y siguientes de la LOPJ, no tiene el carácter de derecho fundamental protegible a través del recurso de amparo. En efecto, los artículos 292 a 294 de la LOPJ desarrollan lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Española sobre responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, reconociendo al derecho a ser

¹⁶ Por todas, STC 118/2000, de 5 de mayo.

¹⁷ BORRAJO INIESTA, Op. Cit., p. 141.

indemnizado en casos de funcionamiento anormal por los daños y perjuicios causados por el retraso indebido. En todo caso, para que sea viable la acción de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: a) que exista un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; b) que se haya producido un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia; c) que exista la oportuna relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración de Justicia y el daño causado de tal manera que este aparezca como una consecuencia de aquél y, por lo tanto, resulte imputable a la Administración y, d) que la acción se ejercite dentro del plazo de un año desde que la producción del hecho determinante del daño propició la posibilidad de su ejercicio.

Debe tenerse en cuenta que la duración y la complejidad de este procedimiento; sin embargo, hacen poco eficaz la reparación de los daños y perjuicios producidos por una dilación indebida después de haber pasado por la duración de un proceso de amparo. De conformidad con el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP el Estado tiene la obligación de proporcionar un remedio efectivo, que incluya una indemnización por la prolongación excesiva de un juicio. La simple posibilidad de lograr una compensación después e independientemente de un juicio que ha sido indebidamente prolongado no constituye un remedio efectivo. Parece, por lo tanto, inevitable plantear, de una vez, que las vulneraciones de esta garantía sean reparadas directamente por el Tribunal Constitucional, o bien permitir la solicitud de la correspondiente indemnización por funcionamiento anormal sin acudir previamente al Tribunal Constitucional para que declare vulnerado ese derecho.³⁹

1. La relevancia penal de las dilaciones indebidas

Las dilaciones indebidas no solo tienen una relevancia de carácter constitucional sino que, además, pueden adquirir relevancia penal. Las partes en un proceso tienen la carga de actuar y realizar el correspondiente acto procesal, lo que genera que en caso de no realizar actuación alguna deberá asumir las consecuencias de su falta de actuación. En cambio, para el órgano jurisdiccional los plazos son un elemento importante para configurar el cumplimiento de su deber profesional, de manera que su inobservancia es una infracción de ese deber, lo cual puede tener como consecuencia la imposición de una sanción disciplinaria o penal.

El artículo 449.1 de la Constitución Española establece que será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de seis a cuatro años el retardo malicioso en la Administración de Justicia. El retardo malicioso en la Administración de Justicia protege el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas cuando se produce este en la tramitación de los procedimientos jurisdiccionales. La función específica de este tipo penal es sancionar el incumplimiento de los deberes que derivan de la función jurisdiccional, consistente en no dar una respuesta adecuada dentro de un plazo razonable, paralizando el proceso o dilatando su resolución.

En efecto, el precepto concreta la protección del derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas pero la sanción penal prevista queda reducida a los supuestos de mayor gravedad y trascendencia como reflejo del principio de intervención mínima que caracteriza al derecho penal.⁴⁰

Interesa señalar también que el delito de retardo en la Administración de Justicia es un delito de omisión, pues el delito consiste simplemente en no juzgar dentro de un plazo razonable. Y se trata de un delito de estructura exclusivamente dolosa, como resulta de la expresión retardo malicioso, que aparece expresamente en el precepto con la finalidad de destacar la exigencia del dolo en este delito.

³⁹ BORRAJO INESTA, *Op. Cit.*, p. 149.

⁴⁰ GOYENA HUERTA, *La prevención*. En: *Los delitos contra la administración de justicia*. Editorial Aranzadi S.A. Navarra, 2002, p. 67.

El límite entre el ilícito penal y el disciplinario se sitúa en el elemento subjetivo, de manera que el retraso debe producirse intencionadamente y con una determinada finalidad ilícita. Para determinar su existencia se precisa, no solo del requisito objetivo del retraso, sino que, además, es necesario el subjetivo de la maliciosidad de la conducta, concretado en la consecución de cualquier finalidad ilegítima. Este precepto que tipifica el retraso malicioso en la Administración de Justicia lo hace con mayor precisión que el artículo 357 del derogado Código Penal de 1973, pues se ha añadido que se entiende por malicioso el retardo provocado para conseguir cualquier finalidad ilegítima. Para ello, se sustrae un asunto de su curso natural, para retenerlo y apartarlo, con la intención de beneficiar o perjudicar a alguna de las partes procesales o de beneficiarse a sí mismo y, al mismo tiempo, infringir el buen funcionamiento y la imagen de la Administración de Justicia. La maliciosidad requiere la presencia de un propósito conocido y de una intención perversa, que normalmente revela un interés personal y directo en apartar el asunto del trámite ordinario y general para ocultarlo y sustraerlo a toda posibilidad de control.

Desde el punto de vista subjetivo, el retraso malicioso puede ser cometido por los secretarios judiciales y cualquier otro integrante de la oficina judicial (miembros del cuerpo de gestión procesal y administrativa; cuerpo de tramitación procesal y administrativa y el cuerpo de auxilio judicial) pero, principalmente, por los jueces y magistrados. Es esencial en todos los casos que el autor tenga una vinculación orgánica o funcional con la oficina judicial en que se produce el retardo malicioso⁴⁰, siendo posibles las formas accesorias de participación (inducción y auxilio).

En lo concerniente a la prevaricación por retardo malicioso, el puro dato objetivo de la existencia de una demora no resulta, por sí sola, indiciaria del delito del artículo 449 del Código Penal. A tal dato material ha de unirse, como hemos dicho, la presencia del dolo, de todo punto necesario para cumplimentar el elemento subjetivo del tipo. Por ello, debe adelantarse en la intencionalidad del agente, llegar a lo que la jurisprudencia española ha denominado "el arcano de la conciencia", lo que constituye tarea que exige al juzgador valerse de determinados datos externos, susceptibles de valoración por terceros.

Como se ha afirmado anteriormente, el Código Penal protege de esta manera el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, de manera que la conducta típica incriminada es omisiva: la no realización del acto o actos procesales. Pero será igualmente típica la conducta que realice actos procesales demorándolos maliciosamente.⁴¹ No se tipifica cualquier retraso, sino solo aquel retardo que ha superado al menos el lapso de tiempo que objetivamente implica una vulneración del derecho fundamental a obtener una resolución en un "plazo razonable" o sin dilaciones indebidas, siendo necesario que el retraso sea malicioso.

Igualmente, el calificativo de indebidas que acompaña a las dilaciones es, como hemos analizado, un concepto indeterminado y abierto, pero que permite distinguir entre unas dilaciones indebidas y otras dilaciones que no pueden calificarse de tales, dado que pueden tener su origen en la complejidad del asunto, el comportamiento de las partes procesales u otras semejantes. De ello se sigue que una dilación indebida es aquella que se produce superando un plazo razonable para resolver a partir de determinadas circunstancias. Ahora bien, no toda dilación indebida aboca al delito de retardo malicioso en la administración de justicia. Una dilación indebida puede tener relevancia penal solo si la dilación puede calificarse de maliciosa, en palabras del artículo 449.1 del Código Penal, y no cabe duda que el calificativo de malicioso es bastante más estricto que el de indebida. Por último, es claro que si el retraso malicioso se debe a la recepción de una dádiva o promesa por parte del juez, magistrado, secretario judicial u otro funcionario, habrá un concurso real con un delito de cohecho (artículo 419 del Código Penal).⁴²

⁴⁰ Loc. Cit.

⁴¹ *Ibid.*, p. 69.

⁴² *Ibid.*, p. 70.

Por otro lado, pese a su escasa aplicación en la práctica, cabe destacar también el artículo 463.3 del Código Penal cuyo tipo consiste en la incomparecencia al juicio oral del juez, miembro del tribunal o de quien ejerza las funciones de secretario judicial, si la suspensión se produce en un proceso criminal con reo en prisión provisional, imponiéndose la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a veinticuatro meses y, en cualquier caso, inhabilitación especial por tiempo de dos a cuatro años.

Este tipo penal protege directamente también al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, dado que la incomparecencia supone su infracción. Sin embargo, se discute si sería de aplicación a los miembros de un tribunal del jurado. Para algún sector doctrinal sería igualmente de aplicación, no sólo por el tenor literal del precepto, sino también porque no habría concurrencia con el régimen administrativo sancionatorio previsto en la ley orgánica del tribunal del jurado, que resultan de aplicación a los candidatos al jurado pero que no son aún miembros del mismo.⁴³

En todo caso, como ha afirmado Quintero Olivares respecto a este precepto, la suspensión mencionada no será, salvo el caso de incomparecencia consciente de un miembro de un tribunal colegiado, la descrita para un caso de suspensión de la vista según las normas procesales, existiendo causa para su suspensión, sino tan sólo la efectividad práctica de una interrupción de duración indefinida.⁴⁴ La suspensión del juicio oral sin justa causa es una condición objetiva de punibilidad que en caso de ausencia determina la impunidad del comportamiento.

Cierto sector de la doctrina mantiene que este tipo penal carece de una adecuada técnica legislativa⁴⁵, configurándose como un tipo de carácter doloso cuya conducta consiste en la incomparecencia del juez, miembro del tribunal o secretario judicial, cuando se trate de un proceso criminal con reo en prisión, y siempre que su incomparecencia sea la causa de la suspensión. Resulta esencial indicar que este delito sanciona sólo la incomparecencia que se produce en el acto del juicio oral.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 186 de la LOPJ establece que *“los juzgados y tribunales celebrarán audiencia pública todos los días hábiles para la práctica de pruebas, las vistas de los pleitos y causas, la publicación de las sentencias dictadas y demás actos que señale la ley”* mientras que el artículo 188.2 de la LOPJ establece que *“los jueces y magistrados que formen sala asistirán a la audiencia, de no mediar causa justificada”*.

Por último, afirmar que este delito será aplicable cuando la conducta descrita en el artículo 463 del Código Penal se produce en el seno de un procedimiento penal, tanto si se refiere a mayores de edad como a la responsabilidad penal de menores, pues en ambos casos tiene por objeto la imputación de la responsabilidad penal.

2. La responsabilidad disciplinaria por dilaciones indebidas

Las dilaciones indebidas pueden tener repercusiones también en el ámbito disciplinario de jueces y magistrados. La responsabilidad disciplinaria no se refiere a un proceso en concreto, sino, en general, al ejercicio de la función jurisdiccional con retraso injustificado.

Se debe delimitar cuidadosamente la responsabilidad penal de la responsabilidad disciplinaria evitando, no sólo el *bis in idem*, sino también para situar al derecho penal en su papel de última razón, que sólo

⁴³ Vid., GARCÍA ARÁN, *Obstrucción a la justicia y deslealtad profesional en el Código Penal de 1995*. En: *Delitos contra la administración de justicia*. Directora Casimira Cortina, CGPJ, Madrid, 1997, p. 284. CUERDA ARNAU, *Comentarios al Código Penal de 1995*, VII, Trastu Blanch, Valencia, 1996, p. 1929.

⁴⁴ QUINTERO OLIVARES, (con VMAA), *Comentarios al nuevo Código Penal*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, p. 1962.

⁴⁵ CUERDA ARNAU, *Op. Cit.*, p. 1928.

interviene cuando las conductas trascienden de lo puramente administrativo para merecer un reproche penal. La línea divisoria entre lo administrativo y lo penal viene marcada por la exigencia del elemento subjetivo de la maliciosidad. La inobservancia de los tiempos legalmente establecidos durante el ejercicio de la función jurisdiccional tiene su respuesta disciplinaria en las faltas muy graves, graves y leves que aparecen tipificadas, respectivamente, en los artículos 417.9, 418.11 y 419.3 de la LOPJ.

Todas ellas tienen como elemento común una conducta básica de retraso, pero se diferencian en la mayor o menor gravedad que se acredite en el incumplimiento, debiendo ser ponderado en cada caso concreto según las circunstancias, bien cuantitativas bien de otra índole, que hayan rodeado a aquel retraso como acción típica en esas tres diferenciadas clases de faltas.

Desde esta perspectiva, los jueces y magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria, siendo una falta muy grave "la desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales" (artículo 417.9 de la LOPJ); grave cuando no sea calificada de falta muy grave (artículo 418.11 de la LOPJ), atendiendo a circunstancias atenuatorias que puedan existir en cada caso concreto o leve "si existe un incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución en cualquier clase de asunto que conozca el juez o magistrado" (artículo 419.3 de la LOPJ).

Respecto a la doctrina jurisprudencial recaída en torno al artículo 417.9 de la LOPJ puede sintetizarse del modo siguiente:

- El retraso que exige el artículo 417.9 de la LOPJ es una manifestación o síntoma de la no debida dedicación, lo que tiene una vertiente claramente subjetiva.⁴⁶
- Este retraso integra un concepto jurídico indeterminado, debiendo tomar en consideración tres criterios: la situación general del juzgado, el retraso materialmente existente, la dedicación del juez o magistrado a su función⁴⁷ y la puesta en conexión del retraso con la trascendencia que tenga la actividad retrasada. Se considera un criterio razonable diferenciar entre sensencias con efectiva y sin efectiva contradicción a los efectos de determinar el retraso injustificado.⁴⁸
- El retraso ha de ser reiterado, por lo que se considera que no tiene encaje en dicho concepto el retraso que se produce en ocasiones aisladas o aquél que es esporádico o infrecuente. Por el contrario, el retraso ha de ser repetido y afectar a asuntos en los que la urgencia es trascendente o que afecta a bienes jurídicos de notable importancia.⁴⁹ No obstante, en ocasiones se ha podido referir a un único supuesto, siempre y cuando tenga una especial trascendencia o afecte de forma grave a derechos fundamentales.⁵⁰
- El criterio de proporcionalidad es idóneo en cada caso concreto en cuanto a la calificación de la conducta y, en su caso, a la sanción a imponer.⁵¹
- El elemento de la voluntariedad debe estar presente, de tal forma que se exige la concurrencia de una actitud voluntaria o negligente de escasa laboriosidad, siendo precisa la concurrencia de imprudencia, negligencia o ignorancia en la acción u omisión.

⁴⁶ STS de 11 de junio de 1992 (RJ 1992/4542).

⁴⁷ STS de 11 de junio de 1992 (RJ 1992/4542), 26 de febrero de 1996 (RJ 1996/1840), 17 de enero de 1997 (RJ 1997/346), 24 de enero de 1997 (RJ 1997/1999), 8 de febrero de 2000 (RJ 2000/2640) y 11 de febrero de 2000 (RJ 2000/2850).

⁴⁸ STS de 19 de julio de 2000 (RJ 2001/4631).

⁴⁹ SSTs de 7 de abril de 1993 (RJ 1993/10323), 15 de febrero de 1996 (RJ 1996/829), 24 de enero de 1997 (RJ 1997/1999), 10 de noviembre de 1997 (RJ 1997/8650), 7 de diciembre de 1998 (RJ 1998/369), 11 de diciembre de 1998 (RJ 1998/688) y 34 de noviembre de 1999 (RJ 2000/2987).

⁵⁰ STS de 17 de octubre de 2000 (RJ 2000/8997).

⁵¹ SSTs de 26 de febrero de 1996 (RJ 1996/1840), 24 de enero de 1997 (RJ 1997/1999), 22 de enero de 1998 (RJ 1998/1687) y 11 de diciembre de 1998 (RJ 1998/888).

- f) Por último, el tipo no solo se refiere al retraso, sino también a la desatención de competencias jurisdiccionales.³²

Lo anterior debe completarse señalando que en el subtipo "desatención" se engloban aquellos supuestos en los que el juez tiene un deber inexcusable de actuar en un determinado tiempo que es esencial o de hacerlo de una determinada manera que esta definida legalmente. Por ello, lo que supone la responsabilidad disciplinaria es el hecho objetivo de la pasividad (cuando resulta inexcusable una actuación) o el proceder de manera contraria a la legalmente establecida (cuando existía la obligación de actuar en un determinado sentido, sin reconocerse un margen de apreciación). El precepto se refiere a la desatención y al retraso injustificado y reiterado, pues al emplearse estos dos últimos calificativos en singular y no plural, se afirma que el texto revela que solo son referidos al retraso, por lo que hay dos conductas básicas que pueden ser englobadas en la falta muy grave que exigen diferentes elementos de tipificación o cualificación.

Además, debe tenerse en cuenta, como establecieron las SSTS de 30 de enero de 1988 (RJ 1988\178), 5 de febrero de 1988 (RJ 1988\659), 13 de octubre de 1989 (RJ 1989\8386), 12 de enero de 1996 (RJ 1996\156) y 3 de abril de 1996 (RJ 1996\3584), que la culpabilidad es un requisito de toda infracción administrativa, siendo la potestad sancionadora administrativa de la misma naturaleza que la potestad penal, por lo que las directrices del ilícito administrativo tienden, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad y, como reconoce la jurisprudencia indicada, las directrices estructurales del ilícito tienden también en el ámbito administrativo a conseguir la individualización de la responsabilidad e impiden la posibilidad de crear una responsabilidad objetiva.

Obviamente, este sistema no sería el adecuado para solicitar indemnización por el retraso ni para satisfacer los intereses del perjudicado. La intervención del interesado queda reducida a tener conocimiento de los acuerdos de iniciación y terminación del procedimiento (artículo 423.2 de la LOPJ), sin que por ello el procedimiento deje de ser iniciado, impulsado y resuelto por la administración aunque la resolución motivada que dicte la correspondiente Sala de Gobierno o la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial sobre la iniciación del expediente disciplinario se notificará al denunciante, que no podrá impugnarla en vía administrativa, sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional (artículo 423.2 de la LOPJ).

En los supuestos de hecho susceptibles de generar una responsabilidad disciplinaria, el denunciante no es titular de un derecho subjetivo a obtener la sanción de los denunciados, ni tampoco cabe reconocerle un interés legítimo a que prospere su denuncia. Concretamente, el denunciante no obtiene un beneficio ni evita un determinado perjuicio por la revocación en vía administrativa de la resolución recaída ya que su situación en las actuaciones procesales, en las que es o ha sido parte, no se vería alterada por la apertura de un expediente disciplinario, acuerdo de sanción o de archivo de su denuncia. Debe tenerse en cuenta que la exigencia de responsabilidad disciplinaria a un juez o magistrado se configura como totalmente independiente de la posibilidad de exigir una responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

³² SSTS de 7 de febrero de 1997 (RJ 1997\9647), 11 de febrero de 2000 (RJ 2000\2890) y 17 de julio de 2000 (RJ 2000\8412).