**STC 128/1989, de 17 de julio de 1989**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 816/87, promovido por doña Dolores Coronel Pérez, don Andrés Hurtado de Mendoza Coronel, doña Piedad Hurtado de Mendoza Coronel, don Antonio Hurtado de Mendoza Coronel, don Cayetano Hurtado de Mendoza Coronel y doña Rosa del Pilar Hurtado de Mendoza Coronel, representados por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal y asistidos por el Letrado señor Devis Capilla, contra Resolución de 14 de mayo de 1984 del Ministerio de Justicia, denegación presunta por silencio del recurso de reposición interpuesto contra aquélla, y contra Sentencia de 10 de marzo de 1987 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. En el proceso de amparo han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 15 de junio de 1987, el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal interpone, en nombre y representación de doña Dolores Coronel Pérez, don Andrés Hurtado de Mendoza Coronel, doña Piedad Hurtado de Mendoza Coronel, don Antonio Hurtado de Mendoza Coronel, don Cayetano Hurtado de Mendoza Coronel y doña Rosa del Pilar Hurtado de Mendoza Coronel, recurso de amparo contra resolución dictada por el Ministerio de Justicia el 14 de mayo de 1984 y denegación presunta por silencio del recurso de reposición interpuesto contra aquélla, y contra Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1987 que la confirma.

2. Los hechos a los que se contrae la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En virtud de querella formulada contra don Carlos Hurtado de Mendoza y Sánchez, como consecuencia de la declaración de suspensión de pagos del Banco Comercial de Menorca, entidad de la que fue Director, se incoó sumario, primero por el Juzgado Especial designado y después por el Juzgado de Instrucción núm. 22 de Madrid (sumario núm. 68/73), en el que se decretó, en fecha 18 de mayo de 1968, el procesamiento del querellado por los posibles delitos de falsedad en documentos públicos y mercantiles, alzamiento de bienes, emisión de cheques en descubierto, estafa, quebrantamiento de depósito y apropiación indebida. En dicha resolución el Juez acordó la prisión provisional del procesado, situación que se mantuvo hasta el 7 de julio de 1969, fecha en que se decretó su libertad provisional.

Concluído el sumario y celebrado el oportuno juicio oral, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid dictó Sentencia el 8 de enero de 1983, en la que absolvió, entre otros, al señor Hurtado de Mendoza de los delitos de apropiación indebida de los que había sido acusado.

b) En fecha 28 de octubre de 1983, una vez firme la Sentencia antes citada, don José Francisco Sánchez Cutillas, en nombre de don Carlos Hurtado de Mendoza y Sánchez, solicitó del Ministerio de Justicia, por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia y error judicial, al amparo de lo dispuesto en los arts. 121 de la Constitución, 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos, y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, una indemnización de 93.852.802 pesetas. Tramitado el correspondiente expediente, el Ministerio de Justicia, previo informe del Consejo de Estado, dictó resolución el 14 de mayo de 1984 en la que desestimó la reclamación formulada, denegándose asimismo, en virtud de silencio administrativo, el recurso de reposición interpuesto contra tal resolución.

c) Contra las anteriores resoluciones la representación procesal de don Carlos Hurtado de Mendoza, y posteriormente sus herederos legítimos, interpusieron contencioso-administrativo ante la Sala Cuarta del Tribunal (recurso núm. 51/85), solicitando se declararan contrarias a Derecho las resoluciones impugnadas y se reconociera la indemnización interesada. Por Sentencia de 10 de marzo de 1987, el Tribunal Supremo desestimó el recurso y declaró conformes a Derecho los actos administrativos impugnados.

3. La representación de los recurrentes de amparo estima que ha existido infracción de los arts. 14 y 24.1 y 2 de la Constitución. Considera, en primer lugar, que la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución, pues confirma la resolución del Ministerio de Justicia por no existir, previamente a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cauce procesal adecuado para la reclamación de daños y perjuicios al Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, lo que, a su juicio, supone una discriminación injustificada, pues sin motivaciones objetivas y razonables deja indefensos a quienes fueron lesionados por actos anteriores a la entrada en vigor de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, aun cuando fueran posteriores a la Constitución, que reconoce como derecho fundamental la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, siendo la Constitución directamente aplicable en materia de derechos fundamentales. El Tribunal Supremo debió aplicar directamente el art. 24 de la Constitución, sin esperar a su desarrollo legislativo y, al no hacerlo, violó el art. 14 de la C.E. De otra parte estima que, si se requería cauce procesal adecuado, dicho cauce existía en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pues servicio público debe considerarse a la Administración de Justicia y, aun en el caso de no considerarla servicio público, el Tribunal Supremo debió utilizar el instituto jurídico de la analogía para obtener el mismo resultado, o bien plantear, al amparo del art. 35 de la LOTC, cuestión de inconstitucionalidad por la falta de carácter retroactivo de la LOPJ.

En segundo lugar, alega que la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula la responsabilidad patrimonial del Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, no prevé su aplicación a los actos anteriores a la Constitución cuyos efectos persistan con posterioridad a su promulgación, ni tan siquiera a los actos posteriores a la Constitución pero previos a dicha Ley Orgánica. Por ello, dado el alcance retroactivo de la Constitución en materia de derechos fundamentales, aduce la posibilidad de que el Tribunal Constitucional plantee ante el Pleno la inconstitucional de la no declaración de un cierto carácter retroactivo para la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto ésta desarrolla el derecho fundamental del art. 24 de la Constitución.

Finalmente considera que han sido violados los derechos a obtener la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas, reconocidos en los apartados 1.º y 2.º, respectivamente, del art. 24 de la Constitución, alegando que don Carlos Hurtado de Mendoza permaneció un año y medio en prisión incondicional y estuvo procesado durante casi quince años, siendo finalmente absuelto de los delitos de los que había sido acusado, por lo que es evidente la violación de los derechos fundamentales antes citados, conforme a la doctrina del Tribunal Europeo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

En consecuencia, solicita de este Tribunal que declare la nulidad de las resoluciones administrativas y judiciales recurridas, eleve al Pleno, si se considera oportuno, la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el aspecto referido, y se reconozca el derecho de los recurrentes a ser indemnizados en nombre de su esposo y padre, por los danos causados por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia y por la violación de sus derechos fundamentales, ordenando lo procedente para la cuantificación de los mismos.

4. Por providencia de 1 de julio de 1987, la Sección Cuarta de la Sala Segunda -en la actualidad Sala Primera- acuerda tener por recibido el escrito de demanda y por personado y parte, en nombre y representación de los recurrentes, al Procurador don Luciano Rosch Nadal. Asimismo, y en virtud de lo dispuesto en el art. 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los recurrentes de amparo para que formulen las alegaciones pertinentes sobre la posible concurrencia de los siguientes motivos de inadmisión: a) No acompañar a la demanda las copias, traslados o certificaciones de las resoluciones recurridas en amparo, así como la copia original del poder de representación [arts. 49.2 a) y b), 50.1 b) y 81.1, todos ellos de la LOTC]; y b) Carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional [art. 50.2 b)].

5. En escrito presentado el 14 de julio de 1987, el Ministerio Fiscal alega, en primer lugar, que el recurso incide por varios motivos en la causa de inadmisibilidad contemplada en el art. 51.1 b) de la LOTC, pues con la demanda no se acompañan el documento que acredite la representación del Procurador ni las resoluciones impugnadas.

En segundo lugar manifiesta que careciendo de copia de las resoluciones impugnadas es arriesgado informar sobre la falta de contenido constitucional de la pretensión de amparo que se deduce, pero que, no obstante, parece concurrir el motivo de inadmisión puesto de manifiesto, ya que: 1) La invocación del derecho a la igualdad es inconsistente, pues nunca una afirmación, sin más, puede constituir una discriminación; 2) Por lo que respecta al no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solicitada, porque el art. 35.2 de la LOTC no obliga al Juez o Tribunal a que plantee la cuestión de inconstitucionalidad por el hecho de que se lo pida la parte; y 3) La pretendida vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es claro que no puede ser atribuída ni al Ministerio de Justicia ni al Tribunal Supremo, pues las dilaciones, en su caso, se cometieron en el proceso penal previo y allí debieron ser denunciadas en su momento, aparte de que su alegación carece de sentido cuando el procedimiento ya ha finalizado. Por ello, el Fiscal solicita la inadmisión del recurso.

6. La representación de los recurrentes, en escrito presentado el 29 de julio de 1987, solicita la admisión a trámite del recurso de amparo. En relación al primero de los motivos de inadmisión expuestos, considera que los defectos advertidos han sido subsanados, al aportar copia del poder original de representación y de las resoluciones impugnadas. En segundo lugar, por lo que respecta al contenido constitucional de la demanda, estima, de un lado, que la Resolución del Ministerio de Justicia de 14 de mayo de 1984 vulnera el derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas, por cuanto deniega la responsabilidad patrimonial del Estado por el anormal funcionamiento del servicio público de Administración de Justicia, y, de otro, que la Sentencia del Tribunal Supremo infringe el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, al denegar la restitución del derecho a un proceso público sin dilaciones por considerar que en el momento de formularse la reclamación no existía cauce procesal hábil para hacer efectivo el reiterado derecho fundamental.

7. Por providencia de 30 de septiembre de 1987, la Sección acuerda admitir a trámite la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resulte de sus antecedentes, así como requerir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, a la Secretaria Técnica del Ministerio de Justicia y a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, remitan testimonio del expediente instruido como consecuencia de la reclamación formulada por don Carlos Hurtado de Mendoza y del recurso contencioso-administrativo núm. 51/85, respectivamente. Asimismo, que por la citada Sala Cuarta del Tribunal Supremo se emplace a quienes fueron parte en el proceso judicial seguido ante la misma, para que se personen, si lo desean, en el proceso constitucional.

8. La Sección, por providencia de 23 de noviembre de 1987, acuerda tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por el Ministerio de Justicia y Sala Cuarta del Tribunal Supremo y tener por personado y parte al Abogado del Estado ante el Tribunal Constitucional, conforme había interesado en escrito de 30 de octubre pasado. y, en virtud de lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC, dar vista de todas las actuaciones al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y Procurador señor Rosch Nadal, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

9. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 23 de diciembre de 1987, solicita se dicte Sentencia desestimatoria. En primer término estima que en el presente recurso de amparo se deduce una pura pretensión pecuniaria por supuestos perjuicios causados al recurrente por la Administración de Justicia, pero que, como quiera que tal pretensión fue rechazada en vía administrativa y posteriormente por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, por razones formales o procesales, ha de advertirse que el objeto del presente recurso de amparo ha de contraerse forzosamente a los indicados aspectos procesales; por esta razón, resulta del todo impertinente la pretensión indemnizatoria, que, aunque en términos abstractos, se contiene en el suplico del escrito de amparo. Lo que el recurrente podría interesar sería el reconocimiento del derecho a que su pretensión indemnizatoria fuera examinada y resuelta en la misma vía en que fue formulada; no a que el Tribunal Constitucional resolviera en concreto sobre la procedencia y cuantía de la indemnización, ya que entre otros aspectos faltarían los elementos de juicio indispensables para poder alcanzar semejante concreción.

En segundo término, por lo que respecta al fondo de la cuestión planteada, considera que la primera de las pretensiones formuladas, que postula la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo por vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la Ley, no parte, como sería lógico suponer, de una actuación discriminatoria del reclamante frente a otras personas que ante idénticas pretensiones se las hubiera dispensado un trato más favorable, sino que la discriminación injustificada que se imputa a la Sentencia, se funda en el hecho de haberse declarado inaplicable al reclamante la Ley Orgánica del Poder Judicial. El reclamante no propone, pues, ningún tertium comparationis como soporte al inevitable juicio comparativo que el principio de igualdad postula, sino que se compara consigo mismo en dos momentos de tiempo diversos. La cuestión planteada por el actor no versa sobre la aplicación desigual de una misma norma a distintos sujetos, sino sobre la sucesión de normas, cuestión que ha sido ya tratada con este mismo motivo por el Tribunal Constitucional (SSTC 70/1983, fundamento jurídico 3.º, y 121/1983, fundamento jurídico 4.º), en las que se razona la improcedente vulneración del principio de igualdad frente a hechos separables por la aplicación de una norma diferente; subrayándose consecuentemente que el problema es de mera legalidad ordinaria en cuanto se proyecta sobre la aplicación de las leyes en el tiempo.

Por lo que respecta al segundo de los reproches formulados por los actores, referido al derecho de los ciudadanos a un proceso público sin dilaciones indebidas, el Abogado del Estado alega que a la vista del expediente no es posible enjuiciar las razones de esta dilación, ni tampoco la conducta del recurrente en orden a una satisfacción de su alegado interés en una pronta decisión del proceso penal, a través especialmente de una oportuna invocación del derecho consagrado en el art. 24 de la C.E. a partir del momento en que dicha invocación se hizo posible y desde luego necesaria a los efectos del art. 44.1 e) de la LOTC. No obstante, señala, las alegaciones que el reclamante hizo al efecto en su día en el escrito de reclamación dirigido al Ministerio de Justicia no pasaba de ser un conjunto un tanto disperso y heterogéneo de reproches con causa a puras infracciones de la legalidad ordinaria, fundadas, además, en razones de muy escasa consistencia jurídica.

10. En su escrito de alegaciones, presentado el 24 de diciembre de 1987, el Ministerio Fiscal, luego de exponer los hechos y la cuestión planteada en el recurso de amparo, señala que el proceso de amparo, por los actos recurridos, es un proceso de los llamados mixtos, que se formula conforme a los arts. 43 y 44 de la LOTC, esto es, frente a Autos de la Administración y frente a resoluciones judiciales, en el que, además, se contiene una petición de inconstitucionalidad de la LOPJ por no disponer efectos retroactivos en el procedimiento que articula para la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.

En primer lugar, el Fiscal estima que la desigualdad aducida está formulada en términos que no es posible aceptarla, pues la desigualdad en la aplicación de la Ley requiere de suyo un ejemplo para efectuar el juicio de comparación que tiene que preceder a todo análisis sobre discriminación. Y en el presente caso la comparación estaría en aquellos casos en que sí se reconoció el derecho a ser indemnizado por los perjuicios sufridos en el funcionamiento de la Administración de Justicia, en razón a que los hechos determinantes del perjuicio acaecieron una vez que la LOPJ desarrolló el proceso oportuno para su reclamación, pero ni un ejemplo semejantemente vago es válido para hacer un juicio de igualdad ni puede, por otra parte, desconocerse que el tiempo es un factor que incide en el mundo del Derecho, permitiendo objetiva y justificadamente un tratamiento diferente. Por tanto, la alegación de que la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo ha incidido en discriminación al haber declarado que la falta de desarrollo legislativo del art. 121 de la Constitución impide la vigencia del derecho que reconoce, es insostenible desde la perspectiva del derecho fundamental aducido. En segundo lugar considera que es igualmente inconsistente la invocación del quebrante del art. 24 de la Constitución, pues, de un lado, se imputa la lesión del derecho de tutela judicial efectiva a una resolución administrativa cuando, como dice el texto constitucional, la tutela es de Jueces y Tribunales, no de órganos de la Administración. Y, de otro, el derecho a ser reparado que reconoce el art. 121 de la Constitución no se integra en el art. 24 ni en otro derecho invocable en vía de amparo (STC 36/1984). Finalmente, considera que carece de fundamento la pretensión de plantear ex art. 55.2 de la LOTC la inconstitucionalidad de la LOPJ en los preceptos que instrumenta procesalmente la pretensión indemnizatoria que reconoce el art. 121 de la C.E. puesto que si no hay precedente declaración de la violación de un derecho fundamental, conforme a lo antes dicho, no cabe hacer uso del citado art. 55.2.

En otro orden de cosas, y no obstante lo expuesto, considera el Fiscal que habida cuenta lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución, es preciso analizar, desde la perspectiva constitucional, cuál fue la petición inicial que el solicitante hizo al Ministerio de Justicia y en virtud de qué razones fue desestimada. En este sentido alega, después de exponer detalladamente la petición formulada y la respuesta dada por el Ministerio, que el Tribunal Supremo, al declarar que el derecho reconocido en el art. 121 no podía ejercitarse y que el cauce procesal que debió emplearse tuvo que ser otro, dejó prácticamente a los recurrentes sin medio hábil para reclamar un derecho que le asistía por expreso reconocimiento de la Constitución, por lo que, a juicio del Fiscal, puede hablarse de una falta de tutela judicial efectiva al cerrar procesalmente toda vía para reclamar un derecho cuya existencia, por otra parte, se admite. Por ello, si el Tribunal Supremo entendió que no podría pronunciarse sobre la indemnización reclamada porque faltaba, al tiempo de formularse la petición, el procedimiento adecuado, una vez que conoció cuál era éste, debió reconocer a los reclamantes su derecho a pedir indemnización por perjuicios en la Administración de Justicia, según lo que se señala en la LOPJ, salvaguardándoles, en todo caso, los plazos señalados, como ha hecho el propio Tribunal Supremo en estas ocasiones (Sentencia de 5 de octubre de 1987).

En consecuencia a lo anterior, el Ministerio Fiscal considera que el restablecimiento del derecho a la tutela judicial efectiva puede salvaguardarse por el reconocimiento de este Tribunal del derecho de los recurrentes a ejecutar su pretensión indemnizatoria de conformidad con lo dispuesto en la LOPJ, por lo que solicita la estimación del presente recurso de amparo en dichos términos.

11. Por escrito presentado el 28 de diciembre de 1987, la representación de los recurrentes evacua el trámite de alegaciones y reitera las argumentaciones del escrito de demanda, razonando, a grandes rasgos, la infracción de los derechos invocados por la resolución del Ministerio de Justicia y por la Sentencia del Tribunal Supremo. En este sentido alega que el art. 121 de la C.E. supone una concreción del derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas, por lo que si el citado derecho fundamental es de aplicación directa e inmediata, el artículo que lo acoge debe completarse necesariamente con el 121 para evitar que carezcan de virtualidad práctica las Sentencias que reconozcan que el citado derecho se ha vulnerado.

Por ello, solicita se dicte Sentencia conforme al súplico del escrito de demanda. Por otrosí solicita, si así se estimara oportuno, la práctica de la prueba documental en el sentido de dar por reproducidos, o recabarse, a efectos probatorios, los Autos de 18 de mayo de 1968, de 7 de julio de 1969, y Sentencia de 18 de enero de 1983, dictados en el proceso penal del que trae causa el presente recurso.

12. Por providencia de 7 de julio de 1989, la Sección acuerda no haber lugar al recibimiento a prueba interesado por la representación de los recurrentes, por no resultar necesario para la resolución del recurso de amparo, así como fijar el día 12 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La resolución del presente recurso de amparo exige delimitar previamente los actos objeto de impugnación y las cuestiones planteadas. Aunque el recurso se interpone, en primer término, contra la resolución dictada por el Ministerio de Justicia el 14 de mayo de 1984, contra la negativa presunta por silencio administrativo del recurso de reposición formulado contra dicha resolución, y contra la Sentencia de 10 de marzo de 1987 de la Sala Cuarta de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, por la violación del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, en relación con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, ambos reconocidos en el art. 24 de la Constitución, y, en segundo término, contra la Sentencia antes citada por violar, a su vez, el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14, también se formula como objetivo de los recurrentes que este Tribunal haga viable la indemnización por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia a que creen tener derecho, como herederos de don Carlos Hurtado de Mendoza, y así lo hacen expresamente constar en el suplico de la demanda, en aplicación de lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución.

2. Delimitado así el objeto del amparo, resulta obvio que el objetivo últimamente mencionado del recurso, esto es, el reconocimiento del derecho de los recurrentes a ser indemnizados, en nombre de su causante, por los daños causados por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, no puede ser acogido.

El art. 121 de la Constitución establece ciertamente 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», pero dicho precepto, como su propio tenor literal determina, exige un desarrollo legislativo, producido en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En este sentido, es doctrina consolidada de este Tribunal (entre otras, SSTC 36/1984, 40/1988 y 50/1989) que, aunque la Constitución configura la indemnización por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como un derecho, no lo ha configurado como un derecho fundamental (sin perjuicio de que pueda constituir una forma de reparación, caso de vulneración de los derechos reconocidos en el art. 24 C.E.), lo que hace imposible, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la Constitución, su alegación y resolución en esta vía de amparo de forma autónoma e independiente a la infracción de algún derecho fundamental.

Dado, pues, que la pretensión indemnizatoria solicitada por los recurrentes como consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración de Justicia sólo podría generarse, en su caso, y con independencia de cuál sea el procedimiento adecuado para su cuantificación y efectividad, como consecuencia de la infracción de derechos invocables en la vía de amparo, es preciso analizar separadamente las infracciones constitucionales que los recurrentes aducen en la demanda.

3. Estiman los recurrentes, en primer término, que la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en fecha 10 de marzo de 1987, infringe el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, alegando al respecto que el Tribunal Supremo confirma la resolución del Ministerio de Justicia, denegatoria de la petición de indemnización por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, por no existir cauce procesal adecuado para la reclamación de daños y perjuicios al Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia al no hallarse vigente cuando se formuló la pretensión de indemnización, la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que, a su juicio, supone una discriminación injustificada del solicitante, primero, y de sus herederos después, respecto de aquellos otros cuyos actos lesivos se dicten con posterioridad a la promulgación de la citada Ley Orgánica. En este sentido, consideran que el Tribunal Supremo debió, bien utilizar el instituto jurídico de la analogía y considerar pertinente el procedimiento previsto en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, o bien plantear cuestión de inconstitucionalidad por la falta de carácter retroactivo de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Pero del simple enunciado de la alegada infracción del derecho a la igualdad del art. 14 de la C.E. se desprende que la misma carece de toda relevancia constitucional. En efecto, de una parte, resulta evidente que los recurrentes no denuncian la aplicación desigual de una misma norma a distintos sujetos por parte del Tribunal Supremo, ni al efecto proponen término de comparación idóneo para realizar el juicio comparativo que, en estos supuestos, el principio de igualdad postula, sino que plantean el problema de la sucesión de normas distintas y sucesivas en el tiempo. Pero la sucesión de normas, conforme ha afirmado este Tribunal (SSTC 70/1983, 103/1984 y 121/1984, entre otras), no puede hacerse equivaler a una desigualdad de trato temporal ni constituye, en sí misma, infracción del art. 14 de la Constitución (AATC 66/1987 y 226/1987). Por ello, tampoco cabe tachar de discriminatoria la argumentación del Tribunal Supremo, pues se limita a constatar la no vigencia, al tiempo de instarse la reclamación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y rechaza motivadamente, conforme a la doctrina de la propia Sala sentenciadora, la no aplicación del art. 121 de la Constitucion al modo entendido por los recurrentes antes de entrar en vigor la citada Ley Orgánica del Poder Judicial.

De otra parte, tampoco cabe apreciar infracción alguna del derecho a la igualdad por el hecho de que el Tribunal Supremo no planteara cuestión de inconstitucionalidad por la falta de carácter retroactivo de la LOPJ para aquellas reclamaciones por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia que tengan su origen en actos posteriores a la Constitución y anteriores a la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica, puesto que suscitar la cuestión de constitucionalidad es prerrogativa exclusiva e irreversible del órgano judicial, el cual por el mero hecho de no plantearla y aplicar la Ley que no estima inconstitucional, o, como ocurre en el caso que nos ocupa, no aplicar una Ley (la LOPJ) con efectos retroactivos, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno (por todas, STC 148/1986).

4. La segunda de las cuestiones planteadas por los recurrentes es la referida a la presunta infracción del derecho a obtener la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, ambos reconocidos en el art. 24 de la Constitución. Al respecto alegan que tanto la resolución del Ministerio de Justicia como la Sentencia del Tribunal Supremo que la confirma, en cuanto no declaran el derecho a la prevención o reparación del derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas, violan el art. 24 de la Constitución, pues habiendo sufrido don Carlos Hurtado de Mendoza y Sánchez, del que son herederos los hoy recurrentes de amparo, año y medio de prisión incondicional y más de quince años de procesamiento, habiendo sido posteriormente absuelto, es evidente la violación de los derechos fundamentales a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales y a un proceso público sin dilaciones indebidas. En este sentido manifiestan que el art. 121 de la Constitución supone una concreción del derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas, por lo que, a su juicio, si el citado derecho fundamental es de aplicación directa e inmediata el art. 24 debe complementarse necesariamente con el art. 121, ambos de la Constitución, para evitar así que carezcan de virtualidad práctica las Sentencias que reconozcan que el citado derecho se ha vulnerado.

Al respecto es preciso hacer una doble consideración. En un lado, como antes quedó dicho, el derecho a ser indemnizado por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, reconocido en el art. 121 de la Constitución, no ha sido configurado como un derecho fundamental ni supone, como estiman los recurrentes, una concreción, sin más, del derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas. Es cieno que la dilación indebida constituye, de acuerdo con una doctrina casi unánime, el supuesto típico de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, y que la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones genera, por mandato de la Constitución, cuando no pueda ser remediada de otro modo, un derecho a ser indemnizado por los daños que tal lesión produce (STC 36/1984, antes citada), pero ello no significa, por el contrario, que el mero hecho de formular una pretensión indemnizatoria al amparo de lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución, como hicieron los hoy recurrentes, suponga y configure, por sí solo, y sin necesidad de ser apreciada previamente, la lesión del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 de la Constitución.

De otra parte, y por lo que respecta a la violación del derecho mencionado, los recurrentes refieren su denuncia, no a la tramitación de su pretensión indemnizatoria, primero ante el Ministerio de Justicia y después ante el Tribunal Supremo, sino a la excesiva duración del proceso penal seguido contra don Carlos Hurtado de Mendoza y Sánchez (iniciado en el año 1968 y finalizado en 1983) y en el hecho de haberse mantenido el procesamiento del imputado durante ese largo período.

Partiendo de estas premisas resulta que (sin perjuicio de lo que se refiere a la prisión preventiva, como supuesto también típico de reclamación por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia) la pretensión que se deduce por los herederos del señor Hurtado de Mendoza y Sánchez se encuentra estrechamente vinculada a la vulneración que se predica del derecho de este último a un proceso sin dilaciones indebidas, de acuerdo con lo previsto en el art. 24.2 de la Constitución. Pues bien, ha de considerarse que, efectivamente, los derechos recogidos en el art. 24 de la Constitución protegían al señor Hurtado desde la entrada en vigor del Texto fundamental, el 29 de diciembre de 1978; y resulta claro que desde esta fecha, hasta más de tres años después, se dilató el curso del procedimiento, iniciado ya en 1968, en que el señor Hurtado aparecía como procesado. No obstante, y dadas las circunstancias del presente caso, no cabe que este Tribunal se pronuncie estimando la pretensión que se deduce, y apreciando que se vulneró su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Ciertamente el proceso seguido contra el causante de los hoy recurrentes tuvo una duración que, por excesiva, puede calificarse de anormal (de 1968 a 1983), duración que, en parte, se produjo estando ya vigente la Constitución. Ahora bien, no es menos cierto que, de lo que resulta de las actuaciones y otros escritos aportados al presente procedimiento, el procesado no intentó en ningún momento hacer valer su derecho constitucional solicitando del órgano jurisdiccional competente la supresión de las dilaciones y la finalización del proceso, y, en su caso, acudiendo en amparo ante este Tribunal, que entró en funcionamiento estando pendiente el procedimiento. Esta actividad de la parte resulta imprescindible para que el Tribunal Constitucional pueda entrar a apreciar si se han producido dilaciones indebidas. Por una parte, porque hace, eventualmente, posible suprimir las dilaciones, y permite que el órgano judicial restituya efectivamente al recurrente en su derecho poniendo fin a la dilación; y, además, porque, como hemos declarado repetidamente, este Tribunal actúa como instancia subsidiaria de los órganos jurisdiccionales ordinarios, para remediar vulneraciones de derechos fundamentales cuando esos órganos, pudiendo haberlo hecho, no han llevado a cabo tal remedio. Por ello, la invocación ante los órganos de la jurisdicción ordinaria del derecho que se estima vulnerado, y el agotamiento de los recursos disponibles en esa vía constituyen requisitos indispensables para que este Tribunal, fracasados los intentos de restitución del afectado en sus derechos, pueda pronunciarse sobre la vulneración que se estime producida en derechos fundamentales. En lo que se refiere al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, ya nos hemos pronunciado, en consecuencia, en el sentido de que no cabe aducir su vulneración cuando el proceso haya finalizado y previamente no se invocó ante el Juez o Tribunal (SSTC 51/1985, 152/1987 y 59/1988).

El señor Hurtado de Mendoza no invocó este derecho, ni intentó hacerlo efectivo ante la jurisdicción penal, primeramente, ni tampoco ante este Tribunal; en vez de ello, y finalizado el procedimiento, se dirigió a la Administración en demanda de una indemnización por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Son ahora sus herederos quienes, ante el Tribunal Constitucional, invocan el derecho del fallecido señor Hurtado a un proceso sin dilaciones indebidas, a efectos de que se declare su derecho a una indemnización económica. Pero, por lo señalado más arriba, no puede este Tribunal estimar la pretensión de los recurrentes, ni pronunciarse considerando vulnerado el derecho de su causante a un proceso sin dilaciones indebidas: pues la oportuna reclamación debió ser ejercitada por el titular del derecho, señor Hurtado, durante el procedimiento penal, y, posteriormente, ante este Tribunal, y no cabe, como ocurre en este caso, que sean sus herederos, con ocasión de una pretensión indemnizatoria, quienes planteen un recurso de amparo sobre un motivo que no fue invocado en el momento oportuno por el titular del derecho.

5. La cuestión que se plantea, pues (excluído ya cualquier pronunciamiento sobre la existencia de dilaciones indebidas), es únicamente si la Administración y el Tribunal Contencioso- Administrativo han vulnerado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial al denegarles la indemnización económica solicitada, con base en el art. 121 C.E., por estimar que no existía un procedimiento específico para su reclamación. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el Tribunal Supremo funda su resolución, no en la inexistencia de un derecho, derivado del art. 121 C.E. a reclamar (y en su caso a obtener) una indemnización a cargo del Estado por los daños que se estime consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, sino en que no se hubiera arbitrado por el legislador cuando se produjeron los hechos base de la reclamación, un procedimiento ad hoc para el ejercicio de ese derecho, y en que el recurrente hubiera seguido el que consideró más pertinente, pero que no era el adecuado; sin que, por otra parte, hubiera dirigido su reclamación frente a los funcionarios judiciales actuantes en el caso concreto. Se confirma así una resolución administrativa, denegatoria de una pretensión indemnizatoria por no ser adecuado el procedimiento seguido para su formulación, esto es, el previsto en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y en los preceptos concordantes de la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa.

Ciñéndonos al caso concreto, debe partirse de que, habiéndose planteado, primeramente ante la Administración del Estado (Ministerio de Justicia) y posteriormente ante el Tribunal Supremo, una pretensión derivada de un derecho reconocido en la Constitución en su art. 121, entró en vigor, en tanto se dilucidaba la cuestión ante la instancia jurisdiccional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, que en su art. 293.2 prevé un procedimiento para la indemnización por daños causados por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia (supuesto en el que, como se dijo, se incluyen las dilaciones indebidas) precisándose en el mismo artículo que «el derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pueda ejercitarse»: y debe añadirse que el procedimiento previsto es similar al seguido efectivamente por el recurrente, esto es, mediante una petición indemnizatoria dirigida al Ministerio de Justicia, «tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado».

6. La aplicación del mandato constitucional del art. 121 y la tutela efectiva del derecho en el reconocido supone la necesidad de efectuar la interpretación de las normas vigentes que (dentro del respeto a su propio sentido, y de los limites de razonabilidad) resulte más favorable a la realización de las previsiones constitucionales. En el presente caso, la mera confirmación de la resolución administrativa previa (fundada en la inexistencia de vía adecuada para la reclamación derivada del art. 121 C.E.) por el Tribunal Supremo representaba dejar sin medios procesales al recurrente para hacer valer su derecho a una indemnización. Pero en una razonable interpretación de la normativa vigente en el momento de dictarse la Sentencia que se recurre, cabía estimar que la entrada en vigor de la LOPJ proporcionaba, en su art. 293.2, una vía específica para deducir la pretensión indemnizatoria frente al anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, dentro del plazo previsto en el artículo citado: y, como señala el Ministerio Fiscal, en este sentido se orientó la posterior Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 5 de octubre de 1987, en una cuestión relativa a pretensión indemnizatoria por error judicial. En consecuencia, una vez conocido el procedimiento creado ex novo, y adecuado para la formulación de la pretensión indemnizatoria y en orden a prestar la efectiva tutela judicial del derecho reconocido en el art. 121 C.E., no era procedente la simple confirmación de la denegación administrativa previa, sino la remisión a ese procedimiento regulado en la LOPJ para que se resolviese sobre el fondo de lo planteado salvaguardando el plazo señalado en el art. 293.2 LOPJ, por cuanto la pretensión indemnizatoria se encontraba ya formulada, y pendiente de resolución al entrar en vigor la LOPJ. Al no hacerlo así el Tribunal Supremo, ha de convenirse con el Ministerio Fiscal en que no se llevó a cabo la tutela judicial efectiva del derecho del recurrente, que hubiera exigido reconocer a éste la posibilidad de acogerse al procedimiento previsto en el art. 293.2 LOPJ.

Por lo que al alcance del fallo se trata, debe contener una declaración de nulidad de la Sentencia recurrida; así como, a efectos de reponer a los recurrentes en su derecho, el reconocimiento del que tienen a iniciar, dentro del plazo señalado en el art. 293.2 LOPJ el procedimiento en él previsto para solicitar la indemnización que estimen les corresponda en Derecho, obteniendo una nueva decisión administrativa sobre el fondo de la pretensión formulada.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el amparo solicitado por doña Dolores Coronel Pérez y don Andrés, doña Piedad, don Antonio, don Cayetano y doña Rosa del Pilar Hurtado de Mendoza Coronel, y en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de la Resolución del Ministerio de Justicia de 14 de mayo de 1984, y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1987;

2.º Reconocer el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva;

3.º Reconocer el derecho de los recurrentes a solicitar la indemnización que estimen les corresponde en derecho según el procedimiento previsto en el art. 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y dentro del plazo señalado en el mismo, que habrá de computarse a partir del día de notificación de la presente Sentencia.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de mil novecientos ochenta y nueve.