



**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.
ESPECIAL REFERENCIA A LAS
DILACIONES INDEBIDAS**

**Máster Universitario en Acceso a la Profesión de
Abogado**

Presentado por:

D. Kevin Sánchez Gutiérrez

Dirigido por:

Dra: Eva Desdentado Daroca

Alcalá de Henares, a 13 de febrero de 2017

ÍNDICE

- I. Responsabilidad patrimonial de la Administración y Responsabilidad patrimonial de la AJ**
 - 1. De la responsabilidad patrimonial de la Administración a la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia.**
 - 2. Antecedentes**
 - 3. Características**

- II. En concreto: El funcionamiento anormal de la AJ**
 - 1. Regulación**
 - 1.1.Previsión Constitucional**
 - 1.2.Responsabilidad patrimonial de la AJ en la LOPJ**
 - 2. Concepto de funcionamiento anormal**

- III. Las dilaciones indebidas**
 - 1. Las dilaciones indebidas como funcionamiento anormal**
 - 1.1.Concepto**
 - 1.2.Regulación y características. Los criterios de elucidación**
 - 1.3.Las dilaciones indebidas en los distintos órdenes jurisdiccionales**

- IV. En concreto: las dilaciones indebidas y el art. 24.2 CE. Análisis de los últimos pronunciamientos judiciales**
 - 1. La ST TC 63/2016 de 11 de abril**
 - 2. Problemas prácticos ante un pronunciamiento del TC reconociendo dilaciones indebidas. Crítica doctrinal a la actual regulación**

- V. Conclusiones**

- VI. Bibliografía**

RESUMEN

La responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia, estricto sensu, hace referencia al procedimiento administrativo mediante el cual se puede reclamar, al Ministerio de Justicia, indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados por actuaciones de la Administración de Justicia que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar. No obstante, y como veremos y desarrollaremos a lo largo de este trabajo, la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia debe observarse desde un prisma mucho más amplio y que abarca múltiples ámbitos del derecho. Así, podemos hablar de responsabilidad por error judicial, por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y la derivada del padecimiento de una prisión provisional injusta. Cada uno de estos subtipos posee sus propias normas y efectos como desarrollaremos en epígrafes siguientes. En definitiva, se trata de realizar un estudio sobre los supuestos en los que la Administración de Justicia incurre en responsabilidad patrimonial, centrándonos específicamente en este trabajo en el funcionamiento anormal derivado de dilaciones indebidas. Analizaremos para ello los últimos pronunciamientos judiciales y esbozaremos unas líneas por las que pensamos debe continuar su regulación y tratamiento.

ABSTRACT

Strictly speaking, the state liability of the Department of Justice refers to the administrative process through which it is possible to file a complaint against the Ministry of Justice for any damages caused by the conduct of the Administración which the affected party does not have the legal duty to bear. However, and as will be outlined and expanded upon throughout this dissertation; it is important to examine the Administración de Justicia's state liability from a much wider perspective and from one which also encompasses various fields of law. In doing so, it can be seen that state liability could be due to miscarriages of justice, the abnormal operation of the Administración de Justicia as well as complications arising from unjust provisional detention. Each of these sub-types possess their own norms and consequences as will be shown in the headings below. Ultimately, the matter at hand is a study on the cases for which the Administración de Justicia incurs state liability, specifically focusing on abnormal operation deriving from undue delays. In order for this research to be carried out, the most recent judicial rulings shall be analysed and any reasons for its continued regulation and administration shall be outlined.

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

A lo largo de este trabajo, y siguiendo una metodología analítico descriptiva, trataremos de realizar un estudio sobre los antecedentes, evolución y problemas actuales que plantea la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia. Sirviéndonos para ello de distintos textos legales, resoluciones y estudios realizados por parte de académicos y juristas, trataremos de acercarnos con carácter general al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia, centrándonos de manera específica en la derivada de las dilaciones indebidas. Tema atemporal pero que adquiere especial relevancia en el momento actual en el que los particulares, la sociedad civil, es cada vez más exigente con sus derechos y garantías ante las distintas instituciones y, como no, ante la Justicia

ABREVIATURAS

Administración de Justicia: AJ

Artículo/ artículos: art. /arts.

Constitución española: CE

Fundamento Jurídico: FJ

Real Decreto: RD

Sentencia/Sentencias: ST/SSTT

Siguientes: ss.

Tribunal Constitucional: TC

Tribunal Supremo: TS

PALABRAS CLAVE/ KEY WORDS

Administración de Justicia / Department of Justice

Dilación indebida / undue delays

Error judicial / miscarriages of justice

Indemnización / complaint

Prisión preventiva injusta / unjust provisional detention

Responsabilidad patrimonial / state liability

I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. De la Responsabilidad Patrimonial de la Administración a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración de Justicia: regulación y características

Si el art. 106 2 de la Constitución¹ establece que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, será el art. 121² donde se regule expresamente que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (a partir de ahora AJ), darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la Ley, dando así un tratamiento particular a la indemnización en el ámbito de la Justicia.

De esta manera, mientras que en el artículo 9.3 CE se estableció de forma genérica que *“la Constitución garantiza... la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*, el artículo 121, dentro del título dedicado al Poder Judicial, dispuso que *“los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”*. Referencia, pues, expresa a un derecho subjetivo frente *“al Estado”* como consecuencia del funcionamiento de la AJ. Si el artículo 106 consolida la línea avanzada de nuestra legislación en materia de responsabilidad administrativa, el artículo 121 da un decidido paso al frente en lo relativo a la responsabilidad por daños derivados de la Administración de Justicia³. Constituye

¹ Art. 106.2 CE: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*

² Art 121 CE: *“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”*

³ En palabras de Gabriel Doménech Pascual, y respecto a lo avanzado del sistema español frente al resto de sistemas europeos: *“Esa responsabilidad que, para bien o para mal, tan revolucionaria le parecía a casi todo el mundo allende los Pirineos (tras la sentencia Köbler, a la que haremos referencia en el epígrafe correspondiente), estaba explícitamente consagrada en nuestra legislación desde hacía ya casi veinte años. Era ésta una de las raras ocasiones en las que podíamos con razón mirar por encima del hombro a nuestros colegas europeos. Por una vez nos habían copiado. El Derecho español, a la vanguardia de la Unión Europea. Lo nunca visto. Era para estar orgullosos”*. DOMENECH PASCUAL, GABRIEL. *“El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”*. *Revista de Administración Pública*, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), pág. 188

este precepto por tanto una novedad al reconocer, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito de la Administración de Justicia.

Analizaremos el artículo 121 de la Carta Magna del que se derivan los dos supuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia, que son, por un lado, el error judicial y, por otro lado, el funcionamiento anormal de la Administración regulados en los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). Con carácter particular, nos centraremos en el funcionamiento anormal derivado de dilaciones indebidas, constituyendo este estudio el elemento central de nuestro trabajo.

Asimismo, aunque no está previsto en el precepto constitucional, la LOPJ introduce un tercer supuesto, la prisión preventiva cuando se dicte sentencia absolutoria o auto de sobreseimiento libre por inexistencia del hecho, regulado en el artículo 294 LOPJ y al que haremos referencia de manera somera.

2. Antecedentes

La responsabilidad patrimonial de la Administración, de todas las Administraciones Públicas, se inserta en un amplio marco de respuesta y como una garantía más por los daños que su actividad pueda originar en el patrimonio de los particulares. La original concepción que tiene en nuestro Derecho el instituto resarcitorio arranca de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, cuyo art. 121 puso fin a un largo interregno de irresponsabilidad administrativa, que abarca casi sesenta años, una vez que la jurisprudencia contencioso administrativa, de la mano de la jurisprudencia civil, asumió una interpretación restrictiva de las normas contenidas en los arts. 1.902 y 1.093 del Código Civil, y en particular de la prevista en este último, acogiendo la tesis denominada del "*agente especial*".

Como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1904, a la que siguieron otras muchas, «*Tampoco cabe hacer responsable al Estado de esos daños y perjuicios por virtud de lo dispuesto en el art. 1.903..., porque la responsabilidad de aquél se limita por este artículo al caso en que obre por medio de un agente especial, y*

agente especial en el sentido en que se emplean tales palabras, es el que recibe un mandato o comisión concreta o determinada, ajena al ejercicio de su cargo si es funcionario público para que en representación del Estado y obligándole como mandatario suyo, cumpla el encargo que se le confíe, concepto que no puede alcanzar a un agente ejecutivo, que es un empleado de la Administración activa y que bajo su responsabilidad ejerce las funciones normales y propias de su cargo, reguladas por la ley o por los reglamentos». De esta concepción de la época, irreal y podría decirse que hasta arbitraria, de este vacío normativo de alcance general, se hace eco la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa: *"Llevando este principio a sus lógicas consecuencias, se ha intentado finalmente llamar la atención sobre la oportunidad que esta Ley ofrece, y que no debiera malograrse, de poner remedio a una de las más graves deficiencias de nuestro régimen jurídico administrativo, cual es la ausencia de una pauta legal idónea, que permita hacer efectiva la responsabilidad por daños causados por la Administración. Bajo el imperio de criterios jurídico-administrativos que habían caducado ya cuando fueron adoptados por nuestro ordenamiento, los límites técnicos dentro de los cuales se desenvuelve entre nosotros la responsabilidad por daños de la Administración, resultan hoy tan angostos, por no decir prácticamente prohibitivos, que los resultados de la actividad administrativa, que lleva consigo una inevitable secuela accidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, revierten al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por un injustificado privilegio de exoneración".* Frente a esta penuria normativa y jurisprudencial se alzaban ya voces doctrinales de las que citaremos alguno de sus autores a modo ilustrativo; Como decía GARRIDO FALLA tras examinar los preceptos del Código Civil atinentes a la responsabilidad del Estado y la Ley de responsabilidad civil de los funcionarios públicos de 1904, *"El resultado final a que el sistema vigente ha conducido, puede decirse que es la práctica irresponsabilidad civil de la Administración pública española y de los funcionarios a su servicio"*⁴. De la misma opinión era FABREGAS DEL PILAR⁵: *"de la aplicación de estas disposiciones resultaba la imposibilidad de exigir la responsabilidad subsidiaria del Estado por los actos de sus funcionarios lesivos de los derechos ajenos".*

La concepción del Estado como una entidad activa, que interviene de manera incuestionable en todo tipo de tráfico jurídico, y siendo esto una evidencia que, como ya señalaran multitud de autores hace décadas, es a todas luces irreversible, justifica la

⁴ GARRIDO FALLA, FERNANDO. "Las transformaciones del régimen administrativo" *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1954, págs. 177 y 178

⁵ FABREGAS DEL PILAR, JOSE MARÍA. *La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios*. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1957, pág. 19. En relación con la legislación concordante con el Código Civil, relativa a la responsabilidad de la Administración y de sus funcionarios, comenta este autor la imposibilidad práctica de exigir responsabilidad, dadas las dificultades y escollos que el particular interesado tenía que sortear. Así, respecto de la Ley de Contabilidad y de Administración de la Hacienda Pública de julio de 1911, cuyo art. 24 permitía reclamar al Estado por daños y perjuicios, señala este autor que se trata *"de una verdadera carrera de obstáculos que conducirá, en la mayor parte de los casos, a una victoria pírrica, con riesgo meramente deportivo"* (pág. 35). Y en cuanto a la ley de 1904: *"en los cincuenta y tres años contados desde la fecha de su promulgación no sé si habrá habido algún caso en que haya sido aplicada: creo que en ninguno"*

sistematización de un sistema de responsabilidad del mismo. En efecto, la Administración participa, contrata, tutela, sanciona y actúa en las más diversas esferas de la actividad humana. No es, como se ha dicho, una organización pasiva, solo dispuesta a actuar en un estrecho marco, sino que despliega una actividad plural en los más diversos órdenes: intermediación, representación, participación y acción prestacional⁶. En este marco sitúa la Ley de Expropiación Forzosa la responsabilidad patrimonial de la Administración. La Ley concibe la responsabilidad patrimonial de la Administración como una responsabilidad objetivada en razón de la lesión que al particular pueda causar la acción administrativa en aras del interés general: *"cabe apreciar siempre el mismo fenómeno de lesión de un interés patrimonial privado, que, aun cuando resulte obligada por exigencias del interés o del orden público, no es justo que sea soportada a sus solas expensas por el titular del bien jurídico dañado"*, dice la Exposición de Motivos de la Ley. La construcción doctrinal que sitúa la antijuridicidad en el resultado, abstracción hecha de la conducta del causante, es la dominante en la doctrina tal y como desarrollaremos posteriormente.

La regulación de la responsabilidad patrimonial ha evolucionado por tanto, desde un sistema enormemente restrictivo, que evitaba reconocer la responsabilidad del Estado en sus distintas manifestaciones como un agente jurídico más, a un sistema de responsabilidad objetiva, más garantista, y por lo tanto, mucho más acorde con la naturaleza del Estado y la importancia de la Administración⁷.

3. Características

⁶ De esta opinión es, por ejemplo, MARTÍN GONZÁLEZ, F quien señala que *"Desde hace décadas la Administración pública, como gestora institucional de los intereses colectivos y mediadora en los conflictos de intereses privados, ha asumido el papel de protagonista en la dirección de todas las actividades económicas y sociales. No existe hoy parcela en la sociedad civil en la que, en uno u otro grado, no esté presente la acción de aquella. Hoy, en efecto, la Administración planifica, dirige, ordena y multiplica su acción prestacional, pero ha de hacerlo bajo el imperio de la Ley y del Derecho, ensanchando espacios de libertad y promoviendo condiciones de existencia dignas para todos los sectores y capas sociales"*. MARTIN GONZALEZ, F. La "responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1994, pág. 230).

⁷ *Desde otra perspectiva, pero destacando también la enorme importancia de este ámbito, se señala que "La responsabilidad es, desde luego, siempre y en primer lugar, un mecanismo de garantía. Pero es también un medio al servicio de una política jurídica"*. Así lo señala Ch. EISENMANN: "el fundamento de la responsabilidad puede ser la reparación del daño, pero su función remite a la cuestión de los fines perseguidos por el legislador cuando impone una obligación de reparar. En este sentido —concluye— la responsabilidad es un medio al servicio de una política jurídica o legislativa"
EISENMANN, CH "Le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes de droit public" JCP, 1949, I, págs. 742 ss

Como hemos esbozado ya, podemos hablar de un sistema de responsabilidad totalmente individualizado y diferenciado respecto al sistema de responsabilidad administrativa general.

No obstante, ello no implica que no sean predicables las notas generales de cualquier tipo de responsabilidad tales como; que el daño a de resultar efectivo (*“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial”*⁸); evaluable económicamente, individualizable, con respecto a una persona y o grupo de personas y, finalmente, antijurídico, no teniendo el particular deber u obligación de soportarlo y que además deberá existir una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actuación del órgano judicial y el daño reclamado. Características todas ellas que, por economía expositiva, explicaremos cuando hablemos de cada uno de los subtipos de responsabilidad y especialmente del funcionamiento anormal de la AJ.

Frente a estas características comunes de responsabilidad, se alzan otras específicas, predicables bien es cierto no de todos los subtipos de responsabilidad de la AJ, pero que nos permiten diferenciar este bloque de responsabilidad del de la responsabilidad patrimonial con carácter general y que pasamos a destacar:

Como **primera** gran característica definitoria del sistema de responsabilidad de la AJ, y diferenciadora de la responsabilidad general, podemos hablar de que se tiene que observar un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, que además cause un daño, o declararse un error judicial para que pueda existir derecho a ser indemnizado a cargo del Estado. El derecho a ser indemnizado, por tanto, nunca se derivará de un funcionamiento normal como ocurre en el resto de las administraciones⁹, conforme interpretación jurisprudencial.

⁸ ST TS 6476/1995 de 25 de noviembre:

⁹ Conviene resaltar aquí lo ya establecido por reiterada jurisprudencia sobre el concepto de normal o anormal funcionamiento del servicio y si corresponde o no indemnizar por el mismo. Así, la ST TS 339/2004 de 12 de julio de 2005 establece que *“El primer requisito, la existencia de un daño, como una consolidada doctrina jurisprudencial ha perfilado, requiere la existencia de una lesión resarcible; lesión resarcible que constituye un concepto técnico-jurídico no equivalente al de daño económico o simple detrimento patrimonial. La lesión resarcible se produce cuando el daño patrimonial existente es objetivamente antijurídico. No es, por ello, el aspecto subjetivo de una actuación antijurídica de la Administración lo que determina el nacimiento de la obligación de indemnizar, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio en el sentido de que los administrados no estén obligados a soportarlo”*. Por ello, el punto clave para la exigencia de responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que este no debe tener el deber jurídico de soportar, por lo que la antijuricidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga. En este sentido, la ST

En efecto, en el ámbito concreto del error judicial, será necesario un pronunciamiento previo que reconozca que la resolución impugnada incurre en “*un error craso, patente, indubitado, incontestable, flagrante, que haya provocado conclusiones fácticas o jurídicas ilógicas, irracionales, esperpénticas o absurdas*”¹⁰. Hablamos por tanto no solo de un funcionamiento anormal sino que este debe ser patente y manifiesto.

En el ámbito del funcionamiento anormal de la AJ, ya la propia expresión nos delimita el ámbito de la responsabilidad y consecuente indemnización. Hablamos de casos de errores en los actos de comunicación que provocan indefensión, dilaciones indebidas, ... aspectos que desarrollaremos en el epígrafe oportuno.

Como **segunda** gran características citaremos que se trata de una responsabilidad objetiva, no siendo relevante el elemento volitivo.

Entiendo en esta parte que la responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia deriva de su papel de Estado-Organización (División de poderes): de este modo, si esa organización funciona mal (o no funciona) el Estado puede ser llamado a responder¹¹. Distinto es el fundamento, a mi juicio, del error judicial, pues en este caso la responsabilidad del Estado deviene de constituirse el mismo en “*asegurador*”¹² de los daños causados por las resoluciones equivocadas de Jueces y Magistrados, una vez que hayan ganado firmeza, tras haber agotado todos los recursos. En efecto, al ser España un Estado de Derecho que propugna la justicia —entre otros— como valor superior de su ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), y siendo los Jueces y Magistrados los encargados de impartir y administrar rectamente la Justicia para mantener ese orden jurídico justo es lógico que el Estado asegure e

TS 3154/2007 de 16 de abril especifica que “*en el caso de funcionamiento normal, el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial*”

¹⁰ Así lo recoge, entre otras, la ST TS 35/2014 de 9 de julio de 2015

¹¹ En el mismo sentido, autores como TORNOS MAS, “*Es preciso, pues, adoptar otra perspectiva diversa al analizar el contenido del artículo 121. Perspectiva que enlaza directamente con los planteamientos de la responsabilidad de la Administración y la línea evolutiva seguida por esta institución. Frente a la responsabilidad personal basada en la conducta ilícita, cuya función es sancionar, el poder público responde para satisfacer una lesión o daño antijurídico y recomponer el equilibrio social que alteró con su actuación. En este sentido, y sin perjuicio de ulteriores matizaciones, la responsabilidad del Estado-Juez debe situarse dentro de la línea evolutiva propia de la responsabilidad de la de la Administración Pública*”. TORNOS MAS, JOAQUÍN. “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia” *Revista española de derecho constitucional*. Enero- abril 1985 número 13.

¹² En estos términos lo expresa SERRANO BUTRAGUEÑO, IGNACIO. “El error judicial”. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1668, Abril 1993

indemnice los daños que sean consecuencia de los errores judiciales, considerando, además, que es una responsabilidad objetiva por cuanto no precisa indagación sobre el dolo o la culpa de quien la dictó.

En supuestos distintos estaríamos en los casos en los que se haya apreciado efectivamente que la conducta del Juez o Magistrado estuvo presidida por una actitud dolosa o culposa. En esta materia ha sido especialmente relevante la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pues efectivamente, en una de las muchas reformas que introduce, se ha suprimido la responsabilidad civil directa de Jueces y Magistrados y siguiendo de esta manera las recomendaciones del Consejo de Europa¹³. En concreto se recoge en su preámbulo que dicha desaparición deviene por ser *“escasísimamente utilizada en la práctica. Con ello se alinea la responsabilidad de los Jueces con la del resto de los empleados públicos y se da cumplimiento a las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia”*.

Ya la Sala Primera de lo Civil, del Tribunal Supremo en sentencia de 7 de junio de 2006 al establecer los criterios para poder apreciarse dicha responsabilidad, apuntó que debía relacionarse, en primer lugar, con la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, y en segundo lugar, con el criterio seguido respecto a las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Así que la equiparación de los jueces y magistrados al resto de empleados se realiza mediante la eliminación del anterior capítulo II del Título III, que comprendía de los arts. 411 a 413, el art. 297, y la modificación del art. 296 LOPJ que pasa a tener la siguiente redacción:

“1. Los daños y perjuicios causados por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones darán lugar, en su caso, a responsabilidad del Estado por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia sin que, en ningún caso, puedan los perjudicados dirigirse directamente contra aquéllos.

Si los daños y perjuicios provinieren de dolo o culpa grave del Juez o Magistrado, la Administración General del Estado, una vez satisfecha la indemnización al perjudicado,

¹³ Ciertamente la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su preámbulo V justifica la reforma de la siguiente manera: *“se elimina la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados...Con ello se alinea la responsabilidad de los Jueces con la del resto de los empleados públicos y se da cumplimiento a las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia. Esa exención de responsabilidad no excluye lógicamente, que la Administración pueda repetir, en vía administrativa, contra el Juez o Magistrado si éste ha incurrido en dolo o culpa grave”*.

podrá exigir, por vía administrativa a través del procedimiento reglamentariamente establecido, al Juez o Magistrado responsable el reembolso de lo pagado sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que éste pudiera incurrir, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

El dolo o culpa grave del Juez o Magistrado se podrá reconocer en sentencia o en resolución dictada por el Consejo General del Poder Judicial conforme al procedimiento que éste determine. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido y la existencia o no de intencionalidad”

Por lo tanto, en la actual norma, se establece que el perjudicado ya no podrá reclamar la responsabilidad civil directamente al Juez o Magistrado, al suprimirse el art. 297 LOPJ, pudiendo tan solo reclamar la responsabilidad patrimonial por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, que se petitionará directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado, que ha sufrido así mismo una actualización por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Hecho cuestionable, por lo impreciso del texto, es si en dicha reclamación por responsabilidad patrimonial por error judicial o funcionamiento anormal de la Administración se puede reclamar la declaración del dolo o culpa grave del juez o magistrado, o si el propio Tribunal se negará a entrar en el fondo de dicha cuestión, pues se podría estar excediendo de la materia de la responsabilidad patrimonial.

En la anterior vigencia de la norma, el Estado asumía una responsabilidad directa por actos de sus empleados, equiparable a la del art. 1.903 del Código Civil, pudiendo repetir contra dicho empleado público por el procedimiento declarativo correspondiente en los que debía ser parte el Ministerio Fiscal. La acción de repetición se mantiene, pero con necesidad del reconocimiento del dolo o la culpa grave, por vía administrativa y a través del futuro procedimiento reglamentariamente establecido, siendo el CGPJ el que deberá proceder a elaborar el reglamento que desarrolle dicho procedimiento (Disposición Final Novena).

En resumen, se convierte a la Administración General del Estado en la aseguradora de la responsabilidad civil de los Jueces o Magistrados en ejercicio de sus funciones, al ser garante de los daños provocados por los mismos, debiendo establecerse la culpa o el dolo previamente mediante sentencia (dudosamente) o resolución del CGPJ

(sin desarrollar), y teniendo la facultad de repetir contra los mismos, y sin que los perjudicados puedan reclamarla directamente.

Tercera: carácter dual. El procedimiento de reclamación de responsabilidad administrativa frente a la AJ puede entenderse desde una perspectiva extensa o restringida. Si bien es cierto, y como apuntamos en nuestra introducción, que la reclamación administrativa se circunscribe estrictamente a los trámites y alegaciones que se realizan frente al Ministerio de Justicia para reclamar la indemnización correspondiente, es cierto que previamente son necesarios trámites añadidos tendentes a acreditar la existencia de esa lesión cuantificable económicamente. En algunos casos estos trámites se desenvolverán estrictamente en el ámbito administrativo pero en otras ocasiones, fundamentalmente cuando nos encontremos ante un caso de error judicial, será necesario acudir al procedimiento judicial correspondiente para posteriormente, con la resolución que reconozca la existencia de error acudir al Ministerio de Justicia exigiendo indemnización.

Ello se debe a que la LOPJ sólo admite que se pueda exigir de forma directa la responsabilidad patrimonial del Estado por vía administrativa, y, en su caso, contencioso-administrativa, en los siguientes supuestos: a) Sentencia estimatoria dictada en virtud de recurso de revisión (arts. 293.1 L.O.P.J. y 960 L.E.Cr.); b) Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, salvo que sea debido a la conducta dolosa o culposa del perjudicado (arts. 293.2 y 295 L.O.P.J.)(7) y c) Prisión preventiva injustificada, por inexistencia del hecho imputado, declarada en sentencia absolutoria o en auto de sobreseimiento libre (art. 294 L.O.P.J.). Este supuesto ha sido ampliado por la Jurisprudencia en el sentido y con el alcance que después veremos. En cambio, «La reclamación (al Estado) de (una) indemnización por causa de error (judicial) deberá ir precedida de una resolución que expresamente lo reconozca». Esta declaración o reconocimiento del error judicial es la única que, efectivamente, ha de conseguirse a través del referido «proceso autónomo» regulado en el artículo 293.1 de la L.O.P.J.

II. EN CONCRETO: EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Regulación

1.1. Previsión constitucional

Como hemos apuntado ya, es el Título VI, dedicado al Poder Judicial, en el que se recoge el derecho a exigir indemnización en caso de daños causados “*consecuencia del funcionamiento anormal de la AJ*”.

Esta previsión constituyó una novedad en el constitucionalismo español, teniendo como únicos antecedentes la Constitución republicana de los años 30¹⁴, y alguna que otra sentencia aislada de los años setenta¹⁵, y su procedimiento de introducción en el cuerpo constitucional deja entrever esa escasa tradición patrimonialista del constitucionalismo español. Nos referimos al hecho de que la responsabilidad patrimonial derivada de Funcionamiento anormal de la AJ solo se introdujo al texto del Anteproyecto durante la tramitación parlamentaria de este precepto constitucional donde inicialmente solo se hacía referencia a “*errores judiciales*”.

Por otra parte, la remisión constitucional a que se regule “*conforme a la ley*” establece un derecho a la reparación de configuración legal (de similar manera a lo que ocurre con lo dispuesto en los arts. 106.2 CE o 33.3 CE), lo que significa en este último término que, respetando los límites del art 121 CE, al legislador le corresponde un amplio margen regulador de esta materia.

¹⁴ En concreto, se regulaba este aspecto en el art.106 de la Constitución Republicana de 1931

¹⁵ Se trata de las ST RJ 2441/1972 de 10 de mayo y la ST 6014/1976 de 15 de diciembre. La primera en instancia y la segunda emitida por el Tribunal Supremo, trataban un supuesto en el que habían desaparecido o se habían sustraído de las dependencias del Juzgado joyas y determinadas cantidades consignadas. Ante este hecho, el TS resolvió que nos encontrábamos ante un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, si bien utilizó como fundamentación jurídica el marco de la responsabilidad administrativa general establecida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957

1.2.Responsabilidad patrimonial de la AJ en la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁶

La responsabilidad patrimonial de la AJ, de todos sus subtipos, se encuentra regulada en los arts 292-297 de esta norma, y en unos términos que han permanecido inalterados desde entonces. En estos artículos se establece un régimen jurídico diferenciado para el error judicial, el funcionamiento anormal de la AJ y, además, de aquél se desgaja¹⁷, también con régimen jurídico específico, el caso de prisión provisional indebida.

De manera somera haremos referencia a la regulación del error judicial y que es como sigue: el supuesto de error judicial se articula en dos fases sucesivas en el tiempo: la primera, destinada a obtener un pronunciamiento en el que se reconozca la existencia de tal error judicial se reserva, y como no podía ser de otra manera, a los propios órganos jurisdiccionales. En concreto, se reserva al TS para que por sentencia “ad hoc” declare la comisión de un error judicial insubsanable. La segunda fase, posible solo en aquellos casos en los que haya prosperado la anterior, está dirigida a ejercer la acción indemnizatoria propiamente dicha y que se articula mediante una solicitud dirigida al Ministerio de Justicia, cuya decisión, aclara el art 293.2 LOPJ, será revisable por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por otra parte, el supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado en favor del inocente que hubiera sufrido la medida procesal cautelar de la prisión preventiva se articula más simplificada que el genérico error judicial, a partir del dato de que en el propio proceso penal haya quedado demostrada el padecimiento de una prisión

¹⁶ Aunque formalmente en este epígrafe explicamos la actual regulación de la responsabilidad patrimonial de la AJ en la LOPJ, ello no obsta para que señalemos aquí que existe parte de la doctrina que duda de la idoneidad del medio elegido para tal regulación. Así, autores como JOAQUÍN TORNOS MAS, entienden que, el entonces proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, incurría en muchos de sus preceptos en un claro vicio de inconstitucionalidad al no respetar la distribución competencial Ley Orgánica-Ley ordinaria, y, concretamente, tal vicio se da en los artículos 314 a 317 (que regulaban la responsabilidad patrimonial) y que, según este autor, la responsabilidad derivada del funcionamiento de la Administración de Justicia no es subsumible en la “*constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales*”.

Por ello, la interpretación sobre el alcance material de la Ley Orgánica debe partir siempre de un criterio restrictivo. Como ha dicho el Tribunal Constitucional la Ley Orgánica, al alterar el juego de las mayorías, debe reducirse a supuestos tasados y excepcionales, debiendo estar explícitamente prevista en la Constitución (STC de 13 de febrero de 1981, LOECE, y 5 de agosto de 1983, LOAPA).

¹⁷ En opinión de COBREROS MENDONZA, EDORTA. “Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), págs. 31-69

preventiva injusta, con lo que el mecanismo resarcitorio comienza después, con la solicitud de indemnización ante el Ministerio de Justicia, propiamente¹⁸ y siendo esa resolución el título indemnizatorio que se hará valer.

Finalmente, cuando es el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia el título en el que se basa la pretensión indemnizatoria —que es el supuesto que aquí interesa—, el ejercicio de la acción se plantea también directamente en vía administrativa ante el Ministerio de Justicia, que es quien—tras los preceptivos Informe del Consejo General del Poder Judicial y Dictamen del Consejo de Estado (cuya importancia, pese a no ser vinculantes, no debe minimizarse en absoluto¹⁹)— ha de apreciar si concurren o no las circunstancias y los requisitos legalmente establecidos para obtener la reparación. Apreciación inicial del Ministerio de Justicia que, en caso de desacuerdo por parte del interesado, podrá discutirse (como en los casos anteriores) en sede contencioso-administrativa (art. 293.2 LOPJ)²⁰.

¹⁸ El art. 294 LOPJ ha sido interpretado de manera extensiva en su requisito más destacado (el de la «inexistencia del hecho imputado») por parte de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su capital Sentencia de 27 de enero de 1989, RJ 1989\500; si bien ha de reconocerse que, anteriormente, el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de octubre de 1986, núm. 49283, ya se adelantó de alguna manera a esta posibilidad. Esta interpretación ampliatoria continúa plenamente vigente en nuestros días (vid. STS de 16 de diciembre de 2007, RJ 2007\9155). Precisamente «Acerca de la “inexistencia del hecho” a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia» ha tratado recientemente y con amplitud el Consejo de Estado: vid. *Consejo de Estado. Memoria 2006*, págs. 161 a 182.

¹⁹ COBREROS MENDONZA, EDORTA. “Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), págs. 31-69

²⁰ La actual conformación del sistema de indemnización no ha estado exenta de polémica ya desde la discusión del propio articulado de la LOPJ, en este sentido, TORNOS MAS, JOAQUÍN que “*El ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, por lo que el titular de esta función debe ser el sujeto imputable. De acuerdo con estos argumentos parece más lógico derivar la acción de responsabilidad hacia el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno del mismo, ... ¿Qué sentido tiene, por tanto, ir a reclamar los daños causados en el ejercicio de la actividad jurisdiccional al Ministerio de Justicia? Puede pensarse en 'una razón de eficacia, haciendo así factible una reclamación que en otro caso resultaría de imposible articulación jurídica. No obstante tal argumento no puede sostenerse. El Consejo General del Poder Judicial actúa no sólo con efectos internos, organizativos, sino que puede ser parte en otro tipo de relaciones jurídicas, sometiéndose su actitud a las reglas generales del derecho administrativo. La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial permite ampliar sus funciones (art. 2.º, 10), por lo que bastaría que una ley le encomendara la resolución de las, reclamaciones dirigidas a exigir la responsabilidad prevista en el artículo 121 de la Constitución. La resolución adoptada, o el silencio, podría dar lugar al correspondiente recurso jurisdiccional, evitándose así la injerencia, sin duda, extraña, del Ministerio de Justicia*”. Quien acaba concluyendo que “*debe señalarse que ello supone, en última instancia, reconocer a la Administración Pública una facultad de valorar la actuación del Poder Judicial. La admisión rápida y generosa por el Ministerio de Justicia de las peticiones de responsabilidad en base al artículo 121 de la Constitución pudiera interpretarse como un voto de castigo contra un poder que ha defendido celosamente su independencia frente al ejecutivo.* TORNOS MAS, JOAQUÍN. “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia” *Revista española de derecho constitucional*. Enero- abril 1985 número 13.

2. Concepto de funcionamiento anormal

Si antes hablábamos de las diferencias entre la responsabilidad patrimonial de la Administración con carácter general y la circunscrita al ámbito de la AJ, ahora estableceremos aquí las diferencias entre la responsabilidad derivada de error judicial y de funcionamiento anormal que son los dos supuestos que, por intentar englobar multitud de supuestos, a diferencia del padecimiento injusto de la prisión preventiva, pueden presentar más inconvenientes en su delimitación.

La existencia de estos dos títulos de imputación diferenciados está recogido en la CE y posteriormente ha sido desarrollado en el mismo sentido por la LOPJ. Varios son los elementos que nos permiten diferenciar estas dos categorías, siendo el criterio de distinción más claro uno predominantemente formal: corresponderá al ámbito del error judicial la reparación del daño que se produzca en una resolución judicial (obviamente, en el ejercicio de funciones jurisdiccionales) quedando el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia para los restantes casos.

Importa precisar que el supuesto de error judicial, a efectos indemnizatorios, debe reservarse a las resoluciones judiciales que implican lo esencial de tal actuación: la interpretación y aplicación del Derecho. Quedarán fuera, por tanto, los meros errores que, aunque contenidos en una resolución judicial, no consistan en tal actividad. Precisar esta cuestión importa mucho por lo que más adelante se verá en cuanto a algunos casos que, correctamente, se han encuadrado en el título funcionamiento anormal y no en el de error judicial.

Desde otra perspectiva, el Tribunal Supremo también ha señalado que el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia *“abarca cualquier defecto en la actuación de los Juzgados y Tribunales, concebidos como un complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades”*²¹.

En definitiva, en el régimen establecido para la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la AJ habrán de incluirse las actuaciones que, no consistiendo en resoluciones judiciales erróneas en la aplicación o interpretación del Derecho (no necesariamente hablamos de una sentencia, en una providencia también pueden existir, por ejemplo,

²¹ ST TS 5483/2000 de 18 de abril de 2000

errores de aplicación o interpretación del derecho), se efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho²².

A partir de esta definición general, y quizás expresada en sentido negativo, al hacer referencia a qué no es un funcionamiento anormal, toca ahora referirnos a los supuestos en los que sí nos encontraremos ante esta categoría. Si nos remitidos a la regulación de este fenómeno nos encontraremos con que, pese a su relevancia (la observancia de este hecho supone el reconocimiento de un error por parte del sistema estatal que puede, y que en gran número de ocasiones produce, indefensión en el sentido del art 24 CE como posteriormente desarrollaremos) son escasas las fuentes normativas que nos encontraremos. Y es que la legislación de desarrollo de la previsión constitucional no ha añadido precisión o connotación alguna. Así, pues, nos encontramos con un supuesto normativamente recogido de forma genérica o indeterminada -un concepto jurídico indeterminado-, en conocida expresión de los administrativistas, expresamente asumida en este caso por el Tribunal Supremo²³—, que habrá de apreciarse en cada supuesto concreto si se considera tal o no; de manera que, por un lado, no se pueden fijar exhaustivamente de antemano cuáles son los casos de funcionamiento anormal y, por otro, su apreciación efectiva podrá ir variando con el tiempo.

En cualquier caso, parece que por “*anormal*” funcionamiento de la Administración de Justicia habrá de entenderse un actuar (u omitir) anómalo, incorrecto o defectuoso. De esta expresión ciertamente simple no se deducen, sin embargo, unos elementos determinados o determinables que nos permitan conocer en qué casos de manera concreta nos encontramos ante un caso de funcionamiento anormal. Por ello, no son pocos los autores que instan, y a efectos de mayor seguridad jurídica, a que sería deseable que los aplicadores de esta previsión normativa (Consejo General del Poder Judicial y Consejo de Estado en su respectiva labor asesora; Ministerio de Justicia, en su función resolutoria; y, en su caso, los órganos contencioso-administrativos, en su potestad revisora o de control) —sin perder de vista el caso concreto de que se trate, naturalmente—, elaborasen criterios o interpretaciones que permitieran, al menos, una cierta previsibilidad y cuya

²² Que es el cometido constitucionalmente encomendado a los Juzgados y Tribunales (según el art. 117.3. y 4 CE), a lo que el art. 2.2 LOPJ añade las funciones de Registro Civil. A *contrario*, no se incluirá en este ámbito una reclamación de indemnización por un mal funcionamiento del Registro General de Actos de Última Voluntad, dependiente del Ministerio de Justicia, pero no de la Administración de Justicia (como acertadamente se aprecia en el supuesto al que se refiere el Dictamen del Consejo de Estado de 11 de enero de 2005, num. 2984/2005, donde se reconduce la acción indemnizatoria al art. 139 LRJPAC).

²³ A modo de ejemplo ST TS 8249/1993 de 11 de noviembre.

fundamentación alejara cualquier atisbo de arbitrariedad, diferenciación injustificada o mero decisionismo en la solución dada en cada supuesto²⁴.

No obstante, pese a esta cierta indefinición práctica sobre lo que deben ser los elementos que compongan el funcionamiento anormal de la AJ, sí que se ha llegado a una comunión doctrinal sobre el aspecto teórico sobre el que se fundamenta el funcionamiento anormal. Esto es, el funcionamiento anormal descansa sobre una concepción objetiva de responsabilidad, una objetividad especial o específica dentro de la teoría general de responsabilidad objetiva.

En este sentido, autores como LEGUINA²⁵ han defendido este carácter objetivo del funcionamiento anormal de la AJ y a partir del cual podemos decir que el carácter objetivo de la responsabilidad no depende de que el funcionamiento haya sido normal o anormal, sino de la «objetivación» (precisamente) o innecesariedad de detectar culpa, negligencia o dolo algunos; y, por lo tanto, aunque tratemos de un supuesto de funcionamiento anormal, el sistema no pierde por ello el carácter de objetivo. Desde otra perspectiva, siempre que se aprecie un funcionamiento anormal (aunque no haya culpa de nadie, se insiste), en el sentido de ilegal o incorrecto, el daño será antijurídico, ya que el perjudicado no tiene el deber de soportarlo. Finalmente, lo que quedará excluido de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del art. 121 CE es el funcionamiento correcto o debido de la Administración de Justicia (pese a que le pueda ocasionar algún daño al particular afectado por la actuación²⁶).

²⁴ En opinión de COBREROS MENDONZA, EDORTA. “Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), págs. 31-69

²⁵ LEGUINA VILLA, JESUS en *La nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993

²⁶ En este sentido, a título ejemplificativo, el dictamen del Consejo de Estado de 12 de diciembre de 1991 (expediente nº 1360/91) pone de manifiesto que “*como consecuencia del ejercicio de funciones de seguridad ciudadana por los servicios policiales, los ciudadanos pueden sufrir ciertas molestias (que jurídicamente deben calificarse como cargas) que están obligados a soportar quienes se aprovechan de las ventajas derivadas del desarrollo de aquellas funciones*”. Dicho Dictamen fue posteriormente rescatado en un supuesto en que una persona, sin llegar a ser detenida, fue invitada a acompañar a los agentes a dependencias policiales para identificarse, en cumplimiento del art 20 de Ley Orgánica Protección Ciudadana, pues le habían robado su documentación identificativa y con ella la habían suplantado para cometer acciones supuestamente delictivas. El Consejo de Estado entendió que debía desestimarse la reclamación por los daños patrimoniales, no probados, y también por los morales, con este argumento “entiende este Consejo de Estado que la correcta aplicación del artículo 20 de la ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana no surge el derecho de los ciudadanos afectados a percibir una reparación económica a título de responsabilidad patrimonial. La convivencia en una sociedad compleja impone a todos los ciudadanos ciertas cargas generales, y como tales no merecedores de indemnización a título de responsabilidad patrimonial. Pag 136

Esta visión no es ni mucho menos meramente doctrinal, sino que ha sido acogida ya por nuestra jurisprudencia, en este sentido así lo ha entendido también la ST AN 1425/2000 de 19 de abril en la que se puede leer: *“Dos, pues, son los presupuestos que generan este tipo de responsabilidad: el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y la existencia de un daño que sea su consecuencia. La anormalidad de ese funcionamiento no implica, desde luego, referencia alguna necesaria al elemento de ilicitud o culpabilidad, en el desempeño de tales funciones, al tratarse de un tipo de responsabilidad objetiva”*

Quede claro entonces que, producido un funcionamiento incorrecto en el aparato administrativo de la Justicia, y sin necesidad detectar culpa o falta de cuidado o atención en ninguno de sus servidores (ése es el plus que exige el sistema no objetivo o culpabilístico), el daño producido por tal actuación será indemnizable bajo el título de imputación que nos ocupa.

III. LAS DILACIONES INDEBIDAS

Como hemos apuntado ya, no existen unos criterios determinados que nos permitan conocer en qué casos nos encontramos ante un caso de funcionamiento anormal o no²⁷. Ello, como hemos explicado, deriva entre otras razones de la propia naturaleza de los conceptos jurídicos indeterminados que permiten ir adaptando su contenido a la realidad de la época en la que deberán ser aplicados²⁸. No obstante, procederemos ahora a un análisis de lo que viene siendo la costumbre o práctica en la observancia de los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal. Seremos capaces así de extraer algunas de sus notas características.

A diferencia de lo que ocurre con los supuestos de error judicial —en los que el elemento más relevante lo constituyen, sin duda alguna, las sentencias del Tribunal Supremo (por exigencia del artículo 293.1 LOPJ, ya que exige que para su apreciación tiene que efectuarse, precisamente, en Sentencia del Alto Tribunal, bien en proceso ad hoc, bien en recurso extraordinario de revisión)—, para los casos de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es muchísimo menos significativa (tanto cuantitativa como cualitativamente) del alcance real que tiene su reconocimiento. Ello no obsta para que no analicemos importantísimos pronunciamientos en este asunto por parte del máximo Tribunal español así como por parte del Tribunal Constitucional, especialmente en lo referido a una posible lesión, por extensión, del art 24 CE.

Pese a ello, tenemos, sin embargo, otros materiales más indicativos de lo que se reclama por esta razón, como son, por un lado, el conjunto de los dictámenes del Consejo de Estado —de preceptiva aportación en los procedimientos administrativos de este

²⁷ Así, como ha puesto de relieve RIALS el estándar sirve como técnica de regularización del Derecho, rompiendo con soluciones automáticas y acercándolo a la realidad. En todo caso el estándar reclama una idea de «normalidad» y en esta línea el artículo 121 de la Constitución utiliza la expresión «funcionamiento anormal». RIALS, S. *Le juge administratif français et la technique du standard*, París, 1980, p. 59.

²⁸ “Este concepto (por ejemplo, el 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. La remisión que el art. 10.2 de la C.E. hace a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias suscritos por España para la interpretación de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas, autoriza y aún aconseja, referirse, para la búsqueda de estos criterios, a la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (T.E.D.H.) al aplicar la norma contenida en el art. 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, según la cual “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial...” ST TC 36/1984 de 14 de marzo

tipo— y, por otro lado, la jurisprudencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. De todos estos materiales nosotros nos hemos centrado aquí sobre todo en pronunciamientos del máximo órgano judicial español y, será lo que hagamos al final de este trabajo, en los del TC, en su posible relación con las garantías constitucionales a un proceso sin dilaciones.

Procedemos a continuación a referirnos a la construcción doctrinal y jurisprudencial que ha tenido este subtipo de funcionamiento anormal

1. Las dilaciones indebidas como funcionamiento anormal de la Administración de Justicia

1.1. Concepto

Dado que constituirá el elemento central de nuestro estudio, comenzaremos realizando una aproximación terminológica al concepto de dilaciones, más aún, al concepto de dilaciones indebidas.

El Diccionario de la Real Academia Española entiende por dilación “*demora, tardanza o detención de algo por algún tiempo*”.

Para GIMENO SENDRA²⁹ el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas “*puede concebirse como un derecho subjetivo constitucional de carácter autónomo aunque instrumental del derecho a la tutela, que asiste a todos los sujetos de Derecho privado que hayan sido parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos del Poder Judicial, aun cuando, en su ejercicio, han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando en él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias*”.

²⁹ GIMENO SENDRA, JOSE VICENTE *Constitución y Procesos*, Tecnos, 1988, pág.137

Se presentan las dilaciones indebidas, como hemos indicado ya, como un concepto jurídico indeterminado³⁰, según establece la doctrina jurisprudencial reiterada, el cual requerirá de concreción en cada caso como señala ST TS 675/2012 de 24 de julio. No obstante, los Tribunales españoles han hecho un esfuerzo conceptual y el concepto de “*dilaciones indebidas*” lo podemos extraer esta misma sentencia, que se expresa en los siguientes términos: “*retraso verdaderamente atribuible al órgano jurisdiccional que constituye irregularidad irrazonable en la duración mayor de lo previsible o tolerable*”. La misma sentencia diferencia el concepto de dilaciones indebidas del “plazo razonable” y entiende por este último que “*es un concepto mucho más amplio, que significa el derecho de todo justiciable a que su causa sea vista en tiempo prudencial*”.

DIEZ-PICAZO³¹ entiende que el simple retraso no equivale a dilaciones indebidas, por lo que no podrá declararse la existencia de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia cuya base sea únicamente el retraso. En consecuencia, y adelantamos ya, con el mero retraso no se entenderá directamente que se ha infringido el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y se deberá, en todo caso, constatar que ha existido una vulneración en las garantías procesales que protege la CE.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha intentado ampliar lo que pudiera entenderse por dilaciones indebidas y así utiliza expresiones como: “*dilaciones injustificadas*”³², “*dilación anómala o particularmente cualificada*”³³ “*tardanza excesiva e irracional*”³⁴ o “*duración anormal*”.

1.2.Regulación y características. Los criterios de elucidación.

El retraso en las actuaciones jurisdiccionales viene considerándose, desde hace ya tiempo, la especie más clara e indiscutida de funcionamiento anormal de la

³⁰ ST TS 675/2012 de 24 de julio

³¹ DIEZ-PICAZO, IGNACIO “Poder Judicial y responsabilidad”, *La Ley*, Madrid, 1990, pág.146 y ss.

³² ST TC 205/1991, de 30 de octubre

³³ ST TC 36/1984, de 14 de marzo

³⁴ ST TC 26/1983, de 13 de abril

Administración de Justicia, como el propio Tribunal Constitucional reconoció expresamente hace ya tiempo³⁵.

Se reconoce como derecho fundamental en el artículo 24.2 de la CE que “*todos tienen derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas*”. A nivel supranacional este precepto ha de ser vinculado con el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 que establece “*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*”, precepto que utiliza el Tribunal Constitucional en un intento de objetivizar el contenido de las dilaciones indebidas.

El contenido del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas derivará entonces de los criterios aportados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, a su vez, se sirve de los mismos criterios aportados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) que el mismo utiliza para apreciar si un proceso se ha realizado dentro del “*plazo razonable*”³⁶.

El Tribunal Constitucional, con base al artículo 10.2 de la CE, 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos así como teniendo en consideración la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara en la ST TC 11.09.2007 que para apreciar dilaciones indebidas “*conforme a la jurisprudencia del TEDH*” es preciso tener en cuenta:

- a) La complejidad del asunto.
- b) El comportamiento del recurrente.
- c) La forma de llevar el caso por las autoridades administrativas y judiciales.

³⁵ En una de las primeras veces en las que se ocupó in extenso del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas tenemos la ST TC 36/1984, de 14 de marzo. La fecha de la sentencia nos deja entrever que este subtipo de responsabilidad patrimonial de la AJ ha sido tradicionalmente el más alegado ya desde escasos años después de la entrada en vigor de la Constitución.

³⁶ Este plazo razonable fue interpretado por el entonces Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre primeramente para los procesos penales (asuntos Neumeister y Ringeisen) y posteriormente extendido para los procedimientos antes las jurisdicciones administrativas (asunto Kóning), en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse según las circunstancias de cada caso

d) Consecuencias que pueda haber producido su retraso”.

En cuanto al criterio de la complejidad: este criterio analiza el grado de complejidad de la aplicación e interpretación de las normas y la dificultad o concurrencia de los hechos. Para considerar como complejo el litigio, el TEDH tiene en cuenta: la necesidad de realizar investigaciones sobre los hechos, la evidencia de los hechos, la poca certeza de los hechos, el número de personas implicadas, la materia objeto del litigio. Si no se requiere realizar todas o algunas de estas pautas, o el número de personas no es abundante, se puede decir que el grado de complejidad es mínimo. Por tanto, para justificar las dilaciones indebidas basta con alegar o argumentar que el caso en su conjunto presenta complejidad por los hechos o fundamentos jurídicos, lo que hacen necesario un mayor transcurso de tiempo para su desarrollo³⁷. Nos encontramos con pronunciamientos del TEDH que establecen que debemos entender por este concepto y así hacemos mención a los siguientes:

- STEDH(Sección5ª) 17.02.2008 establece que la causa es compleja porque *“implica el examen de varias demandas civiles a la vez”*
- STEDH (Sección5ª) 24.05.2007, en este supuesto la complejidad deriva de la implicación en la causa de varias personas.

En lo que respecta al comportamiento del recurrente, se hace mención de este criterio en las siguientes sentencias del TEDH que se exponen:

- La STEDH (Sección 4ª) 5.04.2016 , entendió sobre el comportamiento del demandante *“que éste tuvo repercusiones negativas para la duración del procedimiento [...] concretamente la demandante presento sus informes médicos dos meses más tardes de que la Fiscalía General los solicitara”* .
- La STEDH (Sección 1ª) 10.12.2015 nos da otra perspectiva del alcance de la responsabilidad que deriva del comportamiento del demandante y así establece *“que el buen desarrollo de un proceso administrativo [...] es principalmente responsabilidad de los Tribunales recurridos que no están vinculados por la actitud de los interesados para avanzar la instancia”*.

Este criterio ayuda a delimitar las causas del transcurso del tiempo. Es decir, que si la persona recurrente busca, de alguna forma, entorpecer la actividad del proceso, la dilación se atribuirá al recurrente y no se admitirá la dilación como indebida. El comportamiento del recurrente no se puede atribuir al Estado. Sobre este criterio, el TC también puntualizó que no se puede reprochar la inactividad del recurrente cuando carezca de *“cauces*

³⁷ BARCELÓ I SERRAMALERA, M. y DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. “El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista de Poder Judicial*, núm. 44, 1997, pág. 17

procesales para actuar”, como, por ejemplo, no disponer de información para recurrir, no ser comunicado por la administración, etc. Por consiguiente, el TC valora la actitud del recurrente, su buena fe y su esmero en el desarrollo del proceso ya que si “*los demandantes tomaron iniciativas conducentes a que las actuaciones recobrasen su desarrollo temporal normal*”³⁸, el Tribunal reconocerá la existencia de dilaciones.

El tercer criterio a tener en cuenta según TEDH, es el comportamiento de las autoridades nacionales, en este sentido:

- Establece la STEDH (Sección 3ª) 20.03.2012 que “*es de reiterada jurisprudencia que la saturación crónica de un tribunal no constituye una explicación válida para justificar el retraso*”. En el mismo sentido, y en este caso por parte del Tribunal Constitucional español, en la ST TC 93/2008 de 21 de junio se estima un recurso de amparo en el que se considera además lesionado el art 24 CE. El recurrente se opuso a una providencia de un Juzgado de lo Contencioso de fecha 24 de abril de 2006 en la que se fija la vista, en un procedimiento abreviado, para el 23 de octubre de 2008. El asunto recurrido es la denegación de autorización de residencia y trabajo en el proceso de normalización previsto por el RD 2394/2004. Considera el Tribunal que el pronunciamiento estimatorio resulta obligado pues como ya se dijera en la ST TC 103/2005 de 6 de junio, el hecho de que las deficiencias sean estructurales o consecuencia del abrumador trabajo no impide apreciar la infracción denunciada, siendo inherente a la exigencia de una actuación que permita la duración normal de los procesos el deber de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de medios personales y materiales. La estimación es, no obstante, parcial, al entender el TC que no es posible la anticipación del señalamiento solicitada por el recurrente, porque agravaría la posición de terceros. Por tanto, cabrá apreciar el tercer criterio establecido por TEDH, si la excusa se fundamenta en las deficiencias estructurales.

Según la STEDH (Sección 4ª) 08 .03.2011, se responsabiliza a las autoridades del retraso por “*el fracaso de las autoridades a actuar de acuerdo con la ley y los plazos previstos en ellas*”. Por tanto se responsabiliza a los órganos jurisdiccionales por tener un comportamiento inadecuado y lo fundamenta en el criterio culposo en la aplicación de los plazos legales.

En cuanto a las consecuencias que pudiera producir el retraso, este cuarto criterio no se da en todos los casos, solo en determinados supuestos donde se considera que el retraso tiene una incidencia especial para el afectado. Por tanto, lo que hace la

³⁸ ST TC 36/1984 de 14 de marzo

jurisprudencia del TEDH es hacer aún más estrictos determinados procesos penales donde se van a ver afectados derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la libertad.

La incidencia de las consecuencias es diferente para el interesado según la materia del litigio en que nos encontremos. El TEDH exige el cumplimiento del plazo razonable de forma más estricta en el proceso penal, ya que afecta a derechos fundamentales, que en el proceso civil, donde se discuten otro tipo de intereses. El TC ha ido desarrollando estos criterios cada vez de forma más estricta³⁹, y esto se percibe por la inclusión y su posterior eliminación del criterio “*de los medios disponibles*” en las ST TC 223/1988⁴⁰ y ST TC 81/1989⁴¹. Con la inclusión de este criterio, el Tribunal justificó la concurrencia de las dilaciones indebidas, al igual que la STC 36/1984 la cual tuvo en cuenta “*la estimación de los standars de actuación y rendimientos normales en el servicio de justicia, según el volumen de asuntos*” para establecer la inexistencia de vulneración del derecho, ya que opina que “*la acumulación temporal de asuntos*” [...] “*es un factor que no puede desconocer este Tribunal...*”. Esta sentencia fue dictada en la primera etapa de desarrollo del derecho, de ahí que se buscara su justificación. Pero, posteriormente, el TC reconsideró esta justificación y, tal como sostuvo el Magistrado Don Francisco Tomás y Valiente en su voto particular, se empezó a establecer que la tardanza anormal no puede justificarse por el peligro de vaciar el contenido esencial del derecho. El voto particular del Magistrado, por tanto, fue positivo puesto que contribuyó a ese cambio jurisprudencial. Así, por ejemplo, cabe destacar las sentencias 85/1990⁴² y 10/1997⁴³ donde se establece que las carencias estructurales no pueden justificar el vaciamiento del derecho ni la lentitud de los tribunales, los cuales siempre han de actuar con celeridad. En síntesis, la configuración del derecho se determinará con la aplicación de estos criterios en cada caso que se presente, ya que, únicamente, tras su aplicación al caso concreto se podrá descartar las dudas de si nos encontramos con dilaciones indebidas o con actuaciones judiciales necesarias que no pueden dar lugar a calificarlas de indebidas debido a que forman parte del contenido mismo del proceso o de las normas procesales⁴⁴.

No obstante, con respecto a los criterios de elucidación, hay que formular varias observaciones:

1ª) La primera consiste en advertir de entrada que utilizar los mismos criterios (por parte del Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado en su función informadora

³⁹ PERELLO DOMENECH, I. “Sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, en *Revista Jueces para la democracia*, núm. 39, 2000, págs. 16 y ss

⁴⁰ ST TC 223/1988, de 24 de noviembre de 1988

⁴¹ ST TC 81/1989, de 8 de mayo de 1989

⁴² ST TC 85/1990, de 5 de mayo de 1990

⁴³ ST TC 10/1997 de 14 de enero de 1997

⁴⁴ Tal como refleja la más reciente ST TC 54/2014, de 10 de abril

o dictaminadora, la Jurisdicción Contencioso- Administrativa en su función de control, así como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) no implica llegar a las mismas conclusiones, sobre todo cuando, como en este caso, su formulación está impregnada de una buena dosis de vaguedad o imprecisión.

Así, un claro ejemplo de lo que se dice lo tenemos en el conocido como *caso Sanders*, en el que la empresa de este nombre formuló un recurso de amparo que fue desestimado por el Tribunal Constitucional al no apreciarse dilaciones indebidas vulneradoras del art. 24.2 CE⁴⁵.

Sin embargo, cuando acudió a Estrasburgo unos años más tarde —y utilizándose, formalmente, los mismos criterios para enjuiciar el mismo supuesto— sí se consideró por el Tribunal Europeo que se había incumplido el plazo razonable para la resolución de la causa⁴⁶.

2ª) La segunda es una objeción y consiste en que no parece muy correcto, a juicio de destacada parte de la doctrina, como adelantábamos ya, identificar el retraso constitutivo de funcionamiento anormal, a efectos del art. 121 CE, con el constitutivo de lesión del derecho fundamental, a que se refiere el art. 24.2 CE. Así lo sostienen relevantes opiniones⁴⁷ y así luce también en alguna Sentencia del Tribunal Supremo⁴⁸.

En efecto, la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas parece que debería considerarse un supuesto más estricto y grave, por cuanto que constituye una de las tachas más serias que para nuestro ordenamiento puede darse.

En este sentido, conviene señalar también que ya en la Sentencia 5/1985, de 23 de enero el Tribunal, además de los criterios clásicos, ya mencionados, para la apreciación

⁴⁵ ST TS 5/1985, de 23 de enero

⁴⁶ ST TEDH de 7 de julio de 1989

⁴⁷ Una dura y fundada crítica a esta identificación en Delgado del Rincón, L., “La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez en el ordenamiento jurídico español” en *RVAP* núm. 50, 1998, pág. 69 y ss. También es ésta la interpretación de GARCÍA MANZANO, P., “Responsabilidad patrimonial por funcionamiento de la Administración de Justicia”, *Cuadernos de Derecho Judicial* núm. XIV, 1996, pág. 188

⁴⁸ Se trata, en concreto, de la ST TS de 21 de junio de 1996, RJ 1996\4897, donde se puede leer lo siguiente: “El carácter objetivo de la responsabilidad y la finalidad de reparación de los daños y perjuicios se colocan en primer término cuando se habla de la responsabilidad patrimonial del Estado, como la jurisprudencia de esta Sala ha mantenido con firmeza constante. Por ello dicha responsabilidad, cuando se anuda a casos de retraso anormal, no necesariamente coincide con la existencia de una violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas”

de si ha habido o no violación del art. 24.2 CE —esto es, la complejidad del litigio, la conducta tanto de los litigantes como de las autoridades, así como las consecuencias del proceso concreto de que se trate—, el Tribunal Constitucional añadió: “*Otros criterios son las pautas o márgenes ordinarios en los tipos de proceso de que se trata, o en otros términos el estándar medio admisible para proscribir dilaciones más allá de él*”. Ahora bien, esto fue duramente contestado en el seno del propio Tribunal por el voto particular de Tomás y Valiente⁴⁹, quien señaló que: “*A falta de una justificación ad casum, tampoco vale...la estimación de los standars de actuación y rendimientos normales en el servicio de Justicia*”, como se dice en el mismo fundamento, y ello porque, en primer lugar, la frecuente tardanza excesiva del “servicio de Justicia”, no puede reputarse como “normal”, pues lo normal es lo ajustado a la norma y no lo contrario a ella, aunque sea lo más frecuente; y en segundo término porque si continuase *in crescendo* el tiempo y la generalización del incumplimiento en “*el rendimiento del servicio de justicia*” y hubiere que tomar como regla para medir el respeto o la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas ese mismo hecho anormal, pero general, ello equivaldría a dejar vacío de su contenido esencial el derecho fundamental.

3º) Por otra parte, como hemos apuntado ya, el incumplimiento de los plazos procesales legalmente establecidos no constituye en sí mismo un funcionamiento anormal. Por innumerables, el Tribunal Constitucional que han afirmado que la conculcación de los plazos por parte de los órganos judiciales no constituye dilación indebida; interpretación que se ha tomado como base para afirmar lo mismo a efectos del art. 121 CE⁵⁰.

En este sentido, el Auto TC 459/1984 de 18 de julio donde se puede leer “*Se centra el recurso en si el incumplimiento de los indicados plazos constituye una vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, y la cuestión es si la duración de un proceso más allá de los tiempos previstos en la Ley constituye por sí sólo una vulneración del indicado derecho.*”

Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre este punto en su Sentencia de la Sala Segunda núm. 36/1983, de 14 de marzo, en el asunto 395/1982 («Boletín Oficial del Estado», de 3 de abril), sentando los criterios aplicables al respecto. A la luz de la misma (fundamento 3) en relación con el art. 159 de la L.P.L., cabe decir que el cumplimiento de los plazos dispuesto en la Ley no constituye por sí mismo una dilación, por lo que la comparación efectuada por el demandante no es bastante para admitir la existencia de la infracción; y una consideración que atienda a la razonabilidad del plazo no puede sino conducir a estimar que no se ha producido la dilación indebida”

⁴⁹ Voto particular en ST TC 5/1985, de 23 de enero

⁵⁰ Como ejemplo, la ST TS 6331/ 1999 de 28 de junio de 1999

1.3.Las dilaciones indebidas en los distintos órdenes jurisdiccionales

El retraso constitutivo de funcionamiento anormal indemnizable puede producirse en cualquier tipo de proceso. Pero parece claro que es en los procesos penales donde las consecuencias gravosas pueden resultar mayores⁵¹. Procederemos aquí a tratar este tipo de funcionamiento anormal en el proceso penal.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional, las dilaciones indebidas “*son especialmente relevantes en el orden penal. En él la tardanza excesiva o irrazonable en la finalización de los procesos puede tener sobre el afectado unas consecuencias especialmente perjudiciales, de modo que en materia penal la dimensión temporal del proceso tiene mayor incidencia que en otros órdenes jurisdiccionales, pues están en entredicho valores o derechos que reclaman tratamientos preferentes*”⁵². Asimismo, el Tribunal Supremo también ha dejado claro que “*no cabe equiparar las dilaciones en la tramitación de un proceso penal con aquellas que pueden generarse en la tramitación de un proceso civil como el ahora contemplado. En los procesos penales (...), una duración indebida de un proceso puede comportar consecuencias tales como un desprestigio social o una carga patente de angustia y frustración, circunstancias éstas que no aparecen ineludiblemente unidas a los procesos civiles, por lo que será necesario valorar de forma individualizada las circunstancias concurrentes en cada caso*”⁵³.

Este “plus” de gravosidad deriva de la propia naturaleza del procedimiento penal, así, imaginemos un procedimiento en el que se ha adoptado la medida de prisión provisional, donde cualquier alargamiento en la tramitación del proceso supone una mayor duración de la situación de pérdida de libertad, con lo que los perjuicios son indiscutibles si, al final, se produce la absolución o la condena a pena de libertad inferior a la cumplida o a pena distinta de la de privación de libertad⁵⁴.

Son evidentes también los perjuicios en aquellos casos en los que, aun siendo condenatoria, la Sentencia penal recae mucho tiempo después de cometido el delito, cuando el condenado ya se había apartado de cualquier actividad delictiva y había “rehecho” su vida personal, familiar, social y profesional. Este delicado supuesto de retraso en la condena ha dado lugar a diversos ensayos paliativos por parte de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, resultando vigente en la actualidad⁵⁵. La apreciación de este hecho ha supuesto hasta ahora la aplicación de medios “paliativos” por parte de los

⁵¹ Ello no obstante de que “*la apreciación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se extiende constitucionalmente, no sólo al proceso penal, sino también a «todos los órdenes jurisdiccionales», aunque «en el proceso penal las exigencias sean más rigurosas»* tal como señalan, entre otras, la ST TC 5/1985 de 23 de enero

⁵² ST TC núm. 35/1994, de 31 de enero, reiterado recientemente en la STC núm. 38/2008, de 25 de febrero.

⁵³ ST TS 3159/2007 de 3 de mayo de 2007

⁵⁴ ST TS 8249/1993 de 11 de noviembre de 1993

⁵⁵ Por ejemplo, la ST TS 233/2008 de 8 de enero

distintos Tribunales, que aplicaban, en base al Acuerdo (no jurisdiccional) del Pleno del TS de 21 de mayo de 1999, la atenuante analógica del art. 21.6ª CP⁵⁶, a efectos de rebaja de la pena a imponer.

No obstante, la Ley orgánica 5/2010 modifica el artículo 21 del Código Penal para añadir una específica circunstancia atenuante que hasta ahora solo había tenido un reconocimiento jurisprudencial. Así, la circunstancia 6.ª del artículo 21 pasa a ser 7.ª y se añade una circunstancia 6.ª con la redacción siguiente:

"6. La dilación extraordinaria e indebida en la tramitación del procedimiento, siempre que no sea atribuible al propio inculpado y que no guarde proporción con la complejidad de la causa"

En la Exposición de Motivos se justifica esta atenuante en el hecho de que en materia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal se ha considerado conveniente otorgar carta de naturaleza legal a la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas. Se exige para su apreciación que el retraso en la tramitación tenga carácter extraordinario, que no guarde proporción con la complejidad de la causa y que no sea atribuible a la conducta del propio imputado. De esta manera se recogen los elementos fundamentales de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha construido esta circunstancia como atenuante por analogía.

Es decir, no es que se trate de una nueva circunstancia atenuante, sino que lo que viene a suponer es la plasmación en el texto penal de una circunstancia atenuante de reconocimiento jurisprudencial. Por ello, es preciso conocer cuál ha sido la posición del Alto Tribunal al respecto de la circunstancias atenuante de dilaciones indebidas, a fin de conocer la interpretación de esta atenuante de construcción jurisprudencial que finalmente se han incorporado al texto, ya que hasta la fecha se reconocía por la vía del artículo 21.6 dentro de las admitidas por analogía.

Según el Tribunal Supremo⁵⁷ los fundamentos de esta atenuación se encuentra en:

1. Supone una compensación en la culpabilidad del sujeto. En este sentido, el derecho positivo reconoce ciertas circunstancias posteriores a la comisión del delito, que al implicar un reconocimiento de la vigencia de la norma realizado por el autor del delito con posterioridad a la comisión del mismo, compensan (al menos en parte) la culpabilidad por el hecho (artículo 21. 4ª y 5ª Código Penal).

⁵⁶Incluso catalogada como «muy cualificada» para el caso en el que la pena a imponer (antes de la consideración de la existencia de dilaciones indebidas en el proceso penal que perjudicaron al condenado) lo fuese en su grado mínimo, como fue, por ejemplo, el caso resuelto por la ST de 23 de noviembre de 2001, RJ 2001\1982.

⁵⁷ En su ST TS 2322/2009 de 25 de mayo

2. Todos los hechos posteriores que tienen un efecto compensador de la culpabilidad deben operar como atenuantes de la pena. Siendo en este sentido lo importante el significado, no la morfología de la circunstancia.

3. Es una lesión de derechos fundamentales que debe encontrar acomodo en la pena. Teniendo en cuenta que la pena constituye, exteriormente considerada, una pérdida de derechos fundamentales, se ha considerado por la doctrina más moderna, que las lesiones de derechos fundamentales que son consecuencia de un desarrollo irregular del proceso deben ser abonadas en la pena pues tienen también un efecto “*compensador*” de la parte de culpabilidad por el hecho extinguida por dicha pérdida de derechos, es decir, una situación que es análoga a la de las circunstancias posteriores a la consumación del delito que prevén los números 4 y 5 del artículo 21 Código Penal.

Este efecto compensador, como lo señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1993, también se deduce directamente del artículo 1º Constitución Española, dado que, siendo la justicia uno de los valores superiores del orden jurídico, se deben computar en la pena los males injustificados que el acusado haya sufrido a causa de un proceso penal irregular, pues es un imperativo de justicia que el autor no reciba por el delito una pérdida de derechos mayor al equivalente a la gravedad de su culpabilidad. Dicho con otras palabras: la privación de bienes y derechos que produce la pena no debe ser de superior gravedad que la gravedad de la lesión jurídica causada por el autor.

IV. EN CONCRETO: LAS DILACIONES INDEBIDAS Y EL ARTÍCULO 24.2 CE. ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES.

El modo de relacionar el artículo 121 CE y el art 24 CE ha sido una de las cuestiones más problemáticas doctrinal y jurisprudencialmente. No obstante, se ha llegado a la conclusión de que, si el artículo 24 de la CE regula el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, el artículo 121 de la CE ofrecerá la vía para el resarcimiento en caso de dilaciones indebidas a causa del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Por ello, la solución dada por la jurisprudencia es que el artículo 121 de la CE es una vía de resarcimiento por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. De esta forma, reitera la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el reconocimiento de la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas por el Tribunal Constitucional sólo tendrá efecto declarativo y, así, la ST TC 146/2000 de 29 de mayo expresa: *“el único efecto posible de una sentencia estimatoria de la queja es la declaración de existencia de las dilaciones indebidas”*. En el mismo sentido, dicha sentencia también dispone que el recurso de amparo que surge de la vulneración del derecho fundamental a las dilaciones indebidas no tendrá por objeto *“el derecho a ser indemnizado por dilaciones indebidas no es en sí mismo directamente invocable y menos cuantificable en la vía del amparo constitucional”* y refiriendo respecto a la pretensión indemnizatoria que *“es del todo ajena a la jurisdicción constitucional”*.

Será por tanto en el proceso administrativo donde deban acreditarse los demás requisitos (existencia del daño resarcible), pero, de ser ya declarada por el Tribunal Constitucional la existencia o no del funcionamiento anormal, no podrá ser discutida por el Ministerio de Justicia. En la misma línea, establece la ST TC de 22 de febrero que: *“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”*

En otro orden de cosas, y como adelantábamos ya, debemos traer aquí la precisión realizada por gran parte de la Doctrina que considera que no toda dilación susceptible de ser acogida por el artículo 121 CE supone una vulneración del artículo 24 CE. Así, a modo ilustrativo, traeremos a colación la gradación realizada por García Manzano, P., en su obra *“Responsabilidad patrimonial por funcionamiento de la Administración de Justicia, Cuadernos de Derecho Judicial nº14”* donde nos habla de los supuestos

prototípicos de retrasos en la tramitación y decisión de los procesos: *“retraso simple, por el mero incumplimiento de los plazos, retraso constitutivo de funcionamiento anormal y retraso grave o cualificado que supone violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE)”*.

Podríamos además incluir aquí también la opinión del Defensor del Pueblo, como puede deducirse de su Informe anual de 1994, donde en el apartado dedicado al «Servicio Público Judicial» (pág. 217 y ss.) se exponen *“aquellos retrasos y otras disfunciones en la tramitación de procedimientos ante los órganos jurisdiccionales, determinantes de un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, aunque no hayan llegado a incidir en el núcleo esencial del derecho fundamental a un proceso en un tiempo razonable”*.

Una explicación teórica a esta situación podemos encontrarla en que el mero incumplimiento de los plazos procesales por sí mismo no es constitutivo de violación de este derecho fundamental, pues el artículo 24.2 de la Constitución Española no ha constitucionalizado el derecho al respeto de esos plazos, por lo que no toda dilación o retraso en el proceso puede identificarse con tal violación constitucional, sino que las dilaciones indebidas han sido entendidas 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. La razonabilidad de la duración del proceso debe tener en cuenta la especificidad del caso concreto y ponerse en 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.

1.1 La ST TC 63/2016 de 11 de abril

Utilizaremos esta sentencia a modo de ejemplo de lo que está siendo una cascada de resoluciones estimatorias por parte del Tribunal Constitucional sobre supuestos de vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Hablamos de supuestos de demoras superiores a los tres años en la celebración de la vista de juicios en

procedimientos abreviados contencioso-administrativo sobre temas de extranjería⁵⁸. De manera paralela, y porque a efectos prácticos también está teniendo efectos negativos sobre un proceso sin dilaciones, se plantea el derecho a la tutela judicial efectiva en relación al principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional: se alega la nulidad del precepto legal que excluye la intervención judicial en la revisión de las diligencias de ordenación dictadas por el Letrado de la Administración de Justicia.

En este caso en concreto, la demanda de amparo se dirige contra una Diligencia de Ordenación de la Letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid, de 25 de abril de 2011, que convocó a las partes para la celebración de la vista del procedimiento abreviado núm. 30-2011 el 22 de abril de 2014, y contra el Decreto de la misma Letrada, de 26 de mayo de 2011, que desestimó el recurso de reposición deducido contra la referida diligencia de ordenación contra la anterior. Considera el actor que dichas resoluciones vulneran su derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) porque el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso-administrativo para esa fecha, cuando el recurso se presentó el 10 de diciembre de 2010, supone un retraso excesivo, superando con creces las previsiones legales establecidas al respecto y el carácter razonable del plazo en el que debe desenvolverse el proceso abreviado (el objeto del litigio es una resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 22 de septiembre de 2010, por la que se decretaba su expulsión del territorio nacional, con prohibición de entrada por un periodo de tres años en España y en los restantes territorios comprendidos en el Convenio de aplicación del acuerdo Schengen)

Comienza razonando el Tribunal, y respecto a argumentación del Abogado del Estado, que el TC ha venido distinguiendo entre la justificación de la especial trascendencia constitucional, que es un requisito procesal que debe cumplir toda demanda [art. 49.1 in fine de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], y la existencia misma de la especial trascendencia constitucional, que es una apreciación que corresponde al Tribunal.

En el presente caso, afirma el Tribunal, la demanda razona específicamente sobre la especial trascendencia constitucional del recurso, con cita expresa de la STC 155/2009, de 25 de junio, invocando el motivo e) de su fundamento jurídico 2, y alegando, en síntesis, el incumplimiento general y reiterado de la doctrina de este Tribunal sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas por los distintos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, los cuales justifican las demoras de varios años en los señalamientos de los procedimientos abreviados en materia de extranjería con razones que, según la doctrina constitucional, en ningún caso pueden fundamentar el retraso.

⁵⁸ A modo ejemplificativo citaremos: ST TC 75/2016, de 25 de abril, TS TC 76/2016, de 25 de abril o ST TC 77/2016, de 25 de abril

En relación con la especial trascendencia constitucional de esta demanda de amparo, trae a colación la Demanda, entre otras muchas, la STC 54/2015, de 16 de marzo, que en su FJ 4 señala que corresponde únicamente al Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa “*especial trascendencia constitucional*”, esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Pues bien, en el presente caso, el TC aprecia que el recurso plantea dos aspectos que le otorgan especial trascendencia constitucional: por una parte, la propia causa alegada por el actor, que resulta corroborada a poco que se consulten los más recientes pronunciamientos estimatorios de este Tribunal en materia de dilaciones indebidas (SSTC 54/2014, de 10 de abril; 58/2014, de 5 de mayo; 99/2014, de 23 de junio; 74/2015, de 27 de abril; 87/2015, de 11 de mayo, y 88/2015, de 11 de mayo), referidos todos ellos a asuntos de extranjería seguidos ante distintos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, circunstancia que concurre igualmente en otros cinco recursos de amparo admitidos a trámite y pendientes de Sentencia. Por otra parte, analiza el Tribunal la necesidad de afrontar el problema derivado de la exclusión de la intervención judicial, conforme al art. 102 bis.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), respecto a decisiones de los (aún entonces) secretarios judiciales, lo que impedía la observancia del principio de subsidiariedad del recurso de amparo ante este Tribunal, y correlativo cumplimiento de la exigencia establecida en el art. 44.1 a) LOTC “*lo cual motivó el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad, resuelta en sentido estimatorio por el Pleno en STC 58/2016, de 17 de marzo*”.

Y es que, en efecto, se planteaba en este caso que el demandante de amparo, ante la clara previsión del art. 102 bis.2 LJCA, y la consiguiente necesidad de cumplir el plazo legalmente previsto para la interposición del recurso de amparo, no le quedaba otra vía que acudir directamente ante este Tribunal Constitucional, sin haber podido someter previamente a la consideración del Juez la lesión de su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Dicha cuestión ha sido estimada por la recientísima STC 58/2016, de 17 de marzo, en la que el Pleno de este Tribunal ha reconocido que la imposibilidad de impugnar el decreto resolutorio de la reposición no era salvable ni a través de la opción de impugnar la resolución que ponga fin al proceso (que no siempre cabe y que carece de virtualidad tratándose del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, cuya alegación carece de sentido cuando el proceso ha finalizado, según nuestra reiterada doctrina), ni por las vías establecidas en los arts. 240.2 y 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); por ello, ha resuelto que el párrafo primero del citado precepto incurre en insalvable inconstitucionalidad al crear un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la reserva de

jurisdicción a los jueces y Tribunales integrantes del poder judicial. Así, resolvieron a este respecto que *“El precepto cuestionado, en cuanto excluye del recurso judicial a determinados decretos definitivos del Letrado de la Administración de Justicia (aquellos que resuelven la reposición), cercena, como señala el ATC 163/2013, FJ 2, el derecho del justiciable a someter a la decisión última del Juez o Tribunal, a quien compete de modo exclusivo la potestad jurisdiccional, la resolución de una cuestión que atañe a sus derechos e intereses y legítimos, pudiendo afectar incluso a otro derecho fundamental: a un proceso sin dilaciones indebidas. Ello implica que tal exclusión deba reputarse lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva que a todos garantiza el art. 24.1 CE y del principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE)”*.

Una vez aclarado el anterior extremo, el Tribunal procede a analizar la queja que se ha suscitado en este recurso, que recae, como ya se ha expuesto, sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, consagrado en el art. 24.2 CE. Pues bien, para determinar si nos encontramos o no ante una vulneración del meritado derecho, el Tribunal recurre a las pautas que nos ofrece nuestra jurisprudencia, y que hemos desarrollado ya en este trabajo, conforme a la cual, este derecho es una expresión constitucional que encierra un concepto jurídico indeterminado que, por su imprecisión, exige examinar cada supuesto concreto a la luz de aquellos criterios que permitan verificar si ha existido efectiva dilación y, en su caso, si ésta puede considerarse justificada, porque no toda infracción de los plazos procesales o toda excesiva duración temporal de las actuaciones judiciales supone una vulneración del derecho fundamental que estamos comentando. Asimismo, en coincidencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 6.1 del Convenio de Roma (derecho a que la causa sea oída en «un tiempo razonable»), que ha sido tomada como el estándar mínimo garantizado en el art. 24.2 CE, afirmaba que el juicio sobre el contenido concreto de las dilaciones, y sobre si son o no indebidas, debe ser el resultado de la aplicación a las circunstancias específicas de cada caso de los criterios objetivos que a lo largo de nuestra jurisprudencia se han ido precisando⁵⁹.

Aplicando la anterior doctrina al caso presente, es posible extraer las siguientes conclusiones: afirmar, en primer lugar, que el asunto planteado no reviste una especial complejidad, al tratarse de un recurso interpuesto contra una resolución administrativa sancionadora que acuerda la expulsión del recurrente por encontrarse irregularmente en territorio español. Teniendo en cuenta la pretensión deducida ante el órgano judicial —

⁵⁹ A este respecto, el Tribunal ha apreciado dilaciones indebidas en la STC 54/2014, de 10 de abril, por un señalamiento fijado para 2 años y 6 meses posteriores a la interposición del recurso; en la STC 99/2014, de 23 de junio, por un señalamiento posterior en algo más de 2 años a la interposición del recurso; y en la STC 88/2015, de 11 de mayo, el señalamiento tuvo un retraso similar al anterior. Finalmente, analizando lo ocurrido en un caso de impugnación de la denegación de una autorización de residencia, la STC 74/2015, de 27 de abril, apreció la existencia de dilaciones indebidas por un retraso en el señalamiento de la vista de 2 años y medio.

que ni siquiera este califica como particularmente compleja—, no parece razonable que en un procedimiento de esta naturaleza se haya diferido, con evidente perjuicio del recurrente, la vista de su recurso contencioso-administrativo a una fecha tan lejana como el 22 de abril de 2014, cuando el citado recurso había sido interpuesto el 10 de diciembre de 2010. Ello ha supuesto para el demandante una espera de más de tres años para poder saber si podía permanecer o no lícitamente en España.

Por otra parte, el retraso en la tramitación procesal ha de ser ponderado de acuerdo al interés que arriesgue el recurrente en el pleito. En este caso, el interés consistía en obtener una resolución judicial que determinara si era ajustada a Derecho la resolución administrativa que acordó su expulsión del territorio nacional y la prohibición de entrada en España por un periodo de tres años, que fue adoptada por la Delegación del Gobierno en Madrid. Es evidente que, al igual que otros casos, como el resuelto por las SS TC 58/2014, de 5 de mayo, FJ 5, y 99/2014, de 23 de junio, en su FJ 5, esta decisión afectaba necesariamente a un ámbito preferente de sus derechos e intereses legítimos y, además, relacionado con la organización de la propia vida familiar y social, pues del sentido de la misma habría de depender su permanencia o no en España; teniendo en cuenta, además, que el recurrente tenía un hijo menor de edad de nacionalidad española. Aspectos cuya relevancia no puede resultar alterada por la alegación del Abogado del Estado acerca de la suspensión cautelarísima de la expulsión acordada en su día por el Juzgado de Instrucción núm. 14 de Madrid y ratificada posteriormente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid, pues la suspensión no impide que se produzcan consecuencias negativas derivadas de la incertidumbre de su situación personal.

Asimismo, ha de excluirse que la conducta procesal del demandante merezca algún reproche en relación a las dilaciones ocurridas, ya que la denuncia de éstas se produjo inmediatamente a través de la presentación del recurso de reposición el 10 de mayo de 2011 contra la diligencia de ordenación de 25 de abril de 2011, que había efectuado el señalamiento para la vista. Recurso en el que el actor puso de manifiesto la vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas y en el que solicitó expresamente que se anticipara la fecha de celebración de la vista.

Subraya también el Tribunal que la dilación denunciada por el demandante de amparo no tiene su origen en el silencio judicial ante peticiones de la parte, ni en la inactividad procesal durante largos periodos de tiempo, ni en la demora en proceder a señalar la fecha de la vista, sino por mediar un periodo excesivo de tiempo entre el momento en que se dictó la diligencia de ordenación de señalamiento de la vista y la fecha fijada para tal acto procesal, decisión tomada de acuerdo con las reglas de los arts. 182

LEC y 78 LJCA, ajustándose al orden de antigüedad, por lo que el retraso parece obedecer a causas estructurales y a la carga de trabajo que pesa sobre el órgano judicial.

No obstante, el hecho de que la presente demora se deba a motivos estructurales, no imputables directamente al órgano judicial, no impide apreciar la vulneración del derecho del recurrente a un proceso sin dilaciones indebidas, pues esta situación no altera la naturaleza injustificada de dichas dilaciones, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en tanto que el ciudadano es ajeno a esas circunstancias.

Por todo lo anterior, concluye que se ha vulnerado en este caso el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del recurrente (art. 24.2 CE), como consecuencia de la fecha fijada por el órgano judicial para la celebración de la vista de su recurso contencioso-administrativo. Y determina que, al igual que en otros casos resueltos por el Tribunal (por todas, STC 89/2014, de 9 de junio, FJ 7), el otorgamiento del amparo debe limitarse a la declaración de la violación del derecho fundamental, dado que, celebrada efectivamente la vista en la dilatada fecha señalada en su día para el 22 de abril de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid dictó, pocos días después, Sentencia estimatoria del recurso contra la resolución de expulsión.

Hemos utilizado esta sentencia por varios motivos. En primer lugar, muestra como nuestro TC está siendo cada vez más consciente de situaciones atentatorias contra el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Consecuencia de ello, y sin quitar lógicamente un ápice de rigor jurídico a las resoluciones de TC, es posible observar un cierto automatismo en cuando a determinados pronunciamientos. En este sentido, situaciones como las que analiza esta sentencia, y consecuencia de la saturación de los Juzgados en particular, y de la Administración de Justicia en general, están dejando un reguero de sentencias reconociendo vulneración del derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas.

No obstante, esto, que, a efectos garantistas, es una buena noticia para los particulares, no deja de suscitar dudas entre algunos autores por el sistema actual para hacer valer nuestros derechos. Procederemos a continuación a realizar algunos apuntes sobre las principales críticas al sistema actual.

1.2. Problemas prácticos ante un pronunciamiento del TC reconociendo dilaciones indebidas. Crítica doctrinal a la actual regulación.

Como hemos adelantado ya, procederemos en este epígrafe, y ya teniendo claro el marco teórico y práctico de las dilaciones indebidas, a destacar las principales críticas que se realizan por parte de la doctrina a la regulación de la responsabilidad patrimonial de la AJ carácter general, y a la acción para exigirla con carácter específico. Cuestiones como el posible responsable de esa indemnización, la capacidad del TC de fijar en sus resoluciones la cuantía de dicha indemnización, o aspectos más profundos sobre una posible intencionalidad política (o si se quiere político-administrativa) en el actual ámbito indemnizatorio serán los aspectos que comentemos a continuación.

Como hemos mencionado ya, la mención de la jurisprudencia tanto de nuestro TC como del TEDH, a la relación existente entre el derecho a una indemnización como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y la existencia de un derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas ha sido un proceso no menos pacífico. Relación entre ambos temas que puede tener especial interés al plantear la acción de responsabilidad, pues si bien es cierto que los presupuestos para la violación del derecho fundamental reconocido en la Constitución y los requisitos para el surgimiento del derecho a ser indemnizado no coinciden plenamente, en ambos casos se debe partir de la existencia o no de una dilación procesal indebida. Puede existir, como proponen algunos autores ya mencionados⁶⁰, un retraso injustificado que vulnere el derecho reconocido en el artículo 24. 2 CE sin que ello dé lugar al derecho a ser indemnizado. Pero el tema que interesa ahora destacar es el siguiente: reconocida la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas por el Tribunal Constitucional en recurso de amparo o por el TEDH ¿cabe reconocer en la Sentencia el derecho a ser indemnizado? Esta cuestión, enmarcada ya más en el ámbito teórico que práctico, ya que como hemos señalado es uso del TC limitarse a un pronunciamiento sobre si existe o no tal vulneración, sin dotarlo de un trasfondo económico, nos lleva directamente al tema de la acción de responsabilidad.

Si bien el artículo 121 de la Constitución reconoce de forma explícita el derecho a ser indemnizado por el funcionamiento erróneo o anormal de la Administración de Justicia, nada se dice en torno al procedimiento de exigencia de esta responsabilidad, encontrándonos ante una delegación en favor del legislador en este asunto.

⁶⁰ GARCÍA MANZANO, P., en su obra “Responsabilidad patrimonial por funcionamiento de la Administración de Justicia” *Cuadernos de Derecho Judicial* nº14

Con carácter previo destacamos que el procedimiento para exigir esta responsabilidad o la acción de responsabilidad constituye un tema esencial, que garantiza, si no queda ya más remedio, y como es el caso de las dilaciones indebidas, al menos una cierta reparación ante una situación ya producida y que por su propia naturaleza ya no pudiera ser compensable. Por lo que con esta acción se garantiza una cierta eficacia del precepto. El derecho a ser indemnizado, en este sentido, será o no efectivo en la medida en que se articule una acción rápida y ágil que permita al lesionado exigir la reparación íntegra de su patrimonio; de ahí la importancia de meditar con calma y conseguir, como opina parte de la doctrina, la regulación más rigurosa posible y remarca la necesidad de acertar con la solución que finalmente se adopte.

El desarrollo que estableció en su época el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980 sobre este punto no fue, según algunos autores, muy afortunado. En este sentido, y en lo referido a nuestro estudio, ya desde entonces la doctrina se apresuró a criticarlo y ofreció vías alternativas⁶¹, habiéndose recogido algunas de estas observaciones en la redacción del actual LOPJ

El procedimiento para exigir la responsabilidad en la LOPJ está recogida en el art. 292, regulando dicho artículo la acción de responsabilidad derivada tanto de error judicial como del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Por otra parte, los artículos 295 y 296 se refieren también a la reparación que puede concederse al lesionado en los supuestos de dolo o culpa grave de los Jueces o Magistrados o tras la exigencia de responsabilidad civil de los mismos, con las particularidades que recogimos al principio de nuestra exposición. Pero el derecho a ser indemnizado puede surgir sin necesidad de que exista culpa alguna, y debe poder ser hecho efectivo a través de una acción independiente, dirigida directamente frente al Estado.

Este último procedimiento, desvinculado de toda idea de responsabilidad personal del Juez o Magistrado, es el que nos interesa analizar a continuación. Desde esta perspectiva, y acudiendo de nuevo al artículo 293.2 LOPJ, se establece lo siguiente:

“Tanto en el supuesto de error judicial declarado como en el de daño causado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el interesado dirigirá su petición indemnizatoria directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma

⁶¹ Un resumen de las posturas críticas sobre el entonces Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en MARTIN REBOLLO, LUIS *Jueces y Responsabilidad del Estado*. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 207 y ss.

con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo. El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse”

Remisión, como se ve, al régimen jurídico de la acción de responsabilidad prevista en la LRJ y a la moderna Ley 39/2015 como consecuencia de la actividad administrativa. No obstante, debe matizarse esta remisión en bloque pues existen unos requisitos previos que introducen unos elementos diferenciadores dignos de mención. Según la lesión derive de la existencia o no de un error judicial, o del cumplimiento indebido de prisión preventiva, la acción de responsabilidad se iniciará de una u otra forma.

Así, en el caso de error judicial .o cumplimiento de prisión preventiva la acción de responsabilidad precisa de un requisito previo: la reclamación indemnizatoria por error judicial deberá ir precedida de la decisión judicial que reconozca el error, y en el caso de prisión preventiva, deberá constar el auto de sobreseimiento libre o sentencia absolutoria por inexistencia del hecho imputado.

En todos los restantes supuestos, funcionamiento anormal de la Administración, la acción se planteará directamente ante el Ministerio de Justicia.

En resumen, la acción de responsabilidad se regula como una reclamación ante la Administración Pública que precisa contar, en dos supuestos concretos, con una resolución judicial previa (decisión judicial que reconozca el error o la declaración de inocencia). A partir de este momento la acción se unifica y se identifica con la vía prevista en el ordenamiento administrativo para las reclamaciones por actividad material de la Administración, es decir, reclamación previa ante la propia Administración y ulterior reclamación en vía contencioso-administrativa. Surge, pues, una acción desligada del proceso en el seno del cual se haya producido la lesión y que no afectará a la decisión adoptada en el mismo, la cual tendrá como objeto exclusivo la declaración de responsabilidad y determinación de la cuantía.

Cada una de estas vertientes ha sido criticada en algún u otro aspecto por la doctrina, centrándonos en este trabajo exclusivamente en lo que afecta al funcionamiento anormal de la AJ. Partiremos de una alternativa propuesta por TORNOS MAS, J. , quien en su obra propone un regulación alternativa a partir de la cual dejamos entrever las principales críticas a la actual regulación.

Confiesa este autor que resultaría conveniente, a su entender, que la reclamación debería llevarse ante el Consejo General de Poder Judicial, y de esta forma articular la acción en los siguientes términos: El derecho a reclamar prescribe al año del día en que pudo ejercitarse (mismo plazo que el actual). Se plantearía la reclamación ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, el cual debe responder. Posteriormente, ante la resolución del Consejo, o su silencio, se abriría la vía jurisdiccional. Esta sustitución del Ministro de Justicia por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial no plantea mayores problemas desde una perspectiva procedimental. En definitiva basta con acudir al artículo 642 de la actual norma el cual remite a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Con esta modificación procedimental, defiende este autor, al plantear la reclamación ante el Consejo General del Poder Judicial y hacer efectiva, en su caso, la reparación sobre el presupuesto del citado órgano, desaparece toda intervención del Ministerio de Justicia o de la Administración Pública, consiguiéndose el objetivo buscado de claridad en la delimitación de las áreas de responsabilidad respectiva. El órgano de Gobierno del Poder Judicial, integrado por Jueces y Magistrados, decidirá en primera instancia acerca de la reclamación presentada y su negativa o su silencio comportarán la revisión judicial por una Sala especial del Tribunal Supremo (aspecto que forma parte de la propuesta de este autor).

Las ventajas que, a juicio de TORNOS MAS, ofrece esta vía alternativa, exigiría añadir alguna matización final.

En primer lugar debe insistirse en que se evita la indefensión del Poder Judicial ante la reclamación de daños y perjuicios como consecuencia de su actividad, lo que ocurre cuando es el Ministerio de Justicia quien adopta la decisión al respecto. El Consejo General adopta la decisión de otorgar o no la indemnización, en base a su apreciación sobre la existencia o no de los presupuestos de la responsabilidad, y en caso de impugnación de su decisión actuará como parte en el proceso ante ese procedimiento especialísimo ante el Tribunal Supremo.

En segundo lugar debe atenderse al contenido de la decisión del Consejo General al otorgar o denegar la petición de indemnización. Si ésta se fundamenta en el supuesto de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, el Consejo General deberá pronunciarse sobre la existencia o no de esta causa de imputación, así como sobre las restantes cuestiones (requisitos procedimentales al ejercitar la acción, presupuestos de la responsabilidad, determinación de la extensión de la indemnización).

Esta alternativa regulatoria propuesta por este autor, no es ni mucho menos caprichosa. Lejos de ello, muestra la preocupación de muchos autores en que finalmente sea la Administración Pública quien determine si ha existido un funcionamiento anormal de la AJ. Esta situación es calificada por muchos autores como una intromisión ilegítima de la Administración en la AJ.

Otro punto conflictivo se plantea en el verdadero motivo de la lesión del derecho al proceso sin dilaciones indebidas, y al causante del mismo. En el caso que analizamos en el epígrafe anterior, se declaraba lesionado el derecho recogido en el art 24 CE. No obstante, si ahondamos en los motivos de dicha lesión podemos encontrar, a la luz de la opinión de muchos autores, un sistema endiabrado de responsabilidad.

Como decíamos, partiendo del supuesto de hecho de la sentencia que analizamos, interesa determinar si era existía una imposibilidad material de actuar con mayor eficacia y diligencia de la que se actuó. ¿Era posible adoptar otra decisión por parte del Letrado de la AJ? ¿No son predicables de dicha resolución, a la luz de la situación crónica en la mayoría de los juzgados españoles, las notas de legalidad, legitimidad y carácter debido? ¿Debe, si se dieron esas notas, responder el Poder Judicial?

En relación con este tema cabe mencionar la ST TC 36/1984, de 14 de marzo, en la que se plantea la existencia o no de una vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Reconocida la vulneración del derecho fundamental, el Tribunal debe entrar a valorar las consecuencias gravosas de la dilación y a determinar el sujeto imputable. En este punto se introducen unas consideraciones que son del máximo interés para el problema que ahora analizamos.

“En sus alegaciones ante este Tribunal”, establece el Tribunal Constitucional, “el Ministerio Fiscal y la representación de quienes actuaron como demandantes ante la jurisdicción laboral arguyen que este retraso lamentable no es imputable a conducta dolosa o negligente alguna, sino al exceso de trabajo que pesa sobre determinados órganos judiciales, por lo que no puede considerarse como una dilación anómala o particularmente cualificada, sino normal o habitual, y que por otra parte han sido precisamente los beneficiados por la sentencia laboral quienes más directamente han sufrido los inconvenientes de este retraso, pues la empresa no les ha abonado ningún salario de tramitación”.

Frente a tal argumentación, sostiene más adelante el propio Tribunal Constitucional lo siguiente: *“El abrumador volumen de trabajo que pesa sobre determinados órganos jurisdiccionales, situación a la que el Ministerio Fiscal alude, pero no documenta, puede exculpar a los Jueces y Magistrados de toda responsabilidad personal por los retrasos con los que las decisiones se producen, pero no priva a los ciudadanos del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes”*

La conclusión final es que debe remediarse la lesión sufrida debiendo acudir para ello al artículo 121 de la Constitución. El razonamiento del Tribunal Constitucional parece acertado en tanto da respuesta a la situación de injusticia material que supondría denegar la responsabilidad de los poderes públicos, pero tal vez poco matizado en cuanto a la determinación del poder público imputable. Ciertamente es que el abrumador volumen de trabajo que pesa sobre los órganos jurisdiccionales no debe privar al ciudadano del derecho a ser indemnizado si se le causa una lesión. Pero sí que puede alterar la imputación del daño y, consecuentemente, la acción de responsabilidad.

En este punto, autores como TORNOS MAS se preguntan si: ¿No es la Administración Pública la competente para determinar la dotación de los medios personales y materiales que han de permitir un correcto funcionamiento de Juzgados y Tribunales? Si ello es así, ¿por qué se imputa luego el daño al funcionamiento anormal de la Administración de Justicia?

En definitiva entendemos que debe analizarse en este caso con detenimiento a qué poder público debe imputarse la lesión o en qué medida han participado respectivamente en la producción del daño los distintos poderes implicados, para exigir luego a cada uno su cuota de responsabilidad.

En el supuesto contemplado en la Sentencia del Tribunal Constitucional la alegación del Ministerio Fiscal y de los que actuaron como demandantes ante la jurisdicción laboral no debió rechazarse sin más. Ciertamente que tal argumento no podía invalidar la exigencia de responsabilidad, pero sí haber orientado la acción hacia la Administración Pública, habiendo determinado que el lesionado podía ser resarcido al amparo de lo establecido en el artículo 40 de la LRJ. Confundir de nuevo las responsabilidades de cada poder y las acciones correspondientes no parece la vía a seguir⁶². En definitiva, lo que queremos señalar es que todo funcionamiento anormal que

⁶² Llegados a este punto, esta doctrina que se muestra crítica con estos aspectos reconoce que *“la postura que mantenemos puede derivar en una mayor complejidad para obtener una reparación integral de la lesión sufrida, si se exigen dos acciones diversas, una ante la Administración y otra ante el Poder Judicial.*

suponga un retraso en la Administración de Justicia puede derivar en una condena a indemnizar al lesionado. Pero esta condena debe imputarse al causante del retraso. Sin entrar tampoco en el análisis de la existencia o no de dolo o culpa, sí que debe precisarse qué poder público está en el origen directo de la lesión. La Administración Pública, al incumplir la función que el ordenamiento le encomienda de poner los medios necesarios para el ejercicio de la función, o el Poder Judicial, al administrar justicia de forma excesivamente dilatada en el tiempo. Nada podrá ser más perjudicial que confundir los títulos de imputación y admitir, por esa vía, la irresponsabilidad de uno u otro poder⁶³. Si lo lógico será acudir en estos casos de dilación indebida a la responsabilidad del Estado-Juez, ello no debe excluir la exoneración de tal responsabilidad del Poder Judicial y su atribución a la Administración Pública si se logra demostrar que el retraso es imputable a ésta última.

La postura del Tribunal Constitucional es comprensible, e incluso desde la perspectiva del justiciable, puede llegar a ser favorable, pero abre la puerta a la irresponsabilidad de la Administración Pública por su comportamiento en la ejecución de las Sentencias. Postura, como decimos, comprensible en tanto se sostiene en el interior de un recurso de amparo en el que se pretende proteger al ciudadano ante la violación de un derecho fundamental. Para ello el Tribunal Constitucional va directamente a buscar la acción de la que deriva la lesión para corregirla. En este caso si, por ejemplo en la ejecución de una Sentencia ésta no se ejecuta, el Tribunal Constitucional determina que es por la inactividad del Poder Judicial, quien tiene los medios para llevar a cabo esta misión. La concurrencia de otras causas no deben tenerse en cuenta, pues para reparar el derecho lesionado bastará con exigir a quien tiene el poder para hacerlo que se ejecute la Sentencia, y, en su caso, se le condenará a reparar el daño causado. El derecho violado queda así plenamente restablecido en su integridad. Pero si adoptamos otra perspectiva, que tenga en cuenta el papel de los diversos Poderes Públicos y su ámbito respectivo de actuación, la solución no es ya tan satisfactoria. Sólo responderá la Administración de Justicia, los Jueces y Tribunales, cuando en muchas ocasiones el retraso se deberá de

Pero lo que no nos parece posible es, por ello, alterar los fundamentos de la institución de la responsabilidad y condenar a reparar a un Poder Público al que no es imputable la acción lesiva". TORNOS MAS, JOAQUÍN. "La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia" *Revista española de derecho constitucional*. Enero- abril 1985 número 13.

⁶³ La misma temática se planteó en la Sentencia del TEDH de 13 de julio de 1983, en la que se entró a valorar la causa que está en el fondo de la dilación indebida por parte de un Tribunal de Justicia de Suiza. Las alegaciones del Gobierno suizo para demostrar la sobrecarga del Tribunal no justifican la lentitud del proceso. Como consecuencia es condenado el Gobierno, en tanto no puso los medios necesarios para permitir el cumplimiento del artículo 6.1, de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Como vemos se condena aquí al Gobierno por su inactividad para propiciar una Administración de Justicia eficaz. Bien es verdad que las reglas procesales de este recurso ante el TEDH obligan a condenar al Estado, personificado en este foro por el Gobierno, lo que impedía entrar a dilucidar si el retraso era imputable al Poder Judicial o a la Administración. El Gobierno es el responsable ante la institución europea. La Sentencia, sin embargo, parece ilustrativa, al entender de forma directa que el retraso se debe a la falta de medios, a la mala organización de la jurisdicción, lo que supone una acción imputable al Gobierno.

forma esencial a la conducta de la Administración. Y si ello es así, muchos autores se preguntan si ¿no se puede advertir una cierta invitación a seguir incumpliendo?

En cualquier caso, esta teoría no deja de reconocer, en voz de sus precursores, que supondría una complejidad añadida que repercutiría directamente en los afectados o lesionados. De manera paralela, reconocen que el elemento pernicioso del actual sistema queda intramuros de la propia Administración, en sentido amplio, ya que el TC aún en el actual sistema, garantiza siempre una reparación al lesionado. Por lo tanto, es normal que muchos autores no dejen de expresar esta alternativa en términos más bien teóricos.

Por otro lado, también suscita perspicacia en parte de los juristas las facultades que, en el ámbito de la reparación del daño, debe ostentar el TC.

Como ya tuvimos ocasión de exponer, el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puede derivar en una violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, reconocido tanto en nuestra Constitución como en la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (art. 6.1).

La violación del citado derecho puede dar lugar, por tanto, a una acción ante el Tribunal Constitucional o bien ante el Tribunal Europeo, como consecuencia de la cual se reconozca la acción lesiva y se obligue al sujeto causante del daño a reparar al perjudicado. Surge, por tanto, otra vía posible a través de la cual conseguir ser indemnizado por la actividad de los Jueces y Magistrados en los casos en que se haya producido un funcionamiento anormal en su actividad. Procedimiento este sin duda excepcional, en tanto se exige demostrar la existencia de una violación a un derecho fundamental y agotar previamente las instancias jurisdiccionales. No obstante, la excepcionalidad del procedimiento no es óbice para reconocer su utilidad. El problema estriba en precisar si la Sentencia que se dicte por el Tribunal Constitucional o el TEDH se limitará a reconocer la violación del derecho fundamental y en su caso el derecho a una indemnización, o deberá llegar a la fijación de la cuantía y a la condena concreta al sujeto imputable para que la haga efectiva. Ante ambas posibilidades, algunos autores creen que la solución correcta es la segunda, pues es el único medio de amparar de forma real el derecho lesionado.

En este sentido, centrando ahora el tema en el recurso de amparo y la Sentencia del Tribunal Constitucional, el artículo 41.3 de la LOTC establece que “*en el amparo*

constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a establecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales se formule el recurso". Pues bien, si el derecho cuya tutela se pretende es la garantía de un proceso sin dilaciones indebidas el Tribunal Constitucional no podrá preservarlo, pues ya ha sido violado, ni restablecerlo, pues no puede recuperar el tiempo perdido⁶⁴. La única vía es el reconocimiento a una indemnización⁶⁵.

El artículo 55 de la LOTC, por su parte, determina "*el alcance de la Sentencia dictada en un recurso de amparo, señalando entre los pronunciamientos posibles el «restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación»*". La inactividad o el retraso en la Administración de Justicia en este sentido obligaría a que la recuperación de la integridad del Derecho se consiga mediante la indemnización. En este sentido resulta de gran interés la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1984, de 14 de marzo, en la que se establece lo siguiente: "*Como en otros supuestos en los que la vulneración del derecho al proceso sin dilaciones indebidas no se invoca frente a una situación de simple inactividad,- sino como reacción frente a la tardía producción de un determinado acto, el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho [art. 55, 1, c), LOTC] sólo puede alcanzarse liberándolo de las consecuencias dañosas que la dilación le haya ocasionado, y este Tribunal está facultado para ello por la amplia fórmula utilizada en el precepto que acabamos de citar...*"

Todo cuanto antecede no puede llevar a pensar que el derecho constitucionalmente garantizado es un derecho vacío y que su vulneración sólo puede ser remediada, en términos finalmente simbólicos, mediante una declaración sin contenido eficaz. El artículo 121 de la Constitución impone al Estado la obligación de indemnizar los daños causados por error judicial o que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Si la dilación indebida constituye, de acuerdo con una doctrina casi unánime, el supuesto típico de funcionamiento anormal, es forzoso concluir que, si bien el derecho a ser indemnizado que puede resultar del mandato del artículo 121 no es en sí mismo un derecho invocable en la vía de amparo constitucional,

*“la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas genera, por mandato de la Constitución, cuando no puede ser remediada de otro modo, un derecho a ser indemnizado por los daños que tal lesión produce. La ley podrá regular el alcance de tal derecho y el procedimiento para hacerlo valer, pero su existencia misma nace de la Constitución y ha de ser declarada por nosotros”*⁶⁶.

⁶⁴En este sentido lo expresa TORNOS MAS sobre las únicas vías de reparación. En TORNOS MAS, JOAQUÍN. “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia” Revista española de derecho constitucional. Enero- abril 1985 número 13.

⁶⁵Supuesto diverso sería el caso de simple inactividad, pues el derecho violado sería el de tutela judicial efectiva, y el restablecimiento del derecho se conseguiría imponiendo en primer lugar al sujeto pasivo la actividad necesaria. Si esta inactividad conllevara, además, una dilación indebida con resultado lesivo, entraría en juego la violación de otro derecho y la necesaria indemnización.

⁶⁶ Si bien la citada sentencia niega, no obstante, a continuación, la indemnización al no haber sido solicitada la misma por el recurrente. Añade, por otra parte, el Tribunal Constitucional, una reflexión que merece ser destacada. “*En el presente caso, sin embargo, el recurrente no hace petición alguna de indemnización ni, en consecuencia, ha sido parte en el litigio la Administración del Estado,*

El Tribunal Constitucional asume la competencia para declarar la existencia de un derecho a ser indemnizado, sin embargo, no porque tal derecho sea susceptible de amparo, sino como único mecanismo posible para hacer efectivo el contenido del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

En consecuencia, sostiene el Tribunal Constitucional, la Sentencia dictada en el recurso de amparo se limita a reconocer un derecho que nace de la Constitución, pues es la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas la que genera un derecho a ser indemnizado, si tal lesión no puede ser remediada de otra forma. Ciertamente, y en clara alusión al artículo 121 de la Constitución, la ley puede concretar el alcance del derecho y el procedimiento para hacerlo valer, pero ello no es óbice para que, llegado el caso, sea el Tribunal Constitucional quien reconozca el derecho a ser indemnizado, pudiendo alterar de esta manera el orden habitual que deben llevar los procedimientos.

Comprobado y declarado el funcionamiento anormal de la Administración a través de la Sentencia el Tribunal Constitucional reconoce el derecho a ser indemnizado. Incluso, entendemos, debería ser el propio Tribunal el que fijara la cuantía de la indemnización determinando al mismo tiempo quién debe ejecutar su Sentencia (art. 92 de la LOTC). Ello basándonos en los razonamientos expuestos a los que podríamos añadir por analogía lo que ocurre ante el TEDH. Así, por ejemplo, el Tribunal en su decisión de 18 de marzo de 1980 en el llamado asunto Kóning. Tras llegar a la conclusión de que había violado el artículo 6.1 de la Convención y de que procede una indemnización, se fija esta última teniendo en cuenta diversos criterios, como la incertidumbre prolongada que le impidió tomar decisiones sobre su futuro profesional, el perjuicio moral y los gastos razonables de desplazamiento.

a la que, como es obvio, no podríamos, por tanto, condenar al pago de cantidad alguna”

CONCLUSIONES

1º) Podemos comenzar concluyendo que ha existido una enorme evolución del concepto de responsabilidad patrimonial en el derecho español desde que comenzó su institucionalización y hasta nuestro días. Los profesionales del derecho, conscientes de que el Estado, en sus distintas manifestaciones, es un ente omnipresente en casi toda relación jurídica, ha ido adquiriendo cada vez mayor responsabilidad ante sus distintas manifestaciones. En el ámbito concreto de la AJ, esta responsabilidad también ha sido extensible. Con carencias y aciertos, el sistema jurídico español trata de garantizar una reparación en aquellos casos en los que la administración de justicia ha incurrido en responsabilidad.

2º) La construcción jurídica del funcionamiento anormal de la administración de justicia se desgaja de un sistema sostenido sobre 3 supuestos distintos, cada uno con elementos especialísimos, pero tratando en todo momento de conseguir un sistema homogéneo que abarque, desde las distintas perspectivas, todos los supuestos en los que la administración de justicia ha incurrido en responsabilidad. El funcionamiento anormal, aunque criticado por algunos autores por su imprecisión en cuanto a sus elementos delimitadores, ha sido tratado por los distintos tribunales como una categoría versátil, adaptable y moldeable a los distintos supuestos de hecho. Conscientes quizás de que sea el subtipo que, en la práctica, y dada la enorme estructura que lleva aparejada la AJ, más se dé en la realidad, resulta aconsejable y deseable que sea esta la manera de tratarlo. Entendiendo la actual regulación no como imprecisión sino como marco, hace posible a los Jueces y Tribunales aplicar su sano juicio a los distintos supuestos, librándose de rígidos sistemas normativos.

3º) Resulta especialmente destacable, y quizás en la línea de lo expuesto en el párrafo anterior, el reconocimiento explícito por parte del propio TC de que las dilaciones indebidas sean un concepto jurídico indeterminado. A ello hay que unir los últimos pronunciamientos a los que hemos hecho referencia en los que el Tribunal ya establece por sí mismo una sistemática de apreciación. En el ámbito de extranjería y las órdenes de expulsión, ya tenemos un plazo (se entiende esto como una afirmación genérica) a partir del cual se reconoce la existencia de una lesión de los interesados sin que haya sido necesaria una norma que lo regule. De nuevo, frente a un intento de sistematización, por otro lado imposible, de todas las situaciones posibles de dilaciones indebidas, nos encontramos con criterios emanados de los juzgadores, que, por definición, serán los idóneos para conseguir un marco lo más razonable posible.

4º) Respecto a la relación de las dilaciones indebidas con el art 24.2 CE resulta especialmente destacable la construcción doctrinal de algunos autores que gradúan, lógicamente sin menosprecio, las lesiones que puede sufrir un particular. Así, me parece especialmente acertada la escala referida por GARCÍA MANZANO en la que en la cúspide se encontraría la lesión al art 24.2 CE. Ello ante la evidencia de que no toda lesión derivada de una dilación puede ocasionar una vulneración a un derecho constitucional. Llegados a este punto, cabría preguntarse, y se introduce aquí el elemento valorativo, si ante situaciones como las expresadas en la ST TC que específicamente analizamos, y en la que se había tomado una medida cautelarísima de suspender la expulsión, nos encontramos ante una lesión de tal entidad. En este sentido, sería conveniente que no solo se valore la dilación en sí misma, sino los elementos que la han acompañado o que de alguna manera han tratado de menguar sus efectos. Se conseguiría de esta manera que el sistema de responsabilidad que se pretende no sea solamente garantista sino lo más completo posible.

5º) Por último, merecen especial mención las críticas (o teorías alternativas) sobre lo que debería ser el sistema de responsabilidad patrimonial de la AJ. Puede ser cierto que sea la administración, y no los miembros del propio Poder Judicial, quienes valoren si se ha incurrido o no en responsabilidad por el “mal actuar” de la AJ, puede suponer una intromisión ilegítima de un poder en otro. No obstante, consideramos que, como ya señalamos en la exposición, esta problemática no deja de tener un fuerte componente “interno” entre las distintas administraciones. En nada afecta, o tendría que afectar, al lesionado el hecho de quién resuelva sea la Administración (compuesta por funcionarios especialistas en este ámbito se entiende) o miembros del Poder Judicial en su derecho. Por ello, si bien es una crítica interesante y en nada desdeñable, su efectividad debería quedar a expensas de modificaciones de carácter más urgente.

Sí resulta especialmente sangrante la atribución de la responsabilidad a según qué Administración. En este sentido, parecen del todo justificadas las quejas doctrinales que señalan a la Administración Pública como la verdadera responsable, sin hablar de elementos de culpa, de los retrasos o los que hemos denominado en este trabajo dilaciones indebidas. Resulta del todo injusto que se hable de responsabilidad patrimonial de la AJ, señalando ya de manera velada al “responsable”, cuando quizás los miembros de esa administración realizan lo que material y humanamente es posible. La falta de medios no se puede atribuir a quién, aún careciendo de los mismos, trata de realizar la función que se le ha encomendado de la mejor manera posible.

BIBLIOGRAFÍA

EISENMANN, CH *Le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes de droit public* JCP, 1949, I, págs. 742 ss

GIMENO SENDRA, JOSE VICENTE *Constitución y Procesos*, Tecnos , 1988,pág.137

LEGUINA VILLA, JESUS en *La nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993

MARTIN REBOLLO, LUIS *Jueces y Responsabilidad del Estado*. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 207 y ss

RIALS, S. *Le juge administratiffrançais el la technique du standard*, París, 1980, p. 59.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M. y DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. “El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista de Poder Judicial*, núm. 44, 1997, pág. 17

COBREROS MENDONZA, EDORTA. “Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), págs. 31-69

DIEZ-PICAZO, IGNACIO “Poder Judicial y responsabilidad”, *La Ley*, Madrid, 1990, pág.146 y ss.

DOMENECH PASCUAL, GABRIEL. “El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”. *Revista de Administración Pública*, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), pág. 188

GARCÍA MANZANO, P., “Responsabilidad patrimonial por funcionamiento de la Administración de Justicia”, *Cuadernos de Derecho Judicial* núm. XIV, 1996, pág. 188

GARRIDO FALLA, FERNANDO. “Las transformaciones del régimen administrativo” *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1954, págs. 177 y 178

FABREGAS DEL PILAR, JOSE MARÍA. *La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios*. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1957, pág. 19

MARTIN GONZALEZ, F. La “responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos”. En *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1994, pág. 230

PERELLO DOMENECH, I. “Sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, en *Revista Jueces para la democracia*, núm. 39, 2000, págs. 16 y ss

SERRANO BUTRAGUEÑO, IGNACIO. “El error judicial”. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1668, Abril 1993

TORNOS MAS, JOAQUÍN. “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia” *Revista española de derecho constitucional*. Enero- abril 1985 número 13.

FUENTES

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950

Constitución española de 1978

Constitución Republicana de 1931

Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa

Real Decreto 2394/2004, de 30 de diciembre

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil