**STC 31/1997, de 24 de febrero de 1997**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 2.232/94, interpuesto por don Enrique Cappa Soler, don Emilio Sánchez Juárez, don Angel Sánchez Jiménez, don Santiago Abarca Martínez, don Ramón Sánchez-Horneros Giménez, don José María Bachiller Jiménez, don Prudencio Ruiz de Alegría Larrea, don Juan Andrés Sanz García, don José Gilabert Morilla, doña Roser Sala Casarramona, don José Sánchez Montero, don Angel Bernardo Yáñez Ares, don José María García Sánchez, don Salvador Casellas Valldaura, don Fernando Barrachina Part, don José Lazpita Aldecoa, don Gonzalo Guajardo Solanas, don Gabriel Sevilla Martorell y don José Manuel Vargas Delgado, a quienes representa el Procurador de los Tribunales don Leopoldo Puig Pérez de Inestrosa bajo la dirección letrada del primero de ellos, Abogado, por las dilaciones padecidas en el recurso contencioso-administrativo núm. 1/19/86 seguido en la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Han comparecido el Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Don Enrique Cappa Soler y sus dieciocho colitigantes, en escrito presentado el 24 de junio de 1994, promovieron el recurso de amparo del cual que se hace mérito en el encabezamiento, diciendo que el 29 de enero de 1986 interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 2.248/1985, de 20 de noviembre, sobre integración en la Seguridad Social de las entidades que actúan como sustitutoria de aquéllas, haciéndolo ad cautelam pues, aun cuando en la Disposición final del Real Decreto no se incluyó a la Institución Telefónica de Previsión, a la cual todos ellos pertenecen, la exclusión fue motivada por el informe desfavorable del Consejo de Estado. El 4 de junio de 1987 formalizaron la demanda, sin que conste que en la fecha de interposición de este recurso de amparo se hubiera dado traslado de la misma al Abogado del Estado para que formulare la oportuna contestación.

En el B.O.E. del 1 de enero de 1992 fue publicada la Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de diciembre de 1991 por la que, a su vez, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros integrando a la Institución Telefónica de Previsión en el Régimen General de la Seguridad Social. El 18 de septiembre de 1992 los demandantes de amparo interesaron de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la suspensión de la aplicación de dicha Orden. Con anterioridad habían interpuesto contra la misma recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Nacional, solicitando igualmente su suspensión, a lo que dicho Tribunal no accedió en Auto de 27 de julio de 1992. El 27 de noviembre se dirigieron al Tribunal Supremo denunciando dilaciones indebidas, tanto en la resolución de esa petición de suspensión como en la propia tramitación del proceso que, interpuesto en 1986, al día de la fecha no había aún superado la fase de alegaciones ya que por aquél no se había dado traslado al Abogado del Estado de la demanda. La anterior denuncia fue reiterada en escrito presentado el 21 de junio de 1993.

En la demanda de amparo los recurrentes denuncian como infringidos los arts. 9, 14 y 24 C.E. e invocan sus derechos fundamentales a la igualdad en la aplicación de la Ley, a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas. El tercero por el tiempo transcurrido desde la formalización de la demanda, sin que por la Sala Tercera del Tribunal Supremo se impulsara el procedimiento, y desde la petición de suspensión de la Orden de 30 de diciembre de 1991 sin que por dicho Tribunal se haya dado respuesta a la misma. El primero y el segundo porque la antigua Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en Auto de 30 de abril de 1986, accedió a suspender la aplicación del Real Decreto 2.248/1985 al Montepío de Empleados y Obreros de Puertos, que figuraba incluido en su Disposición final, en tanto que con su actitud silente la actual Sala Tercera del Alto Tribunal ha venido a denegar la suspensión de la Orden de 30 de diciembre de 1991, provocando la liquidación de la Institución Telefónica de Previsión.

Concluyen su demanda solicitando que, otorgando el amparo que interesan, sea dictada Sentencia en la que se declare vulnerados los derechos fundamentales que invocan, reconociendo sus derechos a un proceso sin dilaciones indebidas y a la tutela judicial efectiva respecto a la suspensión parcial del Real Decreto 2.248/1985, en relación con la Orden de 30 de diciembre de 1991, «de la misma forma que se hizo por Auto de 30 de abril de 1986 con respecto al Montepío de Previsión Social de Empleados y Obreros de Puerto», declarando que por la Sala Tercera del Tribunal Supremo deben adoptarse sin demora las resoluciones procedentes para que se siga tramitando, sin ulteriores dilaciones indebidas, el procedimiento por ellos instado.

2. La Sección Cuarta, en providencia de 18 de julio de 1994 y antes de resolver sobre la admisión del recurso, decidió recabar de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones. Entretanto, con fecha 16 de noviembre, los recurrentes presentaron escrito al que adjuntaron providencia adoptada por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la que se declara que no procede tramitar la solicitud de suspensión de la Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de diciembre de 1991 por no aparecer impugnada en el recurso contencioso-administrativo.

Una vez recibidas las actuaciones reclamadas al Tribunal Supremo, en providencia de 9 de marzo de 1995 la Sección Cuarta de este Tribunal admitió a trámite la demanda, solicitando de aquél el emplazamiento de quienes son parte en el proceso contencioso-administrativo para que pudieran comparecer en este de amparo, si les conviniere. En escrito presentado el 17 de marzo compareció el Abogado del Estado, a quien, en nueva providencia de 3 de julio, la Sección acordó dar vista de las actuaciones por término de veinte días a la par que a los recurrentes y al Fiscal.

3. El Abogado del Estado evacuó el traslado en escrito presentado el 17 de julio, que inicia "depurando" la pretensión de amparo, ya que, a su juicio, la supuesta infracción de los derechos a la igualdad en la aplicación judicial de la Ley y a la tutela judicial efectiva, que son los que fundan la petición segunda de la súplica de la demanda, debe excluirse a limine. Hay para ello muy diversas razones. Primera: el Tribunal Supremo, en la fecha de presentación de la demanda de amparo, no había resuelto la petición de suspensión de la Orden de 30 de diciembre de 1991, de manera que, no conociéndose su decisión, mal de puede imputar agravio a la igualdad tomando como término de comparación el Auto de 30 de abril de 1986. Segunda: este Auto fue dictado por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional diferente. Tercera: la suspensión decretada por el Auto de 30 de abril de 1986 ha sido al parecer alzada. Cuarta: los recurrentes pretenden que se suspenda la Orden de 30 de diciembre de 1991 como medida cautelar en un recurso directo contra el Real Decreto 2.248/1985. Innecesario es recordar que la suspensión sólo puede pretenderse respecto del acto o disposición objeto del recurso contencioso-administrativo. Quinta: aparece en las actuaciones remitidas por el Tribunal Supremo que los solicitantes de amparo tienen promovido recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Nacional contra la citada Orden, en el que por Auto de 27 de julio de 1992 se les denegó la suspensión de tal disposición.

En relación con la infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el Abogado del Estado razona que de las actuaciones remitidas se deduce que nos encontramos ante varios recursos acumulados y consiguientemente varios demandantes, lo que puede justificar cierto retraso en la tramitación, aunque no, desde luego, uno de la magnitud del que se ha producido. Resultan igualmente de las actuaciones deficiencias en la dotación de personal, extravío de las actuaciones luego reencontradas, confusiones de numeración, incidencias todas que dejan en el ánimo del lector una penosa impresión sobre los medios y el funcionamiento de las oficinas judiciales de toda una Sala del Tribunal Supremo. Es imposible negar que la queja por dilaciones indebidas formulada a nombre de los recurrentes de amparo está bien fundada. Basta reparar en que siete años después de que la representación de los aquí recurrentes hubiera formulado demanda contencioso-administrativa, el recurso no ha avanzado, al parecer, lo suficiente para que el Abogado del Estado conteste a la demanda.

De acuerdo con lo expuesto, el defensor de la Administración solicita que sea dictada Sentencia en la que se declare la lesión del derecho de los recurrentes a un proceso sin dilaciones indebidas, denegando en lo demás el amparo pretendido.

4. El Fiscal cumplió con el trámite el 20 de julio mediante escrito en el que solicitó la desestimación del recurso de amparo. Inicia sus alegaciones excluyendo de toda consideración la alegada infracción del art. 9 C.E., por quedar al margen del amparo constitucional y por ser su invocación meramente retórica. A continuación aborda la, a su juicio, ampliación del recurso de amparo a la providencia que el 5 de octubre de 1994 dictó la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo declarando no haber lugar a tramitar la solicitud de suspensión de la Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de diciembre de 1991, para concluir que resulta inadmisible por no haberse agotado respecto de aquella providencia los recursos utilizables en la vía judicial [art. 50.1 a), en relación con el 44.1 a), LOTC]. Por ello entiende que el recurso de amparo debe quedar circunscrito al examen de si han existido dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.) y, si acaso, a determinar si la no resolución sobre la petición de suspensión ha vulnerado, además de aquel derecho, el de igualdad en aplicación de la Ley.

En relación con el derecho fundamental a un proceso sin indebidas dilaciones la pretensión de amparo es, para el Fiscal, inadmisible por extemporánea, ya que el hecho de dejar transcurrir prácticamente un año desde la denuncia de dilaciones indebidas puede considerarse un supuesto de extemporaneidad. En cualquier caso las dilaciones padecidas no pueden ser calificadas de indebidas por la complejidad de la tramitación del recurso, derivada esencialmente de la tramitación de una serie de incidentes de acumulación. Por lo demás, los actores no reaccionaron a tiempo y no hicieron denuncia alguna hasta el 27 de noviembre de 1992; esta pasividad implica que consintieron en las dilaciones y a partir de la denuncia no existen pruebas de dilaciones realmente indebidas. Respecto de las dilaciones padecidas en la resolución de la solicitud de suspensión de la Orden de 30 de diciembre de 1991, la denuncia que se realizada en la demanda de amparo es inadmisible por falta de invocación en la vía judicial.

En lo que afecta a la denunciada vulneración de derecho de igualdad en la aplicación de la Ley, es difícil atribuir una intención discriminatoria a una omisión pura como la de no dictar Auto resolviendo la solicitud de suspensión y, en lo que afecta a la providencia de 5 de octubre de 1994 (por las que se declaró no haber lugar a tramitar tal solicitud), no concurre ninguno de los requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional para apreciar una tal vulneración constitucional.

Antes de concluir su escrito, el Fiscal, mediante otrosí, solicitó que fueran reclamadas a la Sala Tercera del Tribunal Supremo las actuaciones judiciales practicadas en el recurso contencioso-administrativo núm. 1/19/86 a partir del 5 de octubre de 1994.

5. Los demandantes formularon sus alegaciones en escrito que presentaron el 28 de julio, en el que reiteraron las efectuadas en escritos anteriores y solicitaron el dictado de Sentencia conforme a los pedimentos deducidos en la demanda.

6. La Sección Cuarta, en providencia de 11 de septiembre de 1995, accediendo a lo solicitado por el Fiscal en su escrito de alegaciones, recabó de la Sala Tercera del Tribunal Supremo certificación o fotocopia adverada de las actuaciones practicadas en el recurso contencioso-administrativo de que este de amparo dimana a partir del 5 de octubre de 1994. Recibidas las actuaciones, en otra providencia de 19 de octubre, dio traslado de las mismas a las partes personadas en el proceso constitucional.

El Abogado del Estado, en escrito que presentó el 2 de noviembre, constata que en el recurso contencioso-administrativo en cuestión y desde el 5 de octubre de 1994 ha sido contestada por él la demanda, encontrándose en la actualidad en período de prueba, por lo que se ratifica en sus alegaciones y en su petición, sin que la aceptación de haberse producido dilaciones indebidas suponga reconocer que esas dilaciones hayan causado perjuicio alguno a los recurrentes. Por su parte, el Fiscal manifiesta el 10 de noviembre que de tales actuaciones se deduce que el proceso discurre normalmente, por lo que nada tiene que añadir o modificar a su escrito de alegaciones. Finalmente, los demandantes de amparo, en escrito recibido el 14 de noviembre, se han ratificado en sus anteriores alegaciones

Con anterioridad, el 2 de octubre de 1994, éstos últimos presentaron escrito al que acompañaron providencia adoptada el 6 de mayo anterior por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la que se deja sin efecto el señalamiento que había sido efectuado para votación y fallo y se acuerda remitir los autos a la Sección Cuarta del mismo Tribunal, por no tratarse el tema planteado en el recurso de cuestión de personal al servicio de la Administración Pública y, por ello, no estarle atribuido su conocimiento.

7. En providencia de 20 de febrero de 1997 se acordó señalar el siguiente día 24 de febrero para votación y deliberación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Es tarea previa, siempre clarificadora para la exposición y a las veces insoslayable para un rigoroso planteamiento dialéctico, la delimitación del objeto procesal, descargándolo de aquellas impurezas argumentales que pudieran enturbiar su imagen y hacer que pierda nitidez. En tal sentido, un primer expurgo nos permite aparcar al margen, como sugieren de consuno el Fiscal y el Abogado del Estado, las alegaciones cobijadas en el art. 9 de la Constitución, cuya invocación más retórica que efectiva está fuera de lugar por dos razones distintas pero convergentes, una, sustantiva, que no alberga derecho subjetivo alguno cuya titularidad corresponda a los ciudadanos sino principios o directrices cuyos destinatarios son los poderes públicos, y, otra, que por su situación en el texto constitucional, con reflejo en el ordinal, aparece excluido del ámbito donde ha de moverse el amparo [arts. 53.2 y 161.1 b) C.E., y 41. LOTC].

El mismo destino aguarda a otras facetas de la pretensión, desde la perspectiva de la ratio petendi o fundamento. En efecto, la sedicente discriminación, que rompería la igualdad en la aplicación de la Ley con demérito de la tutela judicial, tiene su origen en algo negativo, una mera omisión, consistente en no haber recaído resolución alguna sobre la solicitud de que fuera suspendida la eficacia de la Orden del Ministerio de Trabajo de 30 de diciembre de 1991, y -por otra parte- la supuesta denegación de justicia producida por ese silencio no es tal si se repara en que aquella petición tuvo su respuesta debida en el lugar adecuado -el proceso contencioso-administrativo- y por el juez competente para ello, la Audiencia Nacional, ante quien se impugnó la meritada disposición reglamentaria. Ello nos lleva de la mano a negar también la existencia de dilación procesal alguna por el motivo indicado, una vez que lo dicho refleja su falta de consistencia. Se impone así la desestimación a limine, en el umbral, del apartado segundo de la súplica con la cual termina la demanda de amparo.

2. Aligerado el planteamiento de aquellas adherencias que podían hacerlo fragoso queda expedito el camino hacia la cuestión medular en torno a la cual gira la demanda de amparo, que no es otra sino la eventual vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.) en el seguido como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto en 1986 contra el Real Decreto 2.248/1985. Sin embargo, el Fiscal ha opuesto un obstáculo que por el momento nos impide abordar tal cuestión, alegando la posible extemporaneidad de la queja con base en la circunstancia de que los interesados dejaron transcurrir casi un año desde que, por segunda vez, denunciaron el retraso ante el Tribunal Supremo hasta que interpusieron este recurso de amparo. Ahora bien la singular configuración de tal derecho fundamental nos impide compartir esa argumentación, cuya naturaleza intrínseca hace que su vulneración venga determinada, casi siempre, por la inactividad judicial, frente a la cual el afectado puede y debe reaccionar antes de acudir a esta sede, para preservar el principio de subsidiariedad que inspira la vía del amparo constitucional, excitando el celo de la oficina judicial con denuncia de la demora en que esté incurriendo. Si, pese a ello y transcurrido un plazo prudencial, continuara la pasividad procesal, podrá entonces franquear las puertas de este Tribunal y pedir amparo.

Ese plazo prudencial o razonable, indeterminable a priori, ha de ser aquél que permita al Juez o Tribunal poner remedio al retraso haciendo cesar la paralización (ATC 936/1988). No cabe, pues, denunciar la demora y acto seguido, sin solución de continuidad, presentar la demanda de amparo (ATC 30/1990) y, al contrario, es obligado por el sentido común guardar un tiempo para conseguir la reanudación del tracto procesal. Eso sí, una vez transcurrido dicho plazo prudencial, si persistiera la inactividad prolongando en el tiempo e intensificando así la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, la víctima podrá si le place esperar a que se ponga en marcha el procedimiento o, si lo prefiere, acudir al Tribunal Constitucional, demandando amparo, cualquiera que fuere la duración de la espera, opción legítima en función exclusiva de su interés.

3. No dándose, pues, la extemporaneidad alegada por el Fiscal, hemos de pasar ya al enjuiciamiento de la cuestión principal, consistente en averiguar si la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha dilatado innecesaria e injustificadamente el proceso contencioso-administrativo del que este trae causa, y llegados a tal punto la respuesta ha de ser afirmativa. Presentado el escrito de interposición con el cual se inicia el dís 29 de enero de 1986 y formalizada la demanda el 4 de junio de 1987, el procedimiento estuvo paralizado casi ocho años hasta que el 3 de febrero de 1995 se dio traslado al Abogado del Estado para contestar a aquélla. Un retraso tal para dictar una providencia de impulso procesal, obligada y casi automática, sin complejidad alguna, con un contenido mínimo, resulta notoriamente injustificable desde la perspectiva del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, atendido el contenido que la doctrina de este Tribunal (vid. SSTC 7/1995 y 180/1996) ha dado a dicho concepto jurídico indeterminado a la luz de los criterios objetivos establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Cierto es que, en una primera fase, la tramitación del proceso se complicó por la acumulación en uno de los sucesivos recursos contencioso-administrativos contra la misma disposición reglamentaria, por el desistimiento de algunos de quienes habían accionado y por la aportación de nuevos documentos, pero tales incidencias no exculpan la magnitud del retraso padecido. Constan en las actuaciones circunstancias que pueden servir para explicar, pero nunca para justificar esa dilación (escasa dotación de personal, extravío de las actuaciones, etc) que, como afirma el Abogado del Estado, «dejan en el lector una penosa impresión sobre los medios y el funcionamiento de las oficinas judiciales de toda una Sala del Tribunal Supremo» y cuya situación ella misma, en esa época y en diferentes ocasiones, puso de manifiesto y denunció ante la opinión, como reflejan sus Sentencias de 15, 25 y 30 de septiembre, 2, 3 y 4 de octubre de 1989. Estas circunstancias, que sirven para eximir a los componentes del colegio judicial de cualquier responsabilidad personal por el retraso, no hacen desaparecer sin embargo la responsabilidad objetiva por las disfunciones del sistema judicial y, en suma, no pueden privar a las víctimas de su derecho a reaccionar frente a ellas ni permiten justificar la dilación (SSTC 36/1984, 197/1993 y 35/1994).

En definitiva, la simplicidad de la providencia a adoptar, la conducta diligente de la parte, en ningún momento obstruccionista, y la imposibilidad de que las deficiencias estructurales del órgano judicial justifiquen la dilacción, hacen que esta haya de ser calificada como "indebida" y, por ello, el amparo ha de ser otorgado en este punto, sin que pueda enervarlo la circunstancia sobrevenida de que, con posterioridad a la interposición de este recurso, la marcha del proceso haya sido reanudada, pues esa activación no volatiliza la realidad histórica del retraso ya consumado y, por ello, no cura la también consumada lesión del derecho fundamental agredido (SSTC 35/1994 y 180/1996), aun cuando -eso sí- haga innecesaria la adopción por nuestra parte de medidas conducentes a conseguir esa reanudación. Nuestro pronunciamiento ha de ser, pues, meramente declarativo, aunque no simbólico sino con una proyección útil por constituir el presupuesto del derecho a una eventual indemnización de daños y perjuicios, que sin embargo no nos corresponde reconocer aquí y ahora.

### 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 en parte el presente recurso de amparo y, en se consecuencia,

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a un proceso sin dilaciones indebidas por paralización del recurso contencioso-administrativo que interpusieron contra el Real Decreto 2.248/1985 ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y siete.