

# Los derechos a un proceso sin dilaciones indebidas y a un proceso público

Ignacio Borrajo Inieta  
*Letrado del Tribunal Constitucional*  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

**SUMARIO:** 1. PLANTEAMIENTO GENERAL. —2. EL DERECHO A NO PADECER DILACIONES INDEBIDAS: LOS REMEDIOS POSIBLES ANTE LA VULNERACIÓN MASIVA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL. —3. PRONUNCIAMIENTOS POSIBLES DE AMPARO: NO SE PUEDEN ABORDAR IGUAL LAS DILACIONES ESTRUCTURALES Y LAS DILACIONES OCASIONALES. —4. LA INADECUACIÓN DE LA ORDEN DE CESE DE LA DILACIÓN PARA REMEDIAR DILACIONES ESTRUCTURALES. —5. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR EL RETRASO: EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. —6. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La situación jurisprudencial de los dos derechos fundamentales del prolijo apartado 2 del artículo 24 de la Constitución es muy distinta. El derecho a un proceso público es esencial. Todavía no ha mostrado sus numerosas facetas, ni su importancia estructural en el diseño de una democracia constitucional moderna. Pero, en cualquier caso, vive una existencia plácida, sin especiales sobresaltos ni polémicas.

Por el contrario, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se encuentra en el ojo del huracán. El Presidente del Tribunal Supremo ha sabido situar en el centro del debate público sobre la Justicia la lentitud del funcionamiento de los Tribunales de Justicia, y hacerse eco de la opinión y las quejas expresadas por los ciudadanos y los profesionales del foro. Frente a esta realidad, la jurisprudencia constitucional se enfrenta a un reto difícil: despreocuparse de la definición del derecho, en gran medida una cuestión menor ante la enormidad de los problemas, y ofrecer soluciones que permitan pro-

teger eficazmente un derecho fundamental amenazado por problemas de origen estructural.

Voy a centrar, por tanto, este breve ensayo en el derecho a no padecer dilaciones indebidas; y, más concretamente, en el problema existencial que aqueja a la jurisprudencia constitucional: hallar el método para hacerlo eficaz en la vida real.

En cuanto al derecho al proceso público, baste con recordar algunos rasgos esenciales:

- El acceso del público al proceso es esencial, como pusieron de relieve los dos amparos más importantes otorgados en virtud del derecho fundamental: la Sentencia *acreditaciones de Diario 16* (30/1982, de 1 de junio) y *Sarasqueta Zubiarrementeria* (96/1987, de 10 de junio)<sup>1</sup>.
- El secreto del sumario limita la libertad de información, pero no permite su sacrificio: STC *Última Hora* (13/1985, de 31 de enero).
- La publicidad del proceso es un criterio que debe tenerse en cuenta al analizar el riesgo de que «juicios paralelos» en los medios de comunicación social perturben la administración de Justicia, y el derecho a un Juez imparcial y a un proceso justo: STC *mesa de Herri Batasuna* (136/1999, de 20 de julio, FFJJ 8 y 9).
- La publicidad del proceso no permite a los miembros del Tribunal efectuar declaraciones en los medios de comunicación que pongan en peligro su imparcialidad: STC *Hormaechea IV* (162/1999, de 27 de septiembre).

Han sido admitidas a trámite varias demandas de amparo que suscitan un problema de indudable importancia: el grado de publicidad que debe permitirse en los juicios, en especial cuando se restringe la actividad de los periodistas, televisiones y otros profesionales de la información en las sedes de los Tribunales. Pero, en general, la jurisprudencia sobre publicidad de los procesos no suscita debates.

Muy otra es la situación respecto al derecho a no sufrir dilaciones.

## 2. EL DERECHO A NO PADECER DILACIONES INDEBIDAS: LOS REMEDIOS POSIBLES ANTE LA VULNERACIÓN MASIVA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL

Que existe vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es patente en la práctica totalidad de los recursos de amparo que ha resuelto el Tribunal Constitucional en sus veinte años de historia, desde la inicial Sentencia *Gregorio Perán Torres contra Universidad Complutense* (24/1981, de 14 de julio). El problema es que la jurisprudencia constitucional, que ha de-

---

<sup>1</sup> Con el antecedente de la STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 2.

finido con brillantez el concepto de «dilaciones indebidas», no ha sabido o no ha podido encontrar las medidas adecuadas para «preservar o reparar» el derecho fundamental (arts. 41 y 55.1 LOTC).

La situación actual puede ser calificada de *impasse*: los casos que llegan al Tribunal vía recurso de amparo son clamorosos, en general; pero las Sentencias se limitan a declarar lo obvio, que existen dilaciones indebidas. A veces, aunque con poca convicción, ordenan el cese de la dilación. Sólo recientemente se atisban distintos intentos de alterar este estado de cosas, que pueden llevar a conseguir una solución o, por el contrario, a reducir el derecho fundamental a una declaración de buenas intenciones.

Esta situación ha generado diversos efectos perversos. El más inmeditado consiste en la tentación de cerrar los ojos: dado que la intervención del Tribunal Constitucional apenas sirve para nada, y aun más, él mismo se ve aquejado de alguno de los males que se denuncian de otros, nace una irrefrenable tendencia a negar la existencia del problema. Si las dilaciones no son bien consideradas, indebidas, desaparece la cuestión de qué hacer para remediarlas; y, además, se consigue que el Tribunal siga confinado en una labor intelectual de definición de cuándo hay o no vulneración del derecho fundamental, dejando a «los Tribunales ordinarios», o a otras autoridades con competencia en la materia, la tarea ingrata de arreglar la calamitosa situación de los Tribunales de Justicia, implícitamente considerada ajena al derecho fundamental.

Muestra de esta tentación a negarse a ver el problema lo ofrece el sorprendente renacimiento del criterio de la «duración normal de otros procesos similares», a pesar de que ese criterio, justamente censurado por el Voto particular del Magistrado Tomás y Valiente a la STC *Unión Alimentaria Sanders* (5/1985, de 23 de enero), fue rechazado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia, del mismo nombre, de 7 de julio de 1989<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta que la jurisprudencia emanada del Consejo de Europa ha sido determinante de la doctrina de nuestro Tribunal (desde la inicial STC *Perán Torres*, 24/1981, FJ 3), de acuerdo con el artículo 10.2 CE, ese fallo del TEDH hubiera debido ser suficiente. La desgraciada práctica de citar fragmentos de Sentencias anteriores ha hecho que, formalmente, algunas Sentencias siguieran recordando la desgraciada expresión de «las pautas y márgenes ordinarios en los tipos de proceso de que se trata» empleada por la Sentencia *Sanders* (5/1985). Pero pervivía como una mera frase, sin la fuerza decisoria que había tenido en el fallo desestimatorio de *Sanders* (5/1985). Alguna Sentencia ha rechazado enérgicamente la expresión, como la STC *Franrich* (195/1997, de 11 de noviembre); pero son muchas las que lo siguen acarreado, al menos como *dicta* reiterativo (SSTC 140/1998, de 29 de junio, o 58/1999, de 12 de abril). En algún caso, sin embargo, el criterio del «estándar medio admisible» sigue reapareciendo como *ratio deciden-*

---

2 Traducida en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* (Cortes Generales) 128: 89-101 (1989).

di (p. ej., SSTC *Celaya Nocito*, 180/1996, de 12 de noviembre, o *Rodríguez Armas*, 119/2000, de 5 de mayo).

El riesgo es claro: convertir la catastrófica situación de retraso de nuestros Tribunales en el criterio constitucional para determinar cuándo una dilación es indebida. O dicho en otros términos, descargar la responsabilidad del Tribunal Constitucional, que debe proteger el derecho fundamental a una tutela judicial sin dilaciones indebidas, en los hombros del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Sin embargo, la Constitución ha proclamado el derecho de todos a un proceso sin dilaciones indebidas. Y el Tribunal de la Constitución tiene el deber de amparar ese derecho. El amparo debe servir para restablecer o preservar el derecho fundamental.

Naturalmente, el Tribunal no puede cerrar los ojos ante la realidad. La Administración de Justicia en España adolece de serios problemas estructurales y funcionales. Y no es mediante Sentencias dictadas en recursos de amparo como pueden resolverse esos problemas. Lo máximo a lo que puede aspirar el Tribunal es a cumplir su papel, ofreciendo una interpretación de la Constitución que permita cumplir el suyo a los demás Tribunales, y al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, así como a las Consejerías de las Comunidades Autónomas competentes; y, en último término, a las Cortes Generales cuyas leyes configuran el sistema de Tribunales (art. 117.3 CE) y que aprueban los presupuestos que nutren su funcionamiento (art. 134.2 CE).

Pero, en esta labor jurisprudencial, parece imprescindible dejar bien claros dos puntos: la finalidad inexcusable es conseguir que los procesos se lleven a cabo sin dilaciones indebidas; y que se trata de un derecho fundamental, no de un mandato programático, por lo que los incumplimientos deben ser reparados eficazmente, al constituir vulneraciones de un derecho fundamental.

En ese contexto, parece necesario reordenar los efectos de la jurisprudencia actual, que siendo válida en cuanto tal, conduce a unos resultados gravemente ineficaces, por otra parte nunca deliberadamente buscados.

Si el Tribunal Constitucional limita su función a constatar la existencia de dilaciones indebidas, su papel es simultáneamente insuficiente y excesivo. Insuficiente, porque en la gran mayoría de los casos los retrasos son clamorosos: los mismos Juzgados o Salas que los causan reconocen su existencia, que por otra parte es evidente para los justiciables, los Abogados y Fiscales, y la opinión pública. ¿Es preciso una Sentencia constitucional para decir que un proceso no debe quedar ocho años a la espera de que se dé traslado al Abogado del Estado del escrito de demanda (STC 31/1997, de 24 de febrero)? ¿Es necesaria la intervención de una Sala de amparo para constatar que es indebido retener en el Juzgado la cantidad consignada en favor del ejecutante durante cinco años (STC 33/1997, de 24 de febrero)? ¿Que no debe tardarse un año en dictar Sentencia en un juicio de cognición, una vez concluidos los autos (STC 53/1997, de 17 de marzo)? ¿Que un Juzgado no debe paralizar du-

rante casi tres años la liquidación de los bienes de un matrimonio (STC 119/2000, de 5 de mayo)? ¿Que un juicio civil no puede quedar paralizado, sin ninguna actuación, durante dos años después de celebrar la comparecencia previa (STC 160/1999, de 14 de septiembre)? Tal es el contenido de Sentencias recientes dictadas por el Tribunal Constitucional en la materia.

Paradójicamente, ese insuficiente papel del Tribunal Constitucional es excesivo. En teoría, cualquiera de los cientos de miles de personas que están ahora mismo sufriendo dilaciones indebidas puede acudir en amparo al Tribunal. Cuando digo cientos de miles no incurro en exageración: sólo en el orden contencioso administrativo se acumulan 250.000 litigios, que llevan entre tres y nueve años de retraso. La situación, a tenor de los datos ofrecidos por las Memorias del Consejo General del Poder Judicial, apenas ha empezado a mejorar tras la puesta en funcionamiento de los Juzgados. ¿Para qué hablar de la situación de la Justicia civil, que se obstina en no aprender del orden jurisdiccional social?

La razón de que el Tribunal Constitucional no sufra una avalancha de recursos pidiendo amparo contra dilaciones judiciales es la desesperanza o el escepticismo: ¿de qué sirve una Sentencia que declare la existencia de una dilación indebida? Lo que interesa es obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, o su ejecución; o, si ello no es posible, una reparación adecuada. Meterse en un proceso porque no se puede salir de otro no parece de interés; sólo si los resultados son efectivos merecería la pena.

De la percepción anterior, sin embargo, alguien puede sentirse tentado a creer que el Tribunal Constitucional sólo se libra de la avalancha en tanto en cuanto permanezca inefectivo. Si ofreciera indemnizaciones, por ejemplo, o si dictara Sentencia en un mes ordenando el cese inmediato de la dilación, el Tribunal se vería anegado de recursos de amparo por dilaciones.

Esto último es cierto. Pero de ahí no se desprende la perversa conclusión de que el Tribunal debe desamparar el derecho fundamental a no padecer dilaciones. Más bien, lo que cabe deducir de la anterior constatación es que el Tribunal no debe dedicarse de manera indiscriminada a ordenar el cese de los retrasos sufridos en la tramitación de pleitos, pues nunca daría abasto; ni debe dedicarse a imponer el pago de indemnizaciones, ignorando los mecanismos legales e institucionales previstos. Sino que debe buscar otras medidas distintas, que le permitan proteger el derecho fundamental de manera eficaz, sin caer en un quijotismo estéril pero, también, sin caer en la inoperancia, e incumplir su deber esencial de salvaguardar los derechos que la Constitución enuncia como fundamentales.

### 3. PRONUNCIAMIENTOS POSIBLES DE AMPARO: NO SE PUEDEN ABORDAR IGUAL LAS DILACIONES ESTRUCTURALES Y LAS DILACIONES OCASIONALES

El Tribunal Constitucional dispone de una amplia panoplia de posibles pronunciamientos para reparar las vulneraciones constitucionales que apre-

cie en un recurso de amparo: anulaciones, declaraciones y medidas de restablecimiento (art. 55.1 LOTC).

Hasta ahora, la jurisprudencia sobre dilaciones se ha limitado a las declaraciones.

En algunas ocasiones ha ordenado el cese de la paralización del proceso de origen.

La Sentencia *Méndez García* (36/1984, de 14 de marzo) dio un paso importante; al recordar la conexión lógica que existe entre el derecho a no padecer dilaciones indebidas y el funcionamiento anormal de la Administración de justicia (arts. 24.2, inciso 6, y 121.2 CE). Pero los horizontes abiertos por esa Sentencia fueron inmediatamente cerrados en la Sentencia que desestimó el recurso interpuesto por *Unión Alimentaria Sanders* (5/1985, de 23 de enero). Sus largos y vacilantes fundamentos jurídicos son una magnífica muestra de la tentación a la que se alude en esta ponencia: enfrentado con el problema de si otorgar o no indemnizaciones, el fundamento jurídico 9 expone, aliviado, que dado que no hay vulneración del derecho huelga entrar a considerar el tema de la reparación. Y aunque concluye afirmando que «el restablecimiento admite fórmulas indemnizatorias», la Sentencia ha sido recordada siempre en los pasajes que distinguen el artículo 24.2 y el artículo 121.2 CE, como estableciendo dos derechos distintos (a no sufrir dilaciones, a ser indemnizado por funcionamiento anormal). Desde entonces, el Tribunal ha negado que en el recurso de amparo pueda otorgar indemnizaciones (por todas, la STC Sala Segunda *Bernal Ruiz*, 33/1997, de 24 de febrero, que cierra la duda abierta por la Sala Primera en la STC *Celaya Nocito*, 180/1996, de 12 de noviembre, como indica el Voto particular del Magistrado García-Mon).

Nótese bien que la jurisprudencia reconoce que la indemnización de los daños y perjuicios causados por la dilación procesal ofrece «una forma de reparación» del derecho fundamental (STC *Hurtado de Mendoza*, 128/1989, de 17 de julio, FJ 2): «la apreciación de una dilación indebida ha de conducir a adoptar las medidas necesarias para que cese esa dilación o justificar una reparación de los daños causados por vía indemnizatoria» (STC *Aramburu López*, 381/1993, FJ 3). Lo que niega en redondo es que la pretensión indemnizatoria pueda formularse al margen de las previsiones legales (cuya validez nunca ha sido cuestionada), que impiden deducir una petición de daños en el cauce del mismo proceso que sufre el retraso o en el mismo recurso de amparo. La ley vigente, por el contrario, obliga a dirigir la petición al Ministerio de Justicia (art. 293.2 LOPJ), que resuelve tras el dictamen del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial. Al pedir la indemnización, además, el justiciable debe invocar expresamente el derecho fundamental, y no limitarse a fundar su pretensión en el funcionamiento anormal de la Administración de justicia (STC *Villegas Arnaiz*, 209/1992).

En cualquier caso, la jurisprudencia no distingue las dilaciones estructurales de las ocasionales. Se ha limitado a precisar, en términos inobjectables, que «el abrumador volumen de trabajo que pesa sobre determinados órganos

judiciales ... puede exculpar a los Jueces y Magistrados de toda responsabilidad personal por los retrasos con que las decisiones se producen, pero no priva a los ciudadanos de reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes» (STC *Méndez García*, 36/1984, FJ 3, párrafo 8); por lo que existe vulneración del derecho al proceso sin dilaciones indebidas «cuando la situación de retraso en el despacho de los asuntos por exceso de trabajo se prolonga por insuficiencia de medios que afecta a la estructura del órgano» (STC *Productos Reunidos*, 223/1988, FJ 7). Con gran claridad lo expone la STC *Fabril de Máquinas Eléctricas* (197/1993, FJ 3).

La Sentencia *Productos Reunidos* (223/1988, de 24 de noviembre) fue dictada por el Pleno del Tribunal, que estableció la doctrina deliberadamente. El Tribunal se enfrentaba (lo mismo que las SSTC 50/1989 y 81/1989) con un fenómeno grave: la situación que afectaba a todo un partido judicial, el de San Felú de Llobregat. La descripción que ofrece la propia Sentencia es suficientemente expresiva: «1. a la denuncia de dilación indebida formulada por la demandante el 13 de mayo de 1987, respondió el Juez con providencia de 27 del mismo mes, cuyo texto literal dice: 'Infórmese al mentado Procurador, mediante notificación de esta resolución, que al margen de la alegada *inconstitucionalidad teórica* [cursiva añadida], existe la imposibilidad práctica de acordar señalamientos por imposibilidad con el excesivo trámite del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Hospitalet de Llobregat del que el proveyente es titular [el último año judicial independientemente de infinidad de resoluciones de otra índole, dictó 1093 Sentencias; la medida normal son 300, habiendo tenido en ocasión que atender cuatro Juzgados: el núm. 3 de Hospitalet de Llobregat como titular; el núm. 5 por vacante; el núm. 1 por licencia del titular y la prórroga de jurisdicción de este Juzgado de San Felú de Llobregat. La Junta de Jueces de Hospitalet de Llobregat ha elevado escritos poniendo de relieve la situación e ilegalidad de estas prórrogas de jurisdicción ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo las permite a Juzgados de igual clase, digo, orden y grado (art. 214), sin resultado positivo alguno', y 2. Los Ayuntamientos de San Felú de Llobregat, Esplugas de Llobregat, Esparaguera, Cervelló, Palleja, San Justo, Desvern, Gelida y Molins del Rey, en acción coordinada, adoptaron acuerdos decidiendo dirigir al Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Colegio de Abogados de San Felú de Llobregat comunicaciones poniendo de manifiesto el estado de abandono y paralización de los Juzgados de esta ciudad y la urgente necesidad de proveer de Jueces, Secretarios y funcionarios titulares o en comisión de servicio con dedicación exclusiva a fin de que pueda atender los procedimientos judiciales, reclamaciones y diligencias con celeridad y sin dilaciones indebidas» (FJ 6).

Sin embargo, los fallos de esas Sentencias constitucionales se limitaron a los remedios tradicionales. La Sentencia de Pleno *Productos Reunidos* (223/1988) se limitó a declarar la vulneración del derecho sufrido por la entidad actora, porque ya había sido dictada Sentencia mientras se tramitaba el proceso de amparo. Lo mismo acordaron las Sentencias *Ortuño Padilla*

(45/1989), y *Gil Cardús* (81/1989); con la importante diferencia de que ambas rechazaron expresamente declarar el derecho a indemnización por los retrasos sufridos, y más aún a cuantificarla y condenar a su abono, razonando que «el derecho a ser indemnizado por la dilación, contenida en el propio mandato del art. 121 C.E. y ejercitable conforme a los arts. 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la medida en que es un supuesto típico de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, no es en sí mismo *directamente* invocable y menos cuantificable en la vía de amparo constitucional ... En consecuencia, la decisión del recurso ha de limitarse a constatar la vulneración del derecho reconocido en el art. 24.2 C.E. y a declarar la conexión entre tal lesión y la previsión del art. 121 C.E., sin perjuicio de que la actora pueda acudir a la vía procedente para obtener el resarcimiento a que pudiera tener derecho.»

Esta doctrina, dejando ahora al margen si es la más adecuada, no puede detenerse ahí. Su corolario lógico es, inevitablemente, que el justiciable que obtiene una Sentencia favorable de amparo debe dirigirse al Ministerio de Justicia, para pedir la indemnización correspondiente. Como ha explicado la *STC Llosa Larena* (35/1994, de 31 de enero), las «dilaciones pueden haber causado perjuicios que, en su caso, deberán repararse, incluso después de haber concluido el proceso, ya que la Sentencia tardía sana la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva pero no el del proceso sin dilaciones (SSTC 26/1983 y 5/1985). Concretamente, deberán repararse por la vía de la responsabilidad patrimonial del art. 121 CE, y en ella la declaración judicial, o la de este Tribunal al amparo del art. 24.2, en el sentido de que se han producido dilaciones indebidas, puede servir de título para acreditar el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en el que puede fundarse la reparación indemnizatoria (STC 50/1989)» (FJ 3).

Es de gran interés anotar que la Sra. Ortuño, que fue amparada en la Sentencia 50/1989 por la inactividad del Juzgado de San Felú, siguió los pasos indicados por ella. El resultado fue que el Ministerio de Justicia desestimó su reclamación, que fue luego estimada por la Audiencia Nacional en Sentencia de julio de 1994, que condenó al Estado al pago de una indemnización de 960 mil pesetas, equivalente a las 32 mensualidades que la mujer había permanecido sin percibir la pensión alimenticia fijada tardíamente por el Juzgado civil. El Abogado del Estado interpuso recurso de casación, que terminó siendo inadmitido. Total, que el litigio civil iniciado el 20 de mayo de 1986, y que obtuvo Sentencia de amparo favorable el 21 de febrero de 1989, finalizó mediante orden de pago, expedida por Hacienda, el día 21 de octubre de 1995<sup>3</sup>. Sin intereses legales, claro está (si los pretende, debería iniciar un nuevo contencioso, previa reclamación administrativa).

<sup>3</sup> E. GARCÍA PONS: *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus límites temporales*. Bosch, Barcelona, 1997, 287n.

Más de seis años tardaron en concretarse los efectos de la Sentencia de amparo que declaró las dilaciones.

Esta desgraciada situación, que obliga a los demandantes de amparo cuyo derecho fundamental es amparado a iniciar un largo calvario, no podría ser corregida directamente, salvo que se declarase inconstitucional, o al menos no aplicable a los procesos constitucionales, el artículo 293 LOPJ. Sí indirectamente, empero, obligando a la Administración a abonar los intereses por las indemnizaciones que deniega injustificadamente, obligando a un posterior contencioso administrativo (en la línea marcada por las SSTC 69/1996, 110/1996, 113/1996, 23/1997 y 141/1997). Pero la cuestión que interesa aquí es otra: ver en qué medida la jurisprudencia constitucional puede ser mejorada, para hacer posible que el respeto al derecho fundamental a no sufrir dilaciones indebidas sirva como acicate a la imprescindible mejora de los medios y la organización de la Administración de justicia.

Cuando el origen de la dilación indebida no es imputable a negligencia del Juez que conoce del procedimiento en que se ha cometido, ni siquiera a un retraso circunstancial producido por acumulación excesiva de asuntos, sino a carencias de estructura organizativa o de medios personales y materiales, el recurso de amparo debe proteger el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones teniendo en cuenta este dato. Lo cual debe llevar, en mi opinión, a reflexionar sobre los siguientes aspectos:

1) la orden de cese de las dilaciones sólo es útil frente a dilaciones ocasionales, es decir, las que sufre un litigio o causa concreto en un Tribunal que, en general, despacha los asuntos dentro de márgenes temporales normales; por el contrario, intimar a un órgano judicial a que cese inmediatamente la dilación que padece el asunto conocido en un recurso de amparo, cuando el retraso se debe a carencias estructurales<sup>4</sup>, no sólo es inadecuado, sino que incluso es un remedio contraproducente<sup>5</sup>;

2) cuando la vulneración constitucional obedece a deficiencias estructurales del Juzgado o Sala (en el sentido recogido por las Sentencias sobre San Felú de Llobregat), el único remedio efectivo consiste en una reforma judicial (dación de más o mejores medios, creación de nuevos órganos judiciales, etc.); remedio que, en principio<sup>6</sup>, resulta ajeno al recurso de amparo (SSTC *Tormo Ibáñez*, 10/1991, de 17 de enero, FJ 4, y *Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, 45/1990, de 15 de marzo, FFJJ 4 y 5)

---

<sup>4</sup> Como se hizo en las SSTC 5/1985 y 195/1997, de 11 de noviembre.

<sup>5</sup> Como señala la STC 20/1999, de 22 de febrero, que precisamente por ello se limitó a declarar vulnerado el derecho fundamental.

<sup>6</sup> Sobre la posibilidad de adoptar reformas estructurales para hacer cumplir efectivamente derechos fundamentales, es ilustrativo el ejemplo (con sus luces y sus sombras) del Derecho de Estados Unidos de América: ver E. ALONSO GARCÍA, en el *Homenaje al Profesor Jose Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989.

3) en caso de dilaciones estructurales, para restaurar el derecho del justiciable individual, cuyo amparo no obstante es inexcusable, sólo cabe el remedio indemnizatorio; y, si el Tribunal Constitucional persiste en su negativa a otorgarlo directamente en el proceso de amparo que declara la dilación, sería preciso plantear seriamente la secuencia temporal que debe seguir el justiciable, para minimizar su peregrinaje jurisdiccional.

#### 4. LA INADECUACIÓN DE LA ORDEN DE CESE DE LA DILACIÓN PARA REMEDIAR DILACIONES ESTRUCTURALES

Un buen ejemplo lo ofrecen los casos suscitados en la Audiencia Provincial de Alicante, que dio origen a las Sentencias *Edinso* (7/1995), *Avelino Lajo Pérez* (181/1996, de 12 de diciembre) y *Franrich* (195/1997, de 11 de noviembre). En los pronunciamientos de 1995 y de 1997 se apreció que el retraso en que había incurrido la tramitación de recursos de apelación civil constituían dilaciones indebidas; y, para reparar la vulneración del derecho constitucional, su fallo decretó que la Audiencia «haga el señalamiento del recurso de apelación sin incurrir en dilaciones indebidas».

Esta medida, indudablemente, puede ser dictada por el Tribunal en virtud del artículo 55.1, letras a) y c), LOTC. Y tampoco cabe duda de que es adecuada para reparar la vulneración del derecho sufrida por la recurrente de amparo (allí, las sociedades *Edinso* y *Franrich*). El problema estriba en que la solución del problema para ella supone, en principio, el agravamiento del problema para los demás justiciables: quienes se encuentran en turno de espera, con señalamientos anteriores al demandante de amparo, pueden verse preteridas si los recursos señalados con anterioridad «completan la totalidad de los días dispuestos para tal fin» por la Sección. Apreciación efectuada por el Presidente de la Audiencia en aquellas Sentencias.

Por consiguiente, la medida de reparación consistente en ordenar al Tribunal de Justicia que ha dilatado indebidamente su actuación que dicte Sentencia inmediatamente sólo tendría sentido si se obligara al órgano judicial a incrementar su ritmo de trabajo: el número de asuntos que resuelve la Sección semanalmente. De tal manera que la vista del recurso que afecta al demandante de amparo pudiera celebrarse antes de la fecha señalada inicialmente, sin alterar el orden de los señalamientos.

Pero no debe ignorarse que un fallo que conduce a poner un litigio por delante de otros que le preceden en el tiempo, como es lo normal, empeora la situación, antes de remediarla. No acabo de compartir las consideraciones efectuadas desde el punto de vista de la justicia y del derecho a la igualdad de los recurrentes que se encuentran a la espera<sup>7</sup>, pues quien ejerce su derecho

<sup>7</sup> Así, Mercè BARCELÓ y Julio DÍAZ-MAROTO: «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del TC», *Poder Judicial* 46, 1997, pp. 13-47.

constitucional, y obtiene el amparo constitucional, tiene derecho a los remedios que reparen la vulneración sufrida (arts. 41.3 y 55.1 LOTC), sin someterse en principio a la conveniencia de quienes han permanecido inactivos. El problema es otro, aunque esté ligado al anterior: que todos los ciudadanos preteridos, que vean que quien recurre en amparo consigue adelantarse en la lista de espera, tenderán a hacer lo mismo.

La perspectiva de un aluvión de recursos de amparo no se agita como un mal a evitar (que también), sino para resaltar que el remedio adoptado en la Sentencia *Edinso* (7/1995), y mantenido en *Franrich* (195/1997), no era posiblemente el adecuado:

1) Anular la providencia que señala la vista para dentro de dos o tres años equivale a matar al mensajero, pues el problema no está en señalar para una fecha tan tardía, sino en que la vista se celebre con retraso. Es obvio que existen dilaciones en las numerosas Audiencias que prefieren no dictar señalamiento hasta poco tiempo antes de la fecha a señalar.

2) Y disponer que la Audiencia (o más exactamente el Presidente de la Sección, que es el competente para efectuar los señalamientos: art. 250 LOPJ) «haga el señalamiento del recurso de apelación sin incurrir en dilaciones indebidas» es contraproducente, si no se deja claro que ello ha de conseguirse sin alterar el orden de señalamientos (que, por otra parte, viene impuesto por la ley: art. 249 LOPJ, art. 321 LEC). Si no, es preferible adoptar otras medidas, *ex* art. 55.1 LOTC, por estrictas razones de eficacia en la reparación del derecho fundamental vulnerado.

Inmediatamente surgen dos preguntas: ¿Es posible ordenar que se aproxime la fecha de la vista sin adelantar al actor en el orden de los señalamientos? ¿Cablen otros remedios para reparar la patente vulneración del derecho a no padecer dilaciones que sufre la demandante?

El Tribunal Constitucional ostenta las atribuciones necesarias para reparar la vulneración del derecho fundamental en causa, en los términos que el propio Tribunal estime más adecuados (arts. 41.3 y 55.1 LOTC). La cuestión no es de potestad jurídica, sino de conveniencia: de qué manera se puede amparar de manera efectiva el derecho fundamental lesionado.

El Tribunal nunca debe dictar un fallo que no pueda ser cumplido. La factibilidad de disponer que se aproxime la fecha de la vista del recurso sin que se altere el orden legal de los señalamientos, por tanto, pende de si el órgano judicial concernido dispone de los medios necesarios para acelerar la resolución de los asuntos pendientes; o, si ello no es así, en si la Administración de justicia puede poner a disposición del Juzgado o Tribunal medios de refuerzo o de apoyo, si no una reforma que lo refuerce.

El aceleramiento en la celebración de las vistas sólo resultaría viable si el correspondiente Tribunal llevara un ritmo de señalamientos bajo, en comparación con sus posibilidades: juicio que puede efectuarse con seguridad, en defecto de medidores teóricos, comparando su actividad con la de otros Juz-

gados o Salas similares. La comprobación de su ritmo de funcionamiento puede llevarse a cabo de manera simple. Pero para valorar dicho ritmo de funcionamiento, con el fin de apreciar si existe una holgura en el trabajo judicial que hiciera posible incrementar el número de vistas señaladas y, por ende, acercar la celebración de la del recurrente de amparo, es preciso una apreciación técnica y de experiencia difícil. Quien dispone de la información y del personal adecuado para llevar a cabo esa apreciación es el Consejo General del Poder Judicial (arts. 107.3, 109.1, 133 y 136 LOPJ).

Por tanto, si la jurisprudencia constitucional hubiera decidido enjuiciar si es adecuado disponer que el Tribunal *a quo* cese la dilación que padece el demandante de amparo, debería:

a) Pedir remisión, no solamente de las actuaciones del proceso de origen, sino también testimonio del libro o agenda de señalamientos del Presidente de la Sección o del Magistrado titular del Juzgado (en virtud del art. 51.1 LOTC y, si se estima necesario, del art. 88.1);

b) en el momento procesal oportuno (posiblemente, después de recibir las alegaciones *ex art.* 52.1 LOTC), pedir informe al Consejo General del Poder Judicial acerca del rendimiento del órgano judicial, en comparación con otros equivalentes y con los módulos generales establecidos por el Consejo, para apreciar si podría realmente celebrar la vista antes de la fecha señalada en la providencia impugnada.

Es importante subrayar que este informe al Consejo, solicitado *ex art.* 88.1 LOTC, sería *no* para apreciar la vulneración del derecho fundamental alegada por el demandante; la apreciación de si existe o no vulneración corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional que puede efectuarla sin informe gubernativo alguno, pues la calificación como indebida de una dilación judicial no depende de los estándares medios de actuación judicial (Voto particular a la STC *Unión Alimentaria Sanders*, 5/1985, STEDH *Sanders*, de 7 julio 1989, y SSTC 223/1988, 81/1989, 197/1993, y la propia 7/1995). El informe del Consejo solamente ayudaría al Tribunal Constitucinoal a formar juicio acerca de cuáles son las medidas más adecuadas para reparar la vulneración del derecho fundamental, si la dilación hubiera sido juzgada indebida.

En resumen: si se entiende conveniente imponer al órgano judicial que resuelva con mayor rapidez de la anunciada en su providencia de señalamiento, sería imprescindible comprobar en cada caso si era factible que el Tribunal judicial, cuya actuación era cuestionada en el recurso de amparo, acelerase el despacho de los asuntos señalados. Esta línea ha sido claramente desechada por el Tribunal, en la importante Sentencia *Cruz Domínguez* (20/1999).

También cabría, por último, otra opción: que el Tribunal que sufre retrasos generalizados recibiera refuerzos, bien coyunturales (mediante jueces u órganos de apoyo: art. 216 bis LOPJ) o bien estructurales (mediante una ampliación de su planta: art. 20 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial,

38/1988). El problema, en este caso, es que la reparación de la vulneración constitucional escaparía a la disponibilidad del Tribunal judicial destinario del fallo de amparo: la competencia corresponde al CGPJ (para adoptar medidas de refuerzo) o, en su caso, al Ministerio de Justicia y al Gobierno (para adoptar reformas orgánicas). Claro está que el Tribunal Constitucional está habilitado para disponer el auxilio de cualquier poder público competente para ejecutar sus Sentencias (art. 91 LOTC). De nuevo, la cuestión es de conveniencia: dictar un fallo cuyo cumplimiento sea posible.

La solución analizada hasta ahora, consistente en ordenar el cese de la dilación, no deja de suscitar problemas evidentes. Primero, obliga al Tribunal Constitucional a analizar el funcionamiento de los Tribunales afectados por un recurso de amparo sobre dilaciones, con el consiguiente riesgo de incompreensión y de reticencias por parte del órgano judicial afectado, y de los órganos de gobierno del Poder judicial. Segundo, siempre cabe el riesgo de que el Tribunal competente para fallar el fondo del litigio demorado ya se encuentre actuando al máximo de sus posibilidades; y que el CGPJ (o el Ministerio de Justicia, o la Comunidad Autónoma competente) no adopte las necesarias medidas de refuerzo o reforma. ¿Cómo llevar a cabo la ejecución de la Sentencia constitucional?

A este serio inconveniente, dentro del proceso de amparo concreto, se suma otro de carácter general: el Tribunal Constitucional no puede supervisar la situación de todos y cada uno de los órganos judiciales españoles, para detectar si en ellos existen dilaciones estructurales, y a través de recursos de amparo dictar medidas de cese de dilaciones cuya ejecución precisa medidas de refuerzo gubernativas. Acometer mediante recursos individuales de amparo la reforma del funcionamiento de los Tribunales españoles parece una empresa excesivamente ambiciosa, superior a la capacidad institucional del Tribunal Constitucional.

Es aconsejable, pues, descartar la procedencia de órdenes de cese salvo en aquellos supuestos en que la dilación no obedezca a causas estructurales, sino a un retraso puntual que afecta a un litigio o causa concreto. Cuando en un recurso de amparo se ponga de manifiesto que el retraso en el Juzgado se encuentra generalizado, el amparo del derecho fundamental debería otorgarse mediante otras medidas.

En tanto en cuanto las autoridades competentes no acometen las reformas estructurales precisas, el respeto al derecho fundamental del justiciable no puede ser satisfecho *in natura*: con una Sentencia, o una ejecución del fallo, temporánea. El único remedio posible, en casos de dilaciones estructurales, es sustitutorio: la indemnización de los daños y perjuicios causados por el retraso.

## 5. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR EL RETRASO: EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los derechos fundamentales nunca pueden quedar reducidos a declaraciones de intenciones, desprovistas de toda eficacia práctica. Ese es el riesgo

que acecha al mandato de que el ciudadano no sufra dilaciones indebidas. Y la cuestión no radica en detectar las situaciones en que la dilación de un litigio es indebida desde la óptica de la Constitución: esa labor resulta fácil, a tenor de la jurisprudencia recaída en la materia, y lo flagrante de los casos usuales. La cuestión radica en adoptar medidas de reparación eficaces, una vez que la dilación (contraria al art. 24.2.6 CE) se ha producido.

El Tribunal Constitucional no puede, él solo, *hacer cesar* las dilaciones inconstitucionales que puedan producirse en cualquier proceso ante todos los Juzgados y Salas de Justicia de España. Y es claro que la dilación, una vez producida, no es borrada por el mero hecho de que el órgano judicial dicte tardíamente la sentencia u otra resolución debida para tutelar los derechos de las partes (SSTC 5/1985, 10/1991, FJ 3, 215/1992, 53/1997, FJ único, 58/1999, de 12 de abril, FJ 3, y 160/1999, de 14 de septiembre, FJ 2, entre otras muchas<sup>8</sup>). Por consiguiente, parece inesquivable plantearse la adopción de alguna medida que resulte adecuada para reparar las vulneraciones al derecho fundamental en cuestión, y que el Tribunal pueda administrar sin quedar colapsado.

Esa medida sólo puede ser la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por el titular del derecho fundamental vulnerado. Ninguna otra medida es eficaz cuando la dilación ya se ha producido, o cuando inexorablemente va a producirse, como podría ser el caso en recursos en que el juicio o la vista del recurso es señalada para mucho tiempo después (como fue el caso en la STC *Eriso*, 7/1995).

Esta afirmación no significa que el Tribunal Constitucional debe necesariamente enzarzarse en la labor de cuantificar indemnizaciones. La Sentencia *Méndez García* (36/1984) sentó las bases para asociar la vulneración del derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2.6 CE) con la manera más adecuada para remediarlo en la mayoría de los casos, mediante indemnización por funcionamiento anormal de la Administración de justicia (art. 121.2 CE). Y la Sentencia *Unión Alimentaria Sanders* (5/1985) dejó claramente sentado el camino a seguir: pedir la indemnización por las vías legales que correspondan (cuya inexistencia no permite denegar indemnización: STC 128/1989, FFJJ 5 y 6).

Desde entonces, como vimos antes, la jurisprudencia constitucional no se ha negado a reparar las dilaciones mediante indemnizaciones, como una lectura apresurada de algunas de sus afirmaciones pudiera dar a entender. Lo que se ha negado es a repararlas *directamente*, en el recurso de amparo contra las dilaciones producidas respecto de un proceso judicial todavía abierto. La frase consagrada así lo muestra: el derecho a ser indemnizado por la dilación, contenido en el propio mandato del artículo 121 de la Constitución y ejerci-

<sup>8</sup> Aunque no puede dejar de anotarse una tendencia jurisprudencial que aparentemente contradice ese criterio, iniciada en la STC *Avelino Lajo Pérez* (181/1996, de 12 de diciembre), y florecida en las SSTC 231/1999, de 13 de diciembre y 103/2000, de 10 de abril (en contradicción con lo resuelto en supuestos iguales en las SSTC 198/1999, de 25 de octubre y 223/1999, de 29 de noviembre, como hace notar el Voto particular a la STC 103/2000).

table conforme a los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la medida en que es un supuesto típico de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, no es *en sí mismo directamente* invocable, y menos cuantificable, en la vía de amparo constitucional, al no ser competente para ello este Tribunal, según se deduce del artículo 58 de la Ley Orgánica del Tribunal, y no ser incluíble tal decisión en los pronunciamientos del artículo 55 de dicha Ley Orgánica (SSTC 37/1982, 50/1989 y 81/1989 y ATC 29/1983, en frase escrita por la STC *Cardona Ribas*, 85/1990, FJ 4, reiterada por la Sala Segunda en las SSTC 33/1997, 53/1997, y 109/1997).

Pero la jurisprudencia constitucional no ha negado nunca la evidencia, esto es, que la indemnización puede ser una «forma de reparar» la vulneración del derecho fundamental. La STC *herederos de Hurtado de Mendoza*, 128/1989, FJ 2, expresamente afirmó: «aunque la Constitución configura la indemnización por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como un derecho, no lo ha configurado como un derecho fundamental (sin perjuicio de que pueda constituir *una forma de reparación, caso de vulneración* de los derechos reconocidos en el art. 24 CE), lo que hace imposible, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la Constitución, su alegación y resolución en esta vía de amparo *de forma autónoma e independiente* a la infracción de algún derecho fundamental» (subrayados añadidos). Y que a quien corresponde declarar la responsabilidad por las dilaciones, y cifrar la cuantía de la indemnización, es a las autoridades designadas por los artículos 292 y sigs. LOPJ, al menos mientras no se cuestione la constitucionalidad del sistema legal (SSTC 35/1994, FJ 3, 139/1990, FJ 2, 85/1990, FJ 4, así como las citadas con anterioridad, y AATC 275/1992, 15 septiembre, y 221/1996, 22 julio).

Lo que sí llama la atención, en la jurisprudencia, es que cuando el Tribunal se pronuncia sobre dilaciones que ya han dejado de producirse en el momento de dictar la Sentencia (aunque no cuando el recurso fue admitido a trámite), se invierte la posición normal: el Tribunal Constitucional declara la existencia de dilaciones, y remite al demandante a la vía del funcionamiento anormal para que obtenga la consiguiente satisfacción pecuniaria. Es paradigmática la Sentencia *Llosa Larena* (35/1994, FJ 3), que tras una cuidada reflexión sobre el estado de la doctrina del Tribunal concluye que «la declaración judicial, o la de este Tribunal al amparo del art. 24.2, en el sentido de que se han producido dilaciones indebidas, puede servir de título para acreditar el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en el que puede fundarse la reparación indemnizatoria (STC 50/1989)». Parece que esta situación debería reducirse al mínimo imprescindible (v. gr. cuando el Tribunal creyera necesario aclarar algún aspecto de su doctrina acerca de la existencia de dilaciones), y permitir al ciudadano iniciar cuanto antes la vía reparadora. Y dejar que sean los Tribunales especializados los que se pronuncien sobre la indemnización, reservándose el Tribunal Constitucional la última palabra, al supervisar en amparo los pronunciamientos judiciales sobre indemnizaciones otorgadas por dilaciones indebidas.

Que el litigante que sufre o ha sufrido las dilaciones tuviera que acudir al amparo, para que el Tribunal Constitucional dicte una Sentencia meramente declarativa, que se limita a constatar la existencia de dilaciones indebidas, antes de poder instar en el Ministerio de Justicia la correspondiente indemnización, sería completamente disfuncional. El Tribunal Constitucional se situaría antes, no después, del único medio eficaz para afrontar dilaciones estructurales, sobrecargándose de recursos de amparo: todos los litigantes que aspiren a ser indemnizados por los daños causados por las dilaciones padecidas en previos procesos judiciales se sentirían obligados a acudir al amparo constitucional, antes de dirigir su queja al Ministerio, que es quien dispone de la capacidad institucional para reformar y reforzar el aparato judicial.

Que la Sentencia constitucional declarativa de la dilación sea necesaria para pedir la indemnización no se desprende de la jurisprudencia, sino de la práctica de los recurrentes. No tiene fundamento lógico, pues la Sentencia de amparo no es constitutiva, sino meramente declarativa: la dilación existe, y es indebida (y, por ende, vulnera la Constitución) lo haya declarado así o no el Tribunal de amparo.

Además, esa situación dificultaría, en vez de favorecer, el arreglo de los Tribunales de Justicia que se requiere para afrontar dilaciones de origen estructural; y dificultaría la reparación del derecho fundamental de los justiciables individualmente afectados. Crearía un cuello de botella, que retrasaría considerablemente la obtención de indemnizaciones: al pleito inicial, con sus correspondientes dilaciones, y al inevitable procedimiento administrativo (ante Justicia) y contencioso administrativo (ante la Audiencia Nacional) para obtener la indemnización, se sumaría un recurso de amparo, intercalado entre ambos.

Y ese pronunciamiento declarativo de amparo resultaría en gran medida inútil: las dilaciones habituales son patentes, clamorosas, indudables. Hasta el Ministerio de Justicia puede apreciar su existencia. Cuenta para ello, desde luego, con una clara jurisprudencia constitucional; y resuelve siempre previo informe del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial. Además, en la hipótesis de que surgiera un caso difícil o novedoso, nada impediría que el Tribunal Constitucional pronunciara la última palabra sobre si las dilaciones producidas eran o no indebidas. Pero al final, al revisar la resolución ministerial (previos informes del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial) y la Sentencia de la Audiencia Nacional (y, eventualmente, la de casación).

Que los justiciables se dirijan directamente al amparo contra paralizaciones de origen estructural, como paso previo a pedir el único remedio mínimamente eficaz (que es indemnizar los daños y perjuicios causados por una dilación ante la que los propios Tribunales que la causan, y el propio Tribunal Constitucional, se encuentran inermes por ser de origen estructural), sería absurdo. Desgastaría institucionalmente al Tribunal en una labor prescindible, pues las dilaciones suelen ser tan patentes que no merecen una Sentencia de amparo para declararlas, antes de que se pronuncien —ni más ni menos— el Ministerio de Justi-

cia, el Consejo de Estado, el Consejo Judicial y (si se deniega, como habitualmente sucede) uno o dos Tribunales contencioso administrativos.

Así lo ha declarado el Tribunal en la importante Sentencia *Bermejo Vera* (48/1998, de 2 de marzo). Junto a una alegación de fondo, el demandante se quejaba de las dilaciones sufridas en un contencioso; había denunciado la mora, pero la Sentencia judicial fue dictada antes de interponer el recurso de amparo. Ante esas circunstancias, la Sentencia de amparo declaró que en este punto el recurso constitucional era inadmisibile por prematuro: «todo lo que este Tribunal podría hacer ahora es pronunciar un fallo declarativo que, de apreciar la vulneración del derecho, facilitaría el camino de una reclamación de daños y perjuicios. Mas, remediada la paralización del proceso, 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. Pues la jurisdicción de este Tribunal, en sede de amparo, es subsidiaria y no previa a la de los Jueces y Tribunales ordinarios. Por consiguiente, en casos como éste, en que la denuncia de la mora ha surtido inmediatamente efecto, acabando la paralización del proceso, debe aducirse la vulneración del derecho y la consiguiente reparación de los daños y perjuicios sufridos ante los Jueces y Tribunales ordinarios. Y sólo en el caso de que la pretensión resulte indebidamente insatisfecha podrá acudir-se a este Tribunal» (FJ 5).

Ha reiterado este mismo criterio la Sentencia *Valls Masip* (146/2000, de 29 de mayo), que considera inviable una demanda de amparo por dilaciones, una vez que el proceso judicial ya ha finalizado, sin perjuicio de la acción de responsabilidad por anormal funcionamiento de la Administración de justicia. Y deja así claramente sentada la idea de que, salvo que se pida el cese de una paralización en términos atendibles (a la vista de la situación del órgano judicial concernido), lo procedente es pedir siempre indemnización por funcionamiento anormal; y sin necesidad de acudir previamente al Tribunal de amparo, invocando expresamente el derecho a un proceso sin dilaciones, claro es, para evitar el resultado de las SSTC 128/1989, FFJJ 2 y 4, y 209/1992.

Ésta es una línea jurisprudencial en sus inicios, pero esencialmente correcta. Permite que los justiciables que sufren dilaciones de origen estructural se dirijan directamente al Ministerio de Justicia, cuando lo que pretenden es una indemnización. Pero queda ver si se confirma la tendencia, desentrañarla de otras doctrinas contradictorias (que tienden peligrosamente a negar la evidencia de dilaciones respecto de las que no se sabe cómo remediarlas), y cerrar su círculo vital, controlando en sede constitucional de amparo las indemnizaciones que finalmente se vean obligados a pagar las Administraciones públicas responsables de los defectos estructurales que generan las dilaciones indebidas en los procesos ante los Tribunales de Justicia.

Sólo en la medida en que el Tribunal Constitucional se repliegue a una posición de remedio último, pero eficaz, y se obligue al Ministerio de Justicia

(y, en su caso, a las Comunidades Autónomas competentes<sup>9</sup>) a asumir la primera línea de responsabilidad ante las dilaciones estructurales, se conseguiría que el recurso de amparo sirva para proteger eficazmente el derecho fundamental a no padecer dilaciones indebidas. El riesgo consiste en que, de no hallarse una solución, el recurso constitucional de amparo podría quedar reducido a una utilidad marginal, para hacer declaraciones de principio y, a lo sumo, aguijonear algún proceso judicial que otro. La experiencia del alto Tribunal con los Juzgados de San Felú de Llobregat (SSTC 223/1988, 50/1989, 81/1989, y 85/1990, resumida en el FJ 3 de esta última, a pesar de lo cual desemboca en la inutilidad de su FJ 4) debería servir como pauta de reflexión, junto con las secuelas del fallo de la Sentencia *Edinso* (7/1995), bien-intencionado pero ineficaz para conseguir la protección eficaz del esencial derecho a un proceso sin dilaciones.

## 6. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre el derecho a un proceso público, además de los estudios generales sobre el derecho a la tutela judicial (véase la bibliografía citada en «El derecho a la tutela judicial sin indefensión»), puede leerse Víctor MORENO CATENA: «El derecho a un proceso público y la libertad de expresión en el proceso penal», VVAA.: *Constitución y Derecho Público: Estudios en Homenaje a Santiago Varela*. Valencia: Tirant lo Blanch (1995).

Sobre el derecho a no sufrir dilaciones indebidas, en general, Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*. Madrid: Civitas (1994); Cristina RIBA TREPAT: *La eficacia temporal del proceso: el juicio sin dilaciones indebidas*. Barcelona: José María Bosch (1997); Enrique GARCÍA PONS: «El período a considerar en el derecho a un juicio justo», *Revista de Administración Pública* 151: 359-3 77 (1999), además de los estudios citados en nota a pie de página.

Sobre la indemnización de las dilaciones, Vicente C. GUZMÁN FLUJA: *El derecho de indemnización por el funcionamiento de la Administración de Justicia*. Valencia: Tirant lo Blanch (1994); Eduardo COBREROS MENDAZONA: *La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*. Madrid: Civitas (1998), Riánsares LÓPEZ MUÑOZ: *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la Administración de justicia*. Granada: Comares (2ª ed., 2000).

Otros estudios de interés son los de Víctor FAIRÉN GUILLÉN: *Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos: variaciones sobre la sentencia de 23 de junio de 1993, asunto Ruiz-Mateos v. España*. Granada: Comares (1996); Francisco RAMOS: «Un retraso de dos años en dictar senten-

---

<sup>9</sup> Véase el agudo estudio de E. COBREROS MENDAZONA: *La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*. Civitas, Madrid (1998), en especial pp. 107 y ss.

cia no constituye dilación indebida», *Justicia* 2: 427-49(1985); José María ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, y Juan José GONZÁLEZ RIVÁS: «Consideraciones sobre la eficacia judicial: el tiempo de las actuaciones judiciales», *Actualidad Administrativa* 6: 59-75 (1990); Amparo GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO: «Jurisprudencia constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas», *Actualidad y Derecho* (1992); José Manuel ARIAS RODRÍGUEZ «La constitucionalidad del artículo 240 de la L.O.PJ., la Sentencia del Tribunal Constitucional 18511990, de 15 de noviembre, y algunas de sus consecuencias», *Boletín de Información. Ministerio de Justicia* 1647: 105-22 (1992).

Sobre la reparación de dilaciones en el proceso penal, en especial en lo que toca al reo, tema que no ha sido abordado en esta ponencia (y que el Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, ha puesto en vías de solución razonable), Carlos CLIMENT DURÁN: «Sobre las dilaciones indebidas: el descarte constitucional de una determinada solución judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/94, de 12 de mayo», *Revista General de Derecho* 598-99: 7783-7804 (1994); Enrique GARCÍA PONS: «Aporía del restablecimiento del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en el nuevo Código Penal», *Revista Española de Derecho Constitucional* 50: 217-38 (1997); Pablo LANZAROTE MARTÍNEZ «El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y su tratamiento en el nuevo Código Penal», *La Ley* 6: 1502-21 (1997).

