

Retrasos en la Administración de Justicia



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



Retrasos en la Administración de Justicia

**Separata del volumen II del
Informe anual 2018**

Madrid, 2019

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución)	5
Retrasos en la justicia a partir de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en 2018	17
Causas	37
Algunas orientaciones para abordar el problema	46

RETRASOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución)

La Constitución española reconoce el derecho fundamental a un proceso «sin dilaciones indebidas» (artículo 24.2). La finalidad específica del derecho radica en la garantía de que el proceso judicial, incluida la ejecución, se ajuste a adecuadas pautas temporales (Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1994, de 31 de enero).

Se trata de un concepto técnico-jurídico que el Tribunal Constitucional ha ido aquilatando a lo largo del tiempo y que no necesariamente coincide con la percepción ciudadana de lo que significa «retraso» o «lentitud». La tutela judicial de los derechos necesita tiempo para que los principios fundamentales que la rigen puedan desplegarse (dualidad de posiciones, igualdad de armas, contradicción). «Justicia tardía no es justicia», suele decirse con acierto, pero tampoco lo es «justicia instantánea». Hace falta tiempo, pero este no puede ser excesivo. En ese juego temporal el legislador y las administraciones competentes se han esforzado en buscar el equilibrio a través de la dotación de medios personales y materiales y de numerosas reformas procesales (especialmente importantes son aquí las medidas cautelares, los denominados «juicios rápidos» y otros instrumentos que facilitan la celeridad) desde el inicio de nuestra democracia, sin que se haya alcanzado —esta es la percepción del Defensor del Pueblo— el grado de satisfacción ciudadana que sería deseable a estas alturas, teniendo en cuenta, especialmente, el salto cualitativo que las nuevas tecnologías han significado en el Estado de derecho en los últimos años.

La lentitud es uno de los problemas que una inmensa mayoría de ciudadanos atribuye a la justicia, y ello es así porque el tiempo no solo es un bien inmaterial valiosísimo en la vida, sino también en el ámbito procesal. El tiempo es un parámetro que mide la calidad misma de la justicia: más allá de unos límites temporales razonables, el procedimiento se desnaturaliza y la justicia resulta inalcanzable.

El recurrente tópico ciudadano de que la justicia es lenta porque los jueces y funcionarios trabajan poco es simplista e inmerecido. Los altos niveles de judicialización de los conflictos vienen provocados, en gran medida, por una legislación procesal mejorable, por gravísimos problemas estructurales de los órganos judiciales y por el escaso arraigo en la sociedad española de «la cultura del acuerdo».

La garantía del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, en la medida en que es un mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a la dotación de medios materiales y humanos que permitan el adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia, recae, en primer término, en el Gobierno, que a través de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado debe dotar las partidas económicas necesarias; y en el Ministerio de Justicia, que, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, tiene importantes funciones en la fijación de las plantillas orgánicas de magistrados, jueces y letrados de la Administración de Justicia; Ministerio de Justicia que también tiene competencias de personal con respecto a fiscales, médicos forenses y otros funcionarios. No menor responsabilidad les corresponde a los gobiernos de las comunidades autónomas y a sus correspondientes consejerías, cuando dichas autonomías hayan asumido competencias en materia de justicia, en lo que se refiere a la dotación de medios materiales y personales de los juzgados y tribunales de su ámbito territorial.

No toda demora o retraso es una dilación indebida. Como ya ha ido apuntando el Defensor del Pueblo en los informes anuales presentados en las Cortes Generales, dilación indebida es un concepto jurídico indeterminado, que exige examinar individualmente cada supuesto concreto. No todo incumplimiento de las normas procesales implica *eo ipso* una violación de este derecho fundamental: no es posible determinar «un plazo razonable» con carácter absoluto, desligado de las circunstancias concretas del procedimiento. El artículo 24.2 de la norma fundamental no constitucionaliza el derecho a los plazos procesales, sino el derecho del ciudadano a que su causa se resuelva en un tiempo razonable.

El artículo 10.2 de la Constitución española establece que los derechos fundamentales deben ser interpretados de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, y en este mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido en numerosas sentencias la función hermenéutica que tienen los tratados internacionales, y especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificados por nuestro país, en la delimitación del contenido de los derechos fundamentales (Sentencias del Tribunal Constitucional 38/1981, de 23 de noviembre; 36/1984, de 14 de marzo; 38/1985, de 8 de marzo; 245/1991, de 16 de diciembre; 49/1999, de 5 de abril).

La configuración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas está definida a nivel legislativo (fundamentalmente, en tratados internacionales y en la Constitución española) y muy matizada jurisprudencialmente (por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional). El artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente e

imparcial. En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 14.3 c) señala el derecho de toda persona acusada a ser juzgada sin dilaciones indebidas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, de 11 de abril, en su fundamento jurídico (FJ) 4º, estableció que:

los derechos fundamentales que informan todo el ordenamiento jurídico se erigen en componentes estructurales básicos del mismo en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política,

por lo que:

se impone a los poderes públicos el deber de garantizar su efectiva vigencia y obliga al legislador a proteger los valores positivados y formalizados en el ordenamiento a través de los derechos fundamentales, reconociendo en su caso, las titularidades y obligaciones subjetivas que repunte a tal fin necesarias (Sentencia del Tribunal Constitucional 129/1989, de 17 de julio).

El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas es un derecho, de carácter autónomo, aunque instrumental del derecho a la tutela judicial, con dos vertientes: por un lado, prestacional, que según la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/1998 «supone que los jueces y tribunales deben cumplir su función jurisdiccional de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, evitando dilaciones indebidas que quebranten la efectividad de la tutela», y, por otro lado, reaccional, que actúa en el marco estricto del proceso y, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero «consiste en el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de los procesos en los que se incurra en dilaciones indebidas», aunque ello muchas veces resulta utópico en la práctica.

La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 129/2016, de 18 de julio, estimatoria de un recurso de amparo, expresa y resume perfectamente la doctrina constitucional sobre dilaciones indebidas en la justicia, después de una larga trayectoria interpretativa de este derecho fundamental.

El amparo se formuló contra el decreto del secretario judicial del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de fecha 13 de junio de 2011, que desestimó el recurso de reposición que había sido presentado contra el decreto de la misma secretaría de 16 de mayo de 2011, que señalaba el 25 de abril de 2013 para la celebración de la vista del recurso contencioso-administrativo que el demandante había interpuesto contra la orden del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 7 de marzo de 2011.

El caso es similar al de muchas quejas que se presentan al Defensor del Pueblo: los ciudadanos se quejan porque una vista se señala para una fecha que dista años (en este caso, dos años aproximadamente) desde el momento del señalamiento.

Los criterios objetivos que establece el Tribunal Constitucional para determinar si ha habido dilaciones y estas son indebidas, lo que supondría, en caso afirmativo, la vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, son: a) la complejidad del litigio; b) los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo; c) el interés arriesgado por el demandante de amparo; d) su conducta procesal, y e) la conducta de las autoridades.

La complejidad del litigio guarda relación con la dificultad que puede entrañar para el juzgador resolver el conflicto jurídico subyacente. La dificultad fáctica para practicar pruebas periciales o para tramitar una comisión rogatoria internacional, pueden justificar un tratamiento procesal más dilatado en el tiempo. En el ámbito penal, la Ley 41/2015, que modificó el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en términos de plazos de instrucción, establece que se considerará que la investigación es compleja cuando: a) recaiga sobre grupos u organizaciones criminales; b) tenga por objeto numerosos hechos punibles; c) involucre a gran cantidad de investigados o víctimas; d) exija la realización de pericias o de colaboraciones recabadas por el órgano judicial que impliquen el examen de abundante documentación o complicados análisis; e) implique la realización de actuaciones en el extranjero; f) precise de revisión de la gestión de personas jurídico-privadas o públicas, o g) se trate de un delito de terrorismo.

En este caso, se trataba del cese de una persona en un puesto público en el extranjero que venía ocupando con carácter provisional tras haber transcurrido el plazo máximo de permanencia en el mismo. La cuestión de fondo era dilucidar la conformidad a derecho del cese. No parece que se trate de una cuestión de especial complejidad en derecho administrativo de la función pública.

El Tribunal Constitucional cita en esta sentencia —presupuesta la similitud en cuanto a complejidad del pleito— casos en los que el propio tribunal ha considerado la existencia de dilaciones indebidas. En concreto, en el analizado en la Sentencia 142/2010, de 21 de diciembre, la vista se señaló para año y medio después, con respecto a un recurso contencioso-administrativo frente a una denegación de solicitud de asilo; en la Sentencia 54/2014, de 10 de abril, se fijó un señalamiento para dos años y seis meses después desde la interposición de un recurso relativo a una expulsión; en la Sentencia 99/2014, de 23 de junio, el señalamiento fue algo superior a dos años desde la interposición del recurso, también en un caso de expulsión; en la Sentencia 88/2015, de 11 de abril, en otro caso de expulsión, el señalamiento fue similar al anterior en cuanto a la demora; en la Sentencia 74/2015, de 27 de abril, en un caso de recurso

contra la denegación de una autorización de residencia, la vista se señaló para dos años y medio después de la presentación del recurso.

Los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo: la comparación de un proceso concreto con los estándares de duración de litigios análogos debe aplicarse con especial cautela (Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1989, de 21 de diciembre; 125/1999, de 28 de junio; 4/2007, de 15 de enero; 38/2008, de 25 de febrero; 141/2010, de 21 de diciembre; 58/2014, de 5 de mayo; 99/2014, de 23 de junio). En el caso de que trae causa la sentencia, una demora de casi dos años constituye dilación indebida, a juicio del tribunal.

El interés arriesgado por el recurrente en amparo era, en este caso, la continuidad en su puesto de trabajo, y afectaba a su vida personal y social, pues la pérdida del empleo público significaba el abandono del destino y la residencia en el extranjero, debiendo volver a España. El «interés arriesgado» es considerado aquí suficiente por el Tribunal Constitucional para entender afectado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

En cuanto al comportamiento del demandante de amparo, parece lógico que no se admita como dilación indebida la que ha sido provocada por el propio demandante o demandado, cuando esta atenta al correcto funcionamiento de la justicia, lo que implica una conducta dolosa de la parte. El planteamiento de recursos abusivos, o provocar suspensiones injustificadas del procedimiento, son un claro ejemplo de conductas de dilación indebida que no merecen el amparo. En este caso, la conducta procesal del recurrente había sido correcta: no había coadyuvado al retraso mediante actuación u omisión alguna, habiendo agotado la vía judicial previa, como exige el artículo 44.1. a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Resulta oportuno recordar que un comportamiento deontológicamente correcto del abogado es imprescindible para que no se produzcan dilaciones imputables a la parte a la que defiende.

La conducta de las autoridades resulta particularmente interesante. Las dilaciones indebidas pueden deberse al «no actuar» del órgano judicial en el proceso de que se trate (y solo en ese), o a las denominadas «deficiencias estructurales», que afectan a la totalidad o a la generalidad de los procesos que se ventilan en ese órgano, que puede estar, como suele decirse, «colapsado».

Los problemas estructurales, derivados muchas veces de la falta de medios personales suficientes (necesidad de más juzgados y personal a su servicio), no justifican las dilaciones indebidas. A este respecto, el Tribunal Constitucional concluye el FJ 4 de la sentencia que nos ocupa en los siguientes términos:

Como afirmamos en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2014, por referencia a la doctrina contenida en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, «por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario es exigible que jueces y tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento les encomienda. Este es también el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando en su sentencia caso Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante, concluyendo que esta situación no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (§§ 38 y 42) o cuando en su sentencia caso Lenaerts c. Bélgica (§ 18), de 11 de marzo de 2004, razonó que el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales obliga a los Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable» (FJ 6). Atendiendo a esta circunstancia, esto es, las causas estructurales que provocaron las dilaciones indebidas, la sala considera necesario dar traslado de esta sentencia al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, a los efectos que procedan.

Resulta interesante poner de relieve dos aspectos de las dilaciones indebidas que se deducen con claridad de estas últimas consideraciones del Tribunal Constitucional. Por un lado, la existencia de situaciones «estructurales», «organizativas», de los órganos judiciales, que conducirán con toda probabilidad a que la generalidad de los asuntos de que conozcan los órganos en tal situación padezcan dilaciones indebidas. Por otro, la

remisión de la sentencia al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, que se explica por las competencias de ambos órganos para procurar soluciones a los problemas estructurales y organizativos de la justicia.

La corrección de la dilación significaría en teoría la celebración inmediata de la vista, el dictado de la sentencia o aquello que se ha demorado. Esto no es posible en la realidad, entre otras razones porque debe respetarse el orden de las actuaciones: el adelanto de una significaría necesariamente el perjuicio de otros ciudadanos «en lista de espera». Por ello, el fallo del Tribunal Constitucional se limita a reconocer la vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas. La reparación solo puede venir en la práctica de la responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia a que se refieren los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y ello sin perjuicio de la necesaria adopción de decisiones políticas (aumento de los presupuestos, creación de órganos nuevos, refuerzo de plantillas, dotación de sistemas informáticos que mejoren la productividad...) para corregir la situación de la justicia en un orden jurisdiccional, juzgado concreto o territorio.

El Ministerio de Justicia ha facilitado al Defensor del Pueblo algunos datos sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la justicia.

Expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados y resueltos

Año	Expedientes iniciados	Expedientes resueltos				
		Resolución estimatoria	%	Resolución desestimatoria	%	Total
2000	387	70	17,03 %	341	82,97 %	411
2001	343	74	17,92 %	339	82,08 %	413
2002	370	60	20,98 %	226	79,02 %	286
2003	420	113	23,74 %	363	76,26 %	476
2004	510	70	13,83 %	436	86,17 %	506
2005	503	84	20,49 %	326	79,51 %	410
2006	620	83	16,80 %	411	83,20 %	494

Año	Expedientes iniciados	Expedientes resueltos				
		Resolución estimatoria	%	Resolución desestimatoria	%	Total
2007	490	84	10,01 %	755	89,99 %	839
2008	556	98	13,90 %	607	86,10 %	705
2009	613	80	18,02 %	364	81,98 %	444
2010	649	60	12,88 %	406	87,12 %	466
2011	689	75	10,90 %	613	89,10 %	688
2012	684	95	13,83 %	592	86,17 %	687
2013	681	184	27,10 %	495	73,00 %	679
2014	628	90	16,85 %	444	83,15 %	534
2015	680	100	17,79 %	462	82,21 %	562
2016	609	81	12,92 %	546	87,08 %	627
2017	1.376	161	30,67 %	364	69,33 %	525
2018	482	104	19,96 %	417	80,04 %	521
Total	11.290	1.766	17,19 %	8.507	82,81 %	10.273

En la tabla se muestra la cantidad de expedientes iniciados en cada año y los expedientes resueltos, bien sean de ese mismo año o de años anteriores, desglosados en resoluciones estimatorias y desestimatorias en números absolutos y en porcentuales.

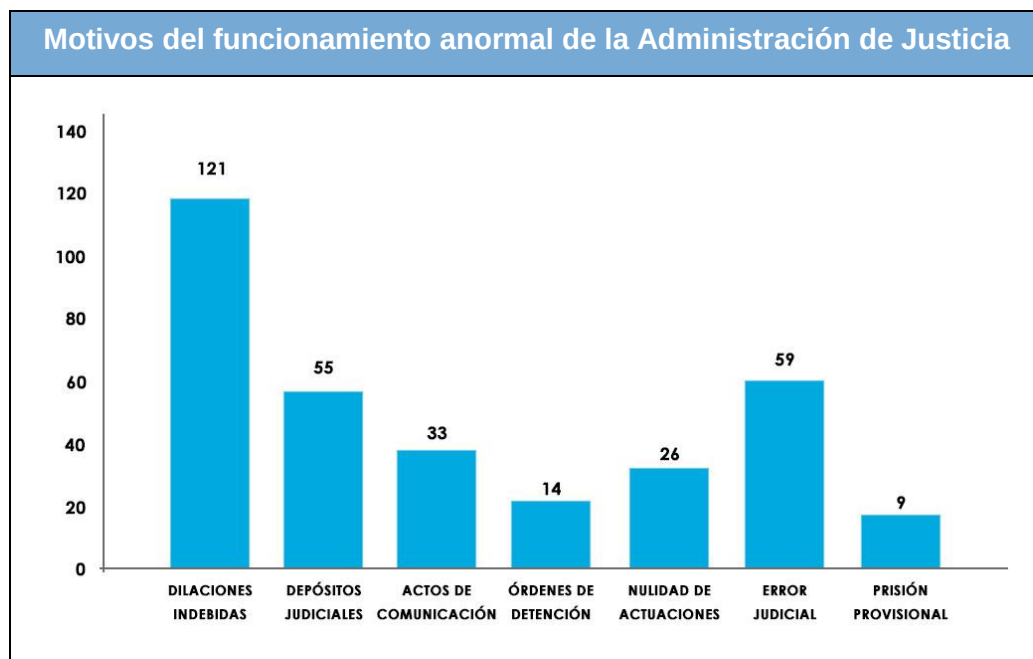
Expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados clasificados por causa

Año	Funcionamiento anormal	Prisión preventiva	Error judicial	Expedientes iniciados vía Administración
2000	206	174	7	387
2001	191	147	5	343
2002	222	140	8	370
2003	247	166	7	420
2004	331	169	10	510
2005	344	154	5	503
2006	436	170	14	620
2007	267	198	25	490
2008	293	221	42	556
2009	321	240	52	613
2010	330	289	30	649
2011	374	274	41	689
2012	383	239	62	684
2013	378	211	92	681
2014	321	203	104	628
2015	406	175	99	680
2016	354	148	107	609
2017	422	122	832	1.376
2018	302	95	85	482
Total	6.128	3.535	1.627	11.290
En la tabla se muestra la cantidad de expedientes iniciados en cada año según la causa. Aparece dividido en tres columnas: funcionamiento anormal, prisión preventiva y error judicial, por ser las tres causas genéricas de responsabilidad establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.				

Fuente: Ministerio de Justicia. Gabinete del Secretario de Estado. Datos remitidos el 21-12-2018

Técnicamente, las dilaciones indebidas son uno de los supuestos de funcionamiento anormal. En el período 2000-2018 se han incoado 6.128 expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la justicia, un mínimo de 191 y un máximo de 436 por año. El tanto por ciento de resoluciones estimatorias oscila entre el 10,01 y el 30,67 % por año. Ha de precisarse que las dilaciones indebidas, como se ha dicho, no son la totalidad de los supuestos de funcionamiento anormal sino solo una parte, probablemente la más significativa.

En efecto, si se utiliza como fuente la *Memoria 2017* del Consejo General del Poder Judicial, organismo que, de conformidad con el artículo 81.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe emitir informe en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, los motivos aducidos por los ciudadanos fueron los siguientes:



Fuente: *Memoria 2017* del Consejo General del Poder Judicial

Como puede apreciarse, la causa «funcionamiento anormal» (comprensiva de dilaciones indebidas, depósitos judiciales, actos de comunicación, órdenes de detención y nulidad de actuaciones) fue alegada en 249 ocasiones: 121 por dilaciones indebidas, 55 por problemas con depósitos judiciales, 33 en actos de comunicación, 14 en órdenes de detención y 26 en nulidad de actuaciones. Las dilaciones indebidas, pues, fueron el 48,59 % de las causas por anormal funcionamiento alegadas, esto es, prácticamente la mitad.

El alcance de la declaración del Tribunal Constitucional, cuando reconoce la conculcación del derecho a un proceso sin dilaciones, indebidas distingue los supuestos en los que se permite una restitución *in natura* de los que solo permiten fórmulas complementarias o sustitutorias de reparación:

- a. Una vez declarada la lesión del derecho, si la dilación tiene su origen en la omisión del órgano judicial, el restablecimiento teóricamente consistiría en imponer la adopción inmediata de las actuaciones judiciales que correspondan. En el caso de que la dilación se haya producido por acción del órgano judicial, la restitución pasaría por la declaración de nulidad de la resolución origen de la lesión. La restitución *in natura* solo alcanza a paliar el perjuicio derivado de la conculcación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

En la jurisdicción penal, el legislador reguló la atenuante *post delictual* de la dilación extraordinaria e indebida en el artículo 21.6 de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aunque este planteamiento ya se aplicaba en nuestra jurisprudencia a través de la figura de la atenuante analógica (SSTC 167/2002, 105/2003, 170/2003, 184/2003, 189/2003, 209/2003).

- b. Cuando no sea posible (o suficiente) la restitución *in natura* del derecho lesionado, se prevén otras alternativas jurídicas para el efectivo restablecimiento del derecho lesionado:
 1. La exigencia de responsabilidad de los jueces o magistrados titulares del órgano judicial al que se atribuya la lesión del derecho fundamental o de otros funcionarios.
 2. La responsabilidad patrimonial del Estado que prevé el artículo 121 de la Constitución, que impone al Estado la obligación de indemnizar los daños consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Este sistema obliga al ciudadano que ha obtenido del Tribunal Constitucional un pronunciamiento a su favor a iniciar un procedimiento administrativo ante el Ministerio de Justicia para hacer efectiva la indemnización. La jurisprudencia constitucional ha

reiterado que el derecho de indemnización no es un derecho invocable en amparo (STC 37/1982, de 16 de junio). En la práctica, puede ocurrir que la resolución dictada por el Ministerio de Justicia no se corresponda con el *quantum* que considera razonable el ciudadano. En estos casos, la resolución puede ser recurrida en la vía contenciosa-administrativa, por lo que nuevamente se judicializa la discrepancia, convirtiéndose en un problema interminable para el ciudadano.

No es razonable que, a quien el Tribunal Constitucional ha reconocido la lesión de un derecho fundamental, se le someta a este peregrinaje administrativo (y, en última instancia, nuevamente judicial) para poder obtener la indemnización que corresponda a la lesión de su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Es imprescindible enfatizar la necesidad de articular un sistema más rápido y eficaz que el actual, para la fijación de la indemnización, una vez se haya pronunciado el Tribunal Constitucional, o incluso si el ciudadano no ha acudido a este.

Asimismo, el Defensor del Pueblo considera que merece una reflexión el hecho de que el Estado (aquí, utilizada la palabra Estado en el sentido de Administración General del Estado o de «Estado Central») deba continuar asumiendo la indemnización en los casos en que las consejerías de justicia autonómicas no hayan cumplido debidamente sus funciones y no hayan dotado con personal y medios materiales a los juzgados y tribunales de su ámbito territorial, para su correcto funcionamiento.

Parece razonable la idea de que las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia deban asumir su responsabilidad indemnizatoria por dilaciones indebidas que se hayan producido en procedimientos tramitados en juzgados y tribunales que se encuentren en su territorio, cuando la lesión traiga causa de los problemas estructurales del órgano judicial imputables a ellas. Un claro ejemplo, en la jurisdicción civil, son los casos de falta de dotación de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados que tramitan causas de separación y divorcio que afecten a menores. En ocasiones, el informe de dichos equipos puede demorarse, como así lo ha constatado el Defensor del Pueblo, incluso más de un año, lo que provoca la paralización del procedimiento judicial, cuya tramitación no se reanuda hasta que el juez dispone del informe solicitado que, aunque no sea vinculante, es un elemento de valoración muy importante (y obligatorio muchas veces en la práctica) para que el juzgador tenga una visión técnica y objetiva de la situación del núcleo familiar. En los procesos de familia, a la triste situación que se produce tras la ruptura de una estructura familiar y a los dolorosos efectos que dicha situación causa, especialmente en las hijas e hijos menores, se añade el sufrimiento innecesario derivado del retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento judicial. La custodia de los hijos comunes, el régimen de visitas del progenitor no custodio y la cuantía de la pensión de alimentos suelen ser los

puntos de fricción más habituales, y su no resolución con rapidez puede agravar el conflicto, derivando a veces en episodios de violencia de género.

Retrasos en la justicia a partir de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en 2018

La Constitución, en su artículo 117.1, proclama el principio de independencia que debe caracterizar todas las actuaciones que realizan los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional.

No es excepcional que año tras año personas que son parte en un proceso y no consiguen una resolución favorable a sus intereses, presenten quejas contra esas resoluciones judiciales, bien de trámite o que ponen fin al procedimiento. Esta institución les informa de que por respeto al principio de independencia de la jurisdicción, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, impide al Defensor del Pueblo entrar en el examen individual de las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y le obliga a suspender su investigación cuando se interpusiese demanda o recurso ante los tribunales de justicia.

Todo ello implica, igualmente, que esta institución no pueda interferir en los procedimientos judiciales, ni revisar las resoluciones que en ellos se dictan, en el ejercicio de la mencionada independencia.

Esa información se complementa comunicando que lo anterior no obsta para que se pueda participar en lo que hace a los retrasos injustificados y dilaciones indebidas que puedan sufrir los procedimientos judiciales, a fin de contribuir a paliarlos, si bien siempre evitando cualquier tipo de intervención o pronunciamiento sobre el fondo del asunto de que se trate.

En las actuaciones que el Defensor del Pueblo sigue en este tipo de quejas cuenta con la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, cuando se refieren a dilaciones en la jurisdicciones civil, mercantil, contencioso-administrativa o laboral, y de la Fiscalía General del Estado si se tratan de dilaciones en la jurisdicción penal o que afectan a menores de edad.

En todas las quejas por dilaciones, el Consejo General del Poder Judicial, a través de su Servicio de Inspección, realiza un pormenorizado informe que no se limita exclusivamente al estudio de la tramitación del procedimiento objeto de queja, sino que se complementa con un análisis del estado de situación del órgano judicial con los datos que obran en la Sección de Estadística Judicial, correspondientes al año en curso y a los anteriores, los cuales incluyen la carga de trabajo o entrada de asuntos, la dedicación del órgano, el tiempo de respuesta y el nivel de pendencia, comparándolos con las medias de la sede y a nivel nacional en las mismas fechas.

Esa información es la que permite, en muchas ocasiones, que la jefatura del Servicio de Inspección considere que, si bien es elevado el tiempo de tramitación del procedimiento objeto de la queja, ello se debe a la elevada carga de trabajo que soporta el órgano judicial, aunque su nivel de rendimiento supere los indicadores establecidos.

Como se podrá advertir en los siguientes apartados, la queja que formula un ciudadano, sobre las dilaciones que está sufriendo en un determinado órgano judicial el procedimiento de su interés, no es una situación singular, sino que es la punta del iceberg de un problema que afecta a multitud de ciudadanos. Aunque estos no acudan al Defensor del Pueblo exponiendo sus quejas, pues de los informes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial, en los que se reconoce que en algunos órganos judiciales las dilaciones no pueden considerarse injustificadas o arbitrarias debido a su elevada carga de trabajo, es lógico deducir que esas demoras perjudican a todos los que tienen procedimientos tramitándose en el órgano judicial de referencia y no solo a quien denuncia la situación a esta institución.

Civiles

En el informe de 2017 se incluyó un apartado sobre los juzgados para resolver el problema de las cláusulas suelo, al haberse iniciado por el Defensor del Pueblo una actuación de oficio sobre esta cuestión, que se encontraba en trámite al cierre del informe.

Ese expediente de oficio, continúa tramitándose en la actualidad, y durante 2018 se han recibido informes del **Consejo General del Poder Judicial, de la Secretaría de Estado de Justicia y de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.**

Esos organismos informaron, de acuerdo con los datos facilitados en su primer informe semestral por la comisión de seguimiento, control y evaluación del mecanismo extrajudicial de los afectados por las cláusulas suelo, que, a 30 de septiembre de 2017, las entidades de crédito habían recibido 1.052.789 solicitudes de devolución de cantidades. Esta cifra representaba el 12,3 % de las hipotecas vivas en España, a 31 de diciembre de 2016, y ponía de manifiesto el significativo volumen de solicitudes que este mecanismo había permitido canalizar y atender por vía extrajudicial.

De este total de solicitudes recibidas, el 63,3 % habían sido admitidas a trámite por las entidades de crédito, el 3,8 % estaban pendientes de analizar y el 32,6 % restante habían sido inadmitidas a trámite. Además, de las solicitudes admitidas, el 68 % habían sido estimadas por las entidades, lo que representaba un importe total de 1.975 millones de euros, o lo que es lo mismo, un importe medio devuelto de 4.354,23 euros por cada solicitud.

Acerca de las reclamaciones judiciales presentadas y resueltas a 19 de enero de 2018, el Ministerio de Justicia puntualizó que era necesario mencionar, en primer lugar, que estas reclamaciones eran todas aquellas acciones individuales de nulidad por abusividad de condiciones generales de la contratación insertas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física (No se disponía de datos estadísticos acerca de cuáles de dichas demandas se referían a cláusulas suelo y cuáles a otras cláusulas —gastos, impuestos, vencimiento anticipado, etcétera—).

En concreto, se informaba de que, entre el 1 de junio de 2017 y el 19 de enero de 2018, el número de demandas presentadas ascendió a 176.769 reclamaciones judiciales.

En cuanto al número de resoluciones, a fecha de 19 de enero de 2018, se disponía del 62,96 % de los boletines estadísticos de los juzgados especializados en «cláusulas suelo». Estos boletines reflejaban que se habían resuelto 8.033 asuntos. Proyectando este número sobre el total nacional, se hacía una previsión de resolución en ese trimestre de 12.758 asuntos resueltos. Si se sumaba a este número las resoluciones del tercer trimestre (2.242), y la proyección de resolución de los 16 días del mes de enero (2.693), se podía prever que los juzgados especializados habrían resuelto entre el 1 de junio de 2017 y el 16 de enero de 2018, un total de 17.513 asuntos.

En condiciones normales, el tiempo razonable para tramitar el proceso ordinario, por todas sus fases y con todas las garantías, se estima entre 12 y 18 meses.

Por tanto, teniendo en cuenta que las demandas más antiguas fueron presentadas el 1 de junio de 2017, no era razonable esperar que el número de asuntos resueltos tuviera una magnitud significativa hasta transcurrir el referido plazo de 12 o 18 meses que requiere una adecuada tramitación, cognición y decisión de unas demandas de tal naturaleza. En definitiva, se indicaba que entre el mes de junio y el mes de diciembre de 2018 era cuando deberían empezar a apreciarse los resultados de las medidas adoptadas.

Por lo que respecta al criterio de la decisión adoptada por los órganos judiciales, el Consejo General del Poder Judicial indicó que el 98,3 % de las 9.326 sentencias dictadas el año 2017 por los juzgados de primera instancia especializados en acciones individuales sobre condiciones generales, incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, fueron favorables al cliente.

Asimismo, se informaba de que en 22 de las 50 provincias españolas el porcentaje de sentencias favorables al cliente fue del cien por cien en 2017. Así, todas las resoluciones dictadas ese año fueron estimatorias en Albacete, Ávila, Badajoz,

Barcelona, Cantabria, Castellón, Córdoba, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Málaga, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Toledo y Zamora.

En los últimos informes recibidos del Consejo General del Poder Judicial y de la Secretaría de Estado de Justicia, en noviembre de 2018, se comunicaba que el 17 de octubre se celebró en el consejo una nueva reunión de seguimiento y evaluación del plan de especialización de juzgados. En dicha reunión, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias mostraron su acuerdo unánime respecto a la necesidad de mantener el plan de especialización de juzgados en cláusulas abusivas, una medida que el 1 de junio de 2018 cumplió un año desde su puesta en marcha.

Respecto del objetivo de buscar unificar la respuesta de juzgados y tribunales ante esa problemática de los ciudadanos, que se pretendió con la medida de especializar juzgados a nivel provincial, en los informes se hacía una valoración claramente satisfactoria, ya que la unificación es notoria, pues solo el 2,13 % de los asuntos se resuelven de manera desestimatoria.

A pesar de las medidas que se han adoptado para dar respuesta a las reclamaciones de clientes perjudicados por las cláusulas suelo, los resultados están lejos de ser los esperados, ya que en poco más de un año se habían presentado más de 300.000 reclamaciones y en octubre de 2018 más de 150.000 asuntos se encontraban pendientes de respuesta.

Por último, se informaba de que se habían iniciado conversaciones entre el Consejo General el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias para intentar establecer un sistema más asimétrico que responda mejor a las especificaciones de cada territorio, al observar que la problemática se presentaba de un modo muy dispar en los diferentes juzgados.

En enero de 2019 se ha recibido un informe de la **Secretaría de Estado de Justicia**, en el que se comunica que el Ministerio de Justicia viene haciendo un seguimiento constante de la entrada de asuntos, así como de los índices de resoluciones de estos juzgados especializados, constatándose que la entrada ha venido decreciendo gradualmente y que la tasa de resolución de esos órganos se encuentra en constante aumento. La finalidad prioritaria de estos juzgados especializados era doble: por un lado, evitar el colapso de la jurisdicción civil y, por otro, unificar la respuesta de los tribunales en esta materia. El Ministerio de Justicia concluye que la medida adoptada está consiguiendo cumplir con lo que se pretendía. Por ello, tras un estudio y análisis exhaustivo de los datos concernientes a estos órganos, ha informado favorablemente a mantener su especialización hasta el 31 de diciembre de 2019 (17022784).

Respecto de la situación del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Cartagena, especializado en derecho de familia y determinación de la capacidad de las personas e internamientos, que se incluía en el anterior informe, el **Consejo General del Poder Judicial** comunicó, en febrero de 2018, que la carga de trabajo de ese juzgado superaba ampliamente el indicador de entrada de asuntos establecido y había dado lugar a la necesidad de dotarle de una medida de refuerzo, pese a lo cual y al elevado rendimiento del órgano no resulta posible normalizar sus cifras de pendencia ni su tiempo de respuesta.

El servicio de inspección, en relación con las necesidades de especialización en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de los nuevos juzgados recogidos en el Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales, informó favorablemente la especialización del nuevo Juzgado de Primera Instancia número 7 de Cartagena en materia de familia, capacidad e internamientos involuntarios de los que actualmente viene conociendo el Juzgado de Primera Instancia número 6 del partido judicial, especialización que deberá tener carácter exclusivo pero no excluyente.

Además, a finales de 2017, el Tribunal Superior de Justicia convocó a una reunión a los colegios de abogados y procuradores de Murcia y Cartagena, fiscalía, magistrados, letrados de la Administración de Justicia, así como al Instituto de Medicina Legal que desempeñan sus funciones en los juzgados afectados, con el fin de diagnosticar y buscar soluciones a las incidencias que, a juicio de los profesionales, existían en los juzgados de familia de la Región de Murcia (17024220).

Como se ha indicado, ante las quejas por dilaciones en la jurisdicción civil es habitual que la respuesta a las investigaciones de esta institución sea que la causa de ello es la elevada carga de trabajo, a pesar de la dedicación que siempre supera los indicadores medios, tal y como se informó en los siguientes casos que se exponen a título de ejemplo.

Esa es la situación del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Utrera (Sevilla). Se ha dirigido al Defensor del Pueblo un ciudadano, a través de su abogado, exponiendo su preocupación por el funcionamiento del juzgado en la tramitación de una demanda de ejecución y los perjuicios que le ocasionaba.

El letrado informaba de que la situación había sido puesta en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial en fechas 15 de octubre de 2017 y 7 de mayo de 2018, pero pese al tiempo transcurrido, la situación continuaba siendo la misma, a pesar de los escritos de impulso presentados ante el juzgado y los de queja ante ese consejo general, ya que el procedimiento de ejecución estaba paralizado, sin que ni siquiera hubiera sido incoado.

El Consejo General del Poder Judicial concluía en su informe que la disfunción que motiva la queja obedece a la situación que presenta el juzgado, al asumir un ingreso muy elevado de asuntos en materia civil, que se traduce en una pendencia de procedimientos civiles, superior a la media de la provincia, comunidad autónoma y nacional, y también en dilaciones en la incoación de las demandas que tienen entrada en el órgano judicial, dada la sobrecarga de trabajo que soporta y la falta de medidas de refuerzo que pudieran mejorar la situación del órgano judicial, que es muy difícil desde hace muchos años, y ello a pesar del alto rendimiento del órgano.

Visto el informe, se concluyeron las actuaciones con el consejo general y el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** la siguiente **Recomendación**, pendiente de respuesta a cierre de este informe: «Que se proceda a implementar, a la mayor brevedad, las medidas de refuerzo que sean necesarias para regularizar la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Utrera» (18013545).

Varias quejas se han recibido en 2018 por dilaciones en el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja (Alicante), lo cual no es una novedad, pues desde 2016 se tramita un expediente por el mismo motivo.

Las respuestas del Consejo General del Poder Judicial coinciden al señalar que el examen de los indicadores de actividad del órgano pone de manifiesto la grave situación que presenta el juzgado, con una carga de trabajo del 234 % del indicador del Consejo General del Poder Judicial y una plantilla insuficiente, con mucha movilidad y no siempre adecuada. En suma, el juzgado padece déficit estructural que está ralentizando todos los procesos, especialmente las 3.646 ejecuciones en trámite, cifra muy superior a la media nacional (1.425), a pesar de la alta capacidad resolutive del juzgado, que duplica todos los años el indicador del consejo.

El retraso que padece ese órgano judicial es de carácter estructural, por la propia configuración de la planta judicial que creó cinco juzgados de instrucción, uno de violencia sobre la mujer y únicamente tres juzgados de primera instancia en el Partido Judicial de Torrevieja. Durante los últimos años, 2010 a 2017, han entrado en total 21.991 demandas en el órgano judicial. A principios de este año se ha creado un nuevo juzgado de primera instancia, pero sin ninguna exención de reparto para los existentes por lo que su creación se notara solo a largo plazo.

A lo expuesto se suma la escasa dotación de funcionarios con los que cuenta el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja para la tramitación de los asuntos, únicamente siete funcionarios (dos gestores y cinco tramitadores), plantilla inferior a la existente en los partidos judiciales de su entorno, Elche y Alicante. Además, todos ellos son interinos, ya no existe ningún titular, lo que provoca una gran movilidad.

En abril de 2018, de los siete funcionarios, dos estaban de baja por enfermedad. Una de las bajas estaba sin cubrir aún y la otra se cubrió un mes después del hecho que la generó (21 de noviembre 2017) por un funcionario interino, sin experiencia en la tramitación de asuntos.

Ello implica que la tramitación recae prácticamente en cinco funcionarios sobre un volumen de más de 7.000 procedimientos en trámite.

Estos son los motivos por los que existen retrasos en los procedimientos que se tramitan en ese órgano judicial, y que hacen tan dilatados los tiempos entre los distintos trámites, sobre todo, en los procedimientos de ejecución, dado que no tienen carácter preferente. Para revertir la situación hacen falta más medios personales y materiales.

Proseguía el informe indicando que en diversas ocasiones se ha interesado de la Administración autonómica que se dote de funcionarios de refuerzo y prolongación de jornada, al igual que el resto de los juzgados de primera instancia de Torreveja, y se concedió un funcionario interino a repartir entre los tres órganos judiciales por semanas durante el año 2017, que cesó el 31 de diciembre de 2017.

Mediante Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales (BOE del día 16 de octubre de 2017), uno de los juzgados de instrucción de Torreveja se transforma en juzgado de primera instancia, pero como se ha indicado, la entrada en funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia número 4 de Torreveja, el 1 de enero de 2018, no ha supuesto una disminución de la sobrecarga de trabajo para los juzgados de primera instancia ya existentes, a los que no se ha liberado del reparto de nuevos asuntos.

Dada la situación, el Defensor del Pueblo ha seguido actuaciones, por un lado, con el **Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana**, al que se le ha solicitado información acerca de si se ha previsto la posibilidad de aplicar el artículo 152.2.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto atribuye a las salas de gobierno de los tribunales superiores de justicia, en pleno o en comisión, que excepcionalmente de forma motivada, y cuando las necesidades del servicio así lo exigieren, ordenar que se libere del reparto de asuntos, total o parcialmente, por tiempo limitado, a un juez determinado.

Por otro lado, se ha solicitado información a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana**, sobre la posibilidad de adoptar alguna medida de apoyo y refuerzo en aras de solventar la situación en la que se encuentra el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torreveja.

En la actualidad, estos expedientes continúan en trámite (16009270, 18002775, 18002777).

La queja por el retraso en devolver las cantidades embargadas de más en un procedimiento de ejecución de títulos judiciales del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid, dio lugar a que esta institución iniciara actuaciones con el secretario coordinador provincial de Madrid, dado que el impulso de la ejecución civil corresponde al letrado de la Administración de Justicia del órgano judicial.

En el informe recibido se comunicó que ya se había procedido a la devolución de las cantidades embargadas en exceso, acordándose por Diligencia de Ordenación de 7 de febrero de 2018, de la letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid, la expedición de los correspondientes mandamientos de pago a los ejecutados.

El secretario coordinador provincial de Madrid envió con su informe copia de las diligencias informativas que incoó para dar respuesta a la queja, en las que se indicaba que los boletines estadísticos trimestrales de estadística judicial del juzgado de primera instancia, correspondientes al año 2017, reflejan que durante dicho año tuvieron entrada en el juzgado mencionado un total de 1.311 asuntos civiles, lo que supone un 182 % de los asuntos contenidos por el módulo orientador del Consejo General del Poder Judicial para este tipo de juzgados, que viene establecido anualmente en 720 asuntos civiles.

De oficio se iniciaron actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial para saber si se habían adoptado o se iban a adoptar medidas para paliar la sobrecarga de trabajo que soporta el juzgado de Madrid y reducir las dilaciones en los procedimientos que se tramitan en dicho órgano judicial. Efectivamente, se informó de que el Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid presentaba una carga de entrada muy elevada (186 % en 2017 y 197 % en el primer trimestre de 2018), si bien no era superior a la media de entrada de los órganos de igual clase de Madrid en el mismo período (221 % y 191 %, respectivamente). Por lo cual, el Consejo General del Poder Judicial venía informando favorablemente sobre la necesidad de creación de nuevos órganos de primera instancia en Madrid, al ser insuficientes los existentes.

Por Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de juzgados y plazas judiciales, se habían creado dos nuevos juzgados de primera instancia en Madrid, los números 102 y 103, pero en julio de 2018 estos todavía no habían entrado en funcionamiento, por lo que el Defensor del Pueblo se dirigió a la Secretaría de Estado de Justicia para saber por qué la fecha de entrada en funcionamiento de esos juzgados no había sido fijada.

En el informe de la secretaría de Estado se comunicó que, mediante la Orden JUS/1165/2018, de 7 de noviembre (BOE de 8 de noviembre de 2018), se fijaba el 1 de diciembre de 2018 como fecha de entrada en funcionamiento de seis juzgados de la Comunidad de Madrid correspondientes a la programación del año 2017 (18000503).

Las dilaciones en la jurisdicción civil en la Comunidad de Madrid no solo afectan a la capital. Por ejemplo, puede citarse la situación de un ciudadano que acudía a esta institución porque, con fecha de 17 de marzo de 2017, se presentó demanda de modificación de medidas acordadas en divorcio de mutuo acuerdo, que dio lugar a un procedimiento de familia de modificación de medidas en el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Móstoles, y manifestaba su disconformidad con las dilaciones que se estaban produciendo en dicho procedimiento, pues, con fecha 20 de septiembre de 2017, se había dictado diligencia de ordenación en la que se señalaba para la celebración de la vista el día 13 de febrero de 2019, esto es tras dos años desde la presentación de la demanda. Asimismo, indicaba su preocupación por los perjuicios que estas dilaciones podían causar a sus dos hijos de 11 y 8 años, ya que en la demanda se solicitaba su guarda y custodia compartida.

En cuanto a la posible existencia de demoras en la tramitación del procedimiento, el Consejo General del Poder Judicial consideró necesario poner de manifiesto que el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Móstoles había tenido una entrada de asuntos civiles de un 242 % del indicador en 2016, y de un 244 % en el año 2017, por lo que se trata de un órgano cuya carga de entrada duplica el indicador aprobado. El rendimiento del juzgado es también altísimo, concretamente de un 251 % en 2016 y un 287 % en 2017, por lo que está muy por encima del nivel de rendimiento aprobado. La pendencia de procedimientos declarativos es de 1.274 asuntos, superior en un 138 % a la media de la provincia y de la comunidad autónoma (534) y que casi duplica la media nacional que es de 703 asuntos. Por lo que a los procedimientos de ejecución se refiere, con 744 asuntos, supera en un 94 % a la media de la provincia y de la comunidad autónoma (382) y en un 30 % a la media nacional, que es de 573,5 asuntos.

El juzgado, según los últimos datos estadísticos consolidados, no tenía ninguna sentencia ni resolución final pendiente de dictado, por lo que en el caso de la queja, pese a la elevadísima carga de trabajo del juzgado, los proveídos se han efectuado en tiempos absolutamente razonables (en una media de nueve días), quedando acreditado que el problema del órgano en modo alguno no se encuentra en la dilación en el trámite, sino en la inexistencia de huecos en la agenda para poder señalar a tiempos más próximos.

Teniendo en cuenta la situación general del órgano judicial, la elevadísima carga de trabajo que soporta, que el índice de resolución con respecto al indicador aprobado por el Consejo General del Poder Judicial es también muy elevado, la inexistencia de resoluciones finales pendientes de dictado, los tiempos de proveído y la elevada pendencia, tanto de asuntos declarativos como de ejecución, y si bien es cierto que los tiempos de señalamiento son elevados, en ningún caso el retraso en el señalamiento

puede atribuirse a una actuación irregular por el juzgado, sino a causas estructurales del mismo (18002438).

Sin embargo, en ocasiones las dilaciones son responsabilidad del juez, como en la queja, recibida a través del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, referida al Juzgado de Primera Instancia número 1 de Benidorm (Alicante), en la que la compareciente exponía que, en un procedimiento ordinario de suspensión de patria potestad, el 16 junio de 2016, se celebró la vista del juicio en ese juzgado y se lamentaba de que, transcurridos más de 19 meses desde la celebración del juicio, no se hubiera dictado sentencia alguna, a pesar de las innumerables ocasiones en las que ha acudido al juzgado interesándose por ella.

El 2 de marzo de 2018, el Consejo General del Poder Judicial solicitó a la Jefatura del Servicio de Inspección información sobre el retraso en el dictado de la sentencia y en el informe elaborado en fecha 12 de marzo de 2018 se hizo constar la existencia de retraso atribuible al juez sustituto, así como que el consejo había adoptado las medidas tendentes a la declaración de su inidoneidad y cese como juez sustituto en el momento en que se constató la evolución desfavorable del seguimiento, incoado para el control de las resoluciones pendientes de dictar por dicho juez sustituto, habiendo declarado la comisión permanente, en acuerdo de 21 de febrero de 2018, su falta de idoneidad para seguir desempeñando sus funciones, así como su remoción y cese, y que debía estarse a las medidas que adoptase el titular del órgano o la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana para el dictado de las resoluciones pendientes a la mayor brevedad posible.

Los procedimientos pendientes del dictado de sentencia fueron objeto de declaración de nulidad de actuaciones, trámite previo necesario para que se pudiera asumir la celebración de nueva vista y el dictado de sentencia. En el momento en que fuera firme la declaración de nulidad, el órgano procedería a efectuar los nuevos señalamientos, previsiblemente, y teniendo en cuenta la agenda del juzgado, a partir de septiembre de 2018, para a continuación proceder al dictado de sentencia, una vez celebradas las vistas respectivas.

En consecuencia, la Jefatura del Servicio de Inspección informó de que se habían adoptado todas las medidas necesarias para acometer el dictado de las sentencias dejadas al cese del juez sustituto y podía calificarse de actualizada la situación del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Benidorm (17015934).

Mercantiles

La compleja tramitación de los procedimientos en la jurisdicción mercantil es la causa fundamental de las dilaciones y retrasos que sufren.

En junio de 2018, un ciudadano se quejaba de que, transcurridos cinco años desde su inicio, no se había resuelto por el Juzgado de lo Mercantil número 11 de Madrid el concurso voluntario abreviado y desconocía el estado de tramitación en el que se encontraba.

El Consejo General del Poder Judicial participó que, del informe recabado por el servicio de inspección, específicamente respecto a la queja planteada, se deducía que el referido procedimiento de concurso voluntario abreviado había sido tramitado correctamente, estando tan solo pendiente la fase de liquidación. De hecho, según informaba la letrada de la Administración de Justicia del juzgado, en el momento de la emisión del informe el asunto estaría próximo a su conclusión.

Asimismo, se señalaba que no se habían producido incidencias relevantes, más allá de las propias de la complejidad de la tramitación de este tipo de procedimientos, sobre todo las que se derivan del devenir de la liquidación del concurso, cuya conclusión depende de numerosos factores, la mayoría de ellos ajenos al órgano judicial. Los plazos transcurridos para tramitar la fase común, la aprobación del expediente de regulación de empleo, el plan de liquidación y la propia sección quinta se encuentran en consonancia con los que habitualmente discurren en otros procedimientos concursales, sobre todo en órganos sobrecargados de trabajo como acontece en el órgano informado.

En el informe, además, se indicaba al quejadante que se trataba de un procedimiento de concurso normal, en el que estaba personado con procuradora, que no había presentado ningún escrito en ningún sentido y en el que tampoco se habían dictado muchas resoluciones que notificar, un procedimiento al que solo puede achacarse el tiempo invertido por la Administración concursal en liquidar los bienes del concursado que consistían principalmente en maquinaria que había sido vendida directamente por el mismo. Finalmente, se le recordaba que al estar personado en el procedimiento por medio de procurador, era a ese profesional al que le incumbía facilitar la información relativa a la tramitación del concurso, no estando obligado el órgano judicial a facilitar de oficio información de tal índole a los acreedores, no constando que hubiera habido petición expresa por su parte en tal sentido (18009677).

Una abogada compareció, en nombre de su cliente, parte en un procedimiento ordinario del Juzgado de lo Mercantil número 5 de Madrid, para exponer que en el citado procedimiento se dictó Sentencia el 14 de diciembre de 2016, contra la que se presentó recurso de apelación el 28 de diciembre de 2016.

La compareciente indicaba que, posteriormente, se habían presentado varios escritos al juzgado para que se pronunciase sobre la admisión del recurso, y manifestaba su disconformidad con que, a fecha de 7 de noviembre de 2018, transcurridos dos años desde la interposición del recurso, no se había dado contestación alguna para su tramitación, con una evidente indefensión para su representado.

El expediente está en trámite, pendiente de recibir el informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** (18017580).

Penales

En un primer momento la queja formulada por dilaciones en la jurisdicción penal, que puede parecer justificada por la duración del procedimiento, se desvirtúa al recibir el informe del ministerio fiscal que acredita que la duración de la tramitación del proceso trae causa en su complejidad, sin que por ello existan dilaciones indebidas o injustificadas.

Ese caso es el de la compareciente, una de las perjudicadas en unas diligencias previas del año 2012 tramitadas en el Juzgado de Instrucción número 44 de Madrid, que exponía su disconformidad con que, a pesar del tiempo transcurrido, no hubiera finalizado el citado procedimiento judicial.

En la información remitida por la **Fiscalía General del Estado** se comunicó que las citadas diligencias previas son un procedimiento complejo, compuesto de 35 tomos, con numerosos acusados y más de mil personas afectadas de distintos lugares de España, cuyas denuncias fueron acumuladas. No obstante, se informaba que la fase de instrucción había finalizado y se había dado traslado al ministerio fiscal y a las partes personadas como perjudicadas para formular acusación (18003594).

En algunas quejas se produce la normalización del procedimiento, una vez admitida la queja y solicitado informe por el Defensor del Pueblo.

Una interesada exponía que, el día 8 de noviembre de 2016, presentó una denuncia por falso testimonio contra varias personas que mintieron, desde su punto de vista, en un juicio laboral que tuvo, correspondiendo su conocimiento al Juzgado de Instrucción número 22 de Madrid en unas diligencias previas de 2016. Se lamentaba de que, hasta el momento, el Juzgado de Instrucción número 22 no había dictado resolución alguna que le permitiera progresar de alguna manera en el procedimiento, a pesar de que se había solicitado el impulso procesal mediante escritos de 27 de noviembre de 2016, 17 de mayo, 14 de junio y 21 de noviembre de 2017 y 8 de febrero y 9 de marzo de 2018.

En abril de 2018 se admitió la queja y se solicitó informe. El ministerio fiscal informó que las diligencias estuvieron en fase de estudio previo para determinar su incoación o sobreseimiento, teniendo en cuenta la numerosa y compleja documentación existente del pleito social, que incluía un *pendrive* con el juicio social completo. En fecha de 11 de mayo de 2018 el juzgado acordó incoar diligencias previas y la práctica de diligencias. El Juzgado de lo Social número 35 de Madrid expidió testimonio de la sentencia dictada en el procedimiento de despido y el 29 de mayo de 2018 se tomó declaración como perjudicada a la compareciente, considerando que desde esa fecha se había normalizado la tramitación del procedimiento en el Juzgado de Instrucción número 22 de Madrid (18004841).

Otra normalización del procedimiento, tras la petición de informe por esta institución en marzo de 2018, es la referida a unas diligencias previas de 2016 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Navalcarnero (Madrid). Según indicaba una asociación de afectados, en ese procedimiento, la Sección número 30 de la Audiencia Provincial de Madrid dictó auto de fecha 18 de mayo de 2017, por el que se estimaba el recurso de apelación, se revocaba la Providencia de 13 de diciembre de 2016 y el Auto de 13 de febrero de 2017 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Navalcarnero, y se acordaba la práctica de las diligencias solicitadas antes de valorar si continúa o no la tramitación del procedimiento. La asociación compareciente manifestaba su disconformidad con las dilaciones de un procedimiento iniciado hacía más de dos años y que, en el momento de presentar la queja, estaba pendiente de la práctica de esas diligencias.

La **Fiscalía General del Estado** remitió un informe de la Fiscalía de Área de Móstoles, en el que se comunicaba que, en fecha 6 de junio de 2018, se dictó auto acordando la reapertura de esas diligencias previas del Juzgado de Instrucción número 4 de Navalcarnero y la práctica de diversas diligencias probatorias, con lo que se había normalizado la tramitación del procedimiento (18003691).

El retraso en la ejecución de una sentencia penal puede ser causa de queja ante el Defensor del Pueblo, tal fue la presentada por una ciudadana que, según exponía, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Chiclana de la Frontera (Cádiz), con fecha 26 de julio de 2016, dictó sentencia en un juicio por delito leve. Un año después, el 17 de julio de 2017, la compareciente se había presentado en el juzgado para interesarse por la situación del procedimiento, donde le indicaron que no se había notificado la sentencia al condenado. Ese mismo día presentó escrito instando la agilización de la notificación y el 23 de noviembre de 2017 volvió a instar la agilización al no haber variado la situación del procedimiento, siguiendo la sentencia sin haber sido notificada, lo que dio lugar a formular su queja.

En la investigación seguida se pudo comprobar que por el juzgado, de oficio o en respuesta a los escritos de la interesada, se habían seguido actuaciones y dictado resoluciones, que incluían una requisitoria para averiguación domiciliaria del condenado a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General de la Guardia Civil, constando una última Providencia de 23 de marzo de 2018, acordando estar a la espera de la requisitoria de localización, en respuesta a un escrito de la interesada del día anterior, el 22 de marzo (18005171).

Noticias aparecidas en diversos medios de comunicación que plantean un problema, dan lugar a que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones de oficio. Por ejemplo, al tener conocimiento de que no se investigó el fallecimiento de una persona en el año 2016 en los calabozos de una Comisaría de Córdoba de la Policía Nacional.

En las actuaciones seguidas se pudo comprobar que por ese hecho se iniciaron unas diligencias policiales, que, remitidas a la autoridad judicial, motivaron la incoación de unas diligencias previas en el Juzgado de Instrucción número 1 de Córdoba, las cuales, según informó el ministerio fiscal, fueron archivadas por resolución judicial de 15 de junio de 2016 (18010179).

En medios de comunicación de Galicia se informaba de que había presos que cumplieron la pena y siguen en el Centro Penitenciario de Teixeiro (A Coruña) por la huelga de los funcionarios de Justicia. Según esas noticias, debido a huelga, no había funcionarios suficientes, ni en el juzgado de vigilancia ni en la fiscalía, para tramitar los permisos o los terceros grados, que no entran dentro de los servicios mínimos.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo solicitó a la **Consejería de Presidencia, Administración Pública y Justicia de la Xunta de Galicia** información acerca de la realidad de lo publicado y, en su caso, de las medidas que se hubieran adoptado o se fueran a adoptar para resolver la situación.

En el informe emitido, se indicaba que la huelga indefinida que se inició el día 7 de febrero en los centros de trabajo de la Administración de Justicia en Galicia se refería al personal de los cuerpos de Gestión, Tramitación y Auxilio Judicial, de manera que los jueces, magistrados, fiscales y letrados de la Administración de Justicia, no estaban convocados a ella, acudiendo a sus respectivas oficinas a desempeñar las funciones que le son propias, como también los servicios mínimos con relación al personal al servicio de la Administración de Justicia para garantizar los servicios públicos esenciales (entre otros, actuaciones en que venza un plazo improrrogable cuyo incumplimiento pueda afectar a la tutela judicial efectiva, actuaciones cuya urgencia venga determinada por las leyes procesales o por los bienes jurídicos en juego, etcétera).

Por Orden de 5 de febrero de 2018 fueron fijados los servicios mínimos imprescindibles para garantizar la prestación de los servicios esenciales de la

Administración de Justicia en Galicia, con el fin de conjugar debidamente el derecho a la huelga reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución española en la forma prevista en el artículo 496.d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el mantenimiento de los servicios esenciales. Los servicios mínimos establecidos en la indicada orden fueron impugnados por la representación sindical por considerarlos excesivos, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Concretamente, en lo que se refería a los juzgados de vigilancia penitenciaria, se estableció en dicha orden como dotación mínima tres funcionarios —uno por cada cuerpo de los convocados a la huelga—, para garantizar los derechos de los presos, como expresamente indica la mencionada norma, e indicando que los juzgados de vigilancia penitenciaria garantizan bienes jurídicos especialmente protegidos por el ordenamiento jurídico y, esencialmente, bienes personalísimos y primarios como, entre otros, la libertad de las personas, así como en las oficinas fiscales, además del personal del servicio de guarda, otros dos funcionarios más.

El informe finalizaba indicando que no era a la Xunta de Galicia, sino a los directores funcionales de los juzgados y fiscalías, autoridades responsables de dirigir dichas oficinas, a quienes correspondía la interpretación del ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los trámites sin los cuales se pondrían en peligro bienes jurídicos esenciales anteriormente indicados y, en concreto, las indicaciones oportunas para la realización de aquellas actuaciones judiciales y procesales necesarias para garantizar el concreto funcionamiento del servicio esencial de la Administración de Justicia, comprendiendo, por lo tanto, aquellas tareas vinculadas a las mismas e imprescindibles para la completa realización de los servicios (18007767).

Contencioso-Administrativas

Como se ha indicado en anteriores informes, el ciudadano no solo sufre las dilaciones que se han producido en la tramitación del procedimiento contencioso-administrativo, sino que, además, una vez que ha conseguido una sentencia a su favor, tiene que soportar que la Administración no sea diligente en abonar la cantidad a la que ha sido condenada.

Este es el caso de la queja referida a la ejecución de resoluciones adoptadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos, en una ejecución de títulos judiciales del año 2013, consecuencia de una sentencia dictada en un procedimiento ordinario. En este procedimiento, iniciado en el año 2006, la representación procesal del interesado, por medio de escrito de fecha 28 de abril de 2017, solicitó a la sala que se estimara la falta de diligencia por parte de la Administración en el cumplimiento de la sentencia, fundando dicha petición en que

constaba en autos un informe del jefe de la demarcación de carreteras de 24 de mayo de 2016, en el que se hace constar que el día 19 de mayo de 2016 se había solicitado el crédito correspondiente.

Tras las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, la **Subdirección General de Coordinación de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento** informó que, por Oficio del 19 de septiembre de 2017, el importe que se adeudaba para el pago de la expropiación de la finca se haría con cargo al Presupuesto General del Estado para el año 2017, aprobado el 27 de junio.

El crédito para el pago se aprobó en fecha 14 de diciembre de 2017, la notificación de pago se realizó el 11 de enero de 2018 y, finalmente, la transferencia del Banco de España, a favor del interesado se efectuó con fecha de 12 de febrero, viendo el interesado que se hacía efectivo el reconocimiento de su reclamación, 12 años después de iniciado el procedimiento contencioso-administrativo (18000264).

En ocasiones, a pesar de que el compareciente fundamenta su queja en dilaciones injustificadas, se comprueba que tales no existen, como en la presentada por el retraso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla en un procedimiento ordinario incoado en 2012, que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra una resolución del Servicio Andaluz de Salud. La interesada, ya que la tramitación del procedimiento ordinario había durado cuatro años, temía que el recurso de apelación se alargara en sede del Tribunal Superior de Justicia.

Ello no fue así, pues en la información recibida se participó que las actuaciones procedentes del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla fueron remitidas y registradas en la Sala de lo Contencioso-Administrativo el 20 de octubre de 2017, se formó rollo de apelación y transcurrieron solo ocho meses desde la recepción de las actuaciones hasta su señalamiento para deliberación, votación y fallo en junio de 2018. Al respecto, el Consejo General del Poder Judicial consideraba que el tiempo de respuesta de esa sala había sido prácticamente igual al tiempo medio de respuesta nacional de los órganos de la misma clase, habiendo dado el impulso de oficio procedente en una correcta tramitación, que no había sido descuidada o carente de diligencia (18005131).

Por otro lado, una ciudadana exponía que, en noviembre de 2016, se le denegó la residencia, por lo que, realizados los trámites previos oportunos, interpuso recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, que incoó el correspondiente procedimiento abreviado. Estando citada para celebración de juicio el 14 de marzo de 2018, este se suspendió para verificar si la abogada había

interpuesto el recurso en plazo. Verificado este extremo, volvió a ser citada en fecha 10 de julio de 2018, pero se lamentaba de que por providencia de esa misma fecha, debido a problemas informáticos del juzgado, se señaló el 4 de febrero de 2019 para la celebración de la vista oral.

El Consejo General del Poder Judicial consideró que, por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, también en este caso se había dado una correcta tramitación a ese procedimiento abreviado, pues de las actuaciones realizadas durante el período de la queja de la interesada, del 5 de octubre de 2017, fecha de interposición de la demanda, al 24 de septiembre de 2018 fecha y notificación de la sentencia, no se podía deducir una inacción o desatención del órgano judicial (18009544).

Otro ciudadano manifestaba su disconformidad con el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, por la tramitación de un procedimiento ordinario del año 2015, en el que a pesar del tiempo transcurrido desde su presentación no se había dictado resolución.

La Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, tras señalar que la sentencia se dictó el día 3 de abril de 2018, consideró que no había habido demora imputable al órgano judicial en la tramitación del procedimiento ni esta había sido descuidada o carente de diligencia, ya que la materia sobre la que versaba el procedimiento así como su íntima relación con otro tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, cuyo objeto era la derivación de responsabilidad contra el administrador de la mercantil recurrente, por lo que procedía que ambos procedimientos, para evitar contradicciones, fueran resueltos por el mismo juzgador, quedando concluso el procedimiento el día 2 de abril del año 2018 (18006108-01).

Laborales

Por lo que respecta a la jurisdicción social, es recurrente que el Consejo General del Poder Judicial, en sus informes, haga referencia a la carga de trabajo y a la dedicación del órgano judicial objeto de informe.

En el informe de 2017 se hizo referencia a los juzgados de lo social de Barcelona y, a título de ejemplo, se recogen dos quejas referidas a juzgados de lo social de Madrid, Valencia y Valladolid.

En concreto, al Juzgado de lo Social número 28 de Madrid, cuya carga de trabajo alcanzó el 142 % del indicador de entrada en 2016; el 174 % en 2017 y el 123 % en el primer semestre de 2018, así como que la dedicación del órgano alcanzó en 2016 el

101 % del indicador; en 2017, el 120 %, y en los seis primeros meses de 2018 el 140 % (con refuerzo). En cuanto al Juzgado de lo Social número 8 de Valencia, la carga de trabajo fue de un 138,6 % del indicador en 2015; un 130 % en 2016 y un 124 % en 2017, y la dedicación del órgano con relación al indicador fue del 111 % en 2015; del 112 % en 2016 y del 109 % en 2017. En el Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid, la carga de trabajo alcanzó el 107 % del indicador en 2016; el 121 % en 2017 y el 134 % en los tres primeros trimestres de 2018, y la dedicación del órgano superó el correspondiente indicador en todo el período analizado, alcanzando un 160 % en 2016; un 107 % en 2017 y un 107 % en los tres primeros trimestres de 2018.

La queja referida al Juzgado de lo Social número 28 de Madrid en un procedimiento de despido de 2017, se fundamentaba en que, con fecha 23 de enero de 2018, se solicitó la ejecución del acta de conciliación y en que, después de 10 meses, a la fecha de presentar la queja —septiembre de 2018—, solo se habían cobrado 67,64 euros procedentes del embargo de una cuenta bancaria a nombre de la empresa.

El **Consejo General del Poder Judicial** informó de que la ejecución de los autos no había sufrido demoras valorables, ya que se había procedido a realizar los trámites de embargo sin dilación, habiéndose obtenido, tras las correspondientes diligencias de averiguación de bienes, una pequeña cantidad, que fue entregada al demandante. El hecho de que no se hubieran encontrado bienes susceptibles de embargo había llevado, finalmente, al dictado de la insolvencia provisional de la empresa demandada, tras lo cual el ejecutante tenía abierta la vía de reclamación ante el FOGASA y para ello había solicitado el testimonio del auto de insolvencia. Toda la tramitación del asunto, desde el día 24 de enero de 2018, fecha en que se solicitó la ejecución, hasta el 4 de septiembre, fecha en que se había dictado la insolvencia de la empresa, se había llevado a cabo en un período de aproximadamente seis meses, tiempo que se consideraba razonable a la vista de los trámites necesarios (18014170).

En cuanto al Juzgado de lo Social número 8 de Valencia, el interesado exponía que el 20 de noviembre de 2017 formalizó demanda contra la empresa por acoso laboral, vejaciones y humillaciones por parte de directivos, acompañada de suspensión de empleo y sueldo. El quejante se lamentaba de que, con fecha 17 de enero de 2018, el citado juzgado hubiera señalado el 24 de enero de 2019 para el acto de conciliación y, en su caso, la celebración del acto del juicio, lo que representa que durante más de un año iba a tener que estar soportando una situación insostenible que le suponía graves perjuicios emocionales.

La Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial consideró que de los hechos expuestos no puede desprenderse la existencia de irregularidades en la tramitación del referido procedimiento, pues se trata de un asunto que no tiene el carácter de urgente ni preferente con arreglo a la legislación procesal

laboral y el señalamiento se ha realizado por riguroso orden de entrada, a lo que se añade que la causa del retraso en el señalamiento es de carácter estructural y se corresponde con la elevada entrada de asuntos en los últimos años (18004036).

En el caso del Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid, el compareciente exponía que, en mayo de 2018, presentó demanda de extinción de contrato, que se tramita como un procedimiento despido/ceses en general y en el que se señaló la vista para el día 21 de septiembre de 2018. Dos días antes de la celebración del juicio, por Diligencia de Ordenación de 19 de septiembre, se le comunicó por parte del citado juzgado que, ante el cese de un juez de refuerzo, el juicio quedaba suspendido sin fecha alternativa.

El interesado, además de lamentarse de los perjuicios que le ocasionaba dicha suspensión, indicaba que otros trabajadores de la empresa, en su misma situación, presentaron demanda que recayó en otro juzgado de lo social de la misma ciudad de Valladolid y ya habían obtenido sentencia por este asunto.

El informe del Consejo General del Poder Judicial concluye que es cierto que la demora en el señalamiento del juicio excede, sin duda, las legítimas expectativas de los ciudadanos ante la justicia, pero, desgraciadamente, esta situación no puede considerarse injustificada ni arbitraria en un juzgado de lo social que presenta el volumen de trabajo y pendencia de ese juzgado, considerando también que no puede desprenderse la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento, pues el retraso en la fecha del señalamiento responde al elevado volumen de entrada de asuntos y moderada pendencia que soporta el juzgado y al cese de la jueza de refuerzo a la que, inicialmente, se había asignado el asunto, que determinó la necesidad de suspender los juicios señalados para ser celebrados por ella en fechas posteriores a su cese y volverlos a señalar una vez nombrada una nueva jueza de refuerzo, lo que se llevó a efecto con prontitud. Asimismo, se informó que esa clase de procedimiento no tiene atribuido el carácter de urgente con arreglo a la legislación procesal, a pesar de lo cual el órgano había otorgado preferencia al asunto, de acuerdo con el tipo de pretensión ejercitada, razón por la que se habían señalado los actos de conciliación y juicio en una fecha bastante anterior a la que le hubiese correspondido por estricto orden de entrada y admisión a trámite de la demanda (18015475).

Por el Juzgado de lo Social número 11 de Barcelona se dictó sentencia el 16 de noviembre de 2016 en un procedimiento de despido de 2015, condenando a la parte actora al pago de una cantidad en concepto de indemnización. La demandada presentó recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en enero de 2018, más de dos años después, acudió al Defensor del Pueblo porque no se había emitido resolución alguna.

En las actuaciones seguidas se pudo constatar que, efectivamente, el juzgado dictó sentencia el 16 de noviembre de 2016, estimando parcialmente la demanda frente a la empresa. Dicha empresa presentó un escrito el 29 de noviembre, anunciando recurso de reposición, pero para poder formularlo, al no conocer el catalán, solicitó que se tradujese la sentencia al castellano, lo que se llevó a cabo oportunamente, y el 3 de febrero de 2017 se facilitó la traducción. En esa fecha se alzó la suspensión del plazo para presentar el recurso.

Mediante diligencia de ordenación de 22 de febrero de 2017 se tuvo por formalizado, y por impugnado con la diligencia de ordenación de 6 de abril, siendo elevadas las actuaciones el 2 de mayo a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que dictó sentencia el 10 de julio de 2017, desestimando el recurso, que en el día de emitir su informe el Consejo General del Poder Judicial era firme y se encontraba en trámite de ejecución.

La Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial estimó que no se había incurrido en demora al tramitar el recurso de reposición concernido, pues la única dilación, respecto de la media de tiempo que transcurre en los restantes recursos de suplicación del juzgado afectado, había tenido lugar por la necesidad de enviar la sentencia al servicio de traducciones dependiente del **Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña** (18000077).

En la jurisdicción social también hay situaciones en las que las dilaciones no se pueden atribuir al órgano judicial, como la queja en la que la compareciente exponía que, el 4 de diciembre de 2017, el Juzgado de lo Social número 1 de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) dictó sentencia en un procedimiento de seguridad social, estimando parcialmente su demanda sobre la incapacidad permanente, con derecho a percibir una indemnización.

En enero de 2018, la interesada solicitó al citado juzgado que se le concediera un anticipo a cuenta del importe de la indemnización, asumiendo la obligación de reintegro si procediera. El 29 de enero de 2018, mediante auto y decreto del citado juzgado se despachó la ejecución provisional y se requirió, a través de la **Abogacía del Estado**, que por medio del correspondiente organismo gestor se consignara en la cuenta de depósitos y consignaciones la cantidad solicitada.

Al haber transcurrido sobradamente el plazo otorgado, el juzgado recordó a la Abogacía del Estado en tres ocasiones el urgente cumplimiento de lo requerido, lo que dio lugar a que la interesada presentara la queja disconforme con que el Estado no cumpliera con los citados requerimientos judiciales.

Una vez iniciadas las correspondientes actuaciones con la **Dirección del Servicio Jurídico del Estado**, la interesada remitió escrito al Defensor del Pueblo,

comunicando que había recibido en su cuenta corriente el ingreso de la cantidad acordada, de lo que se informó a la Abogacía del Estado, dando por finalizado el expediente (18005897).

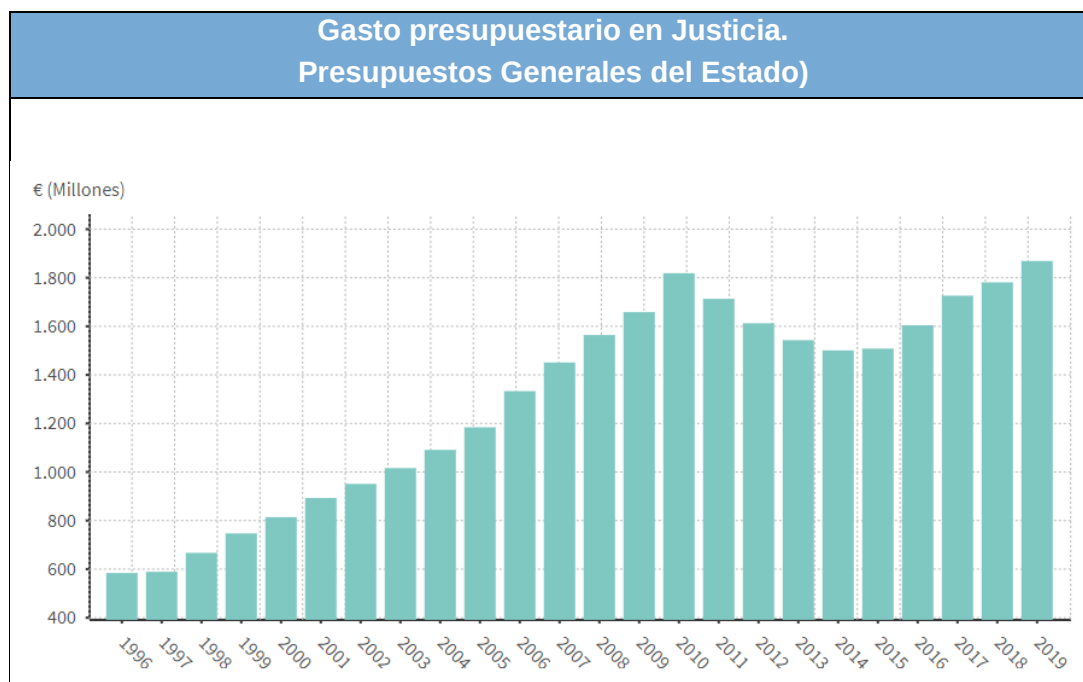
Causas

Se ha conmemorado en 2018 el cuadragésimo aniversario de la Constitución y, con ella, del reconocimiento de derechos fundamentales relacionados con la justicia. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1) y el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2), entre otros derechos fundamentales de naturaleza procesal, son logros de la Constitución. Que los ciudadanos acudan masivamente a la Justicia, es algo que no había sucedido, en tan alto grado, anteriormente. Precisamente la división de poderes, atribuyendo al Poder Judicial, en exclusiva, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es una característica esencial de un Estado social y democrático de derecho. Es enormemente positivo que los ciudadanos confíen en los jueces y ejerciten acciones, incluso masivamente, ante ellos. Sin embargo, los desajustes entre la «demanda» de justicia y la «oferta» que los poderes públicos ofrecen de ella causan una profunda insatisfacción en la ciudadanía.

Es cierto que, objetivamente, muchos procesos duran demasiado, y la insatisfacción ciudadana llega al Defensor del Pueblo a través de muchas quejas. Este tipo de quejas han sido una constante en la historia institucional del Defensor del Pueblo, desde 1983 hasta la actualidad. Los esfuerzos de todos los gobiernos democráticos desde entonces, incluyendo numerosas reformas procesales, han aliviado pero no solucionado el problema de las demoras.

Una de las características de la Constitución es que, si bien atribuye con carácter exclusivo la potestad jurisdiccional a juzgados y tribunales (artículo 117.3), reparte otras competencias relacionadas con la justicia entre diferentes instituciones. La más importante, sin duda, el Consejo General del Poder Judicial, su órgano de gobierno (artículo 122.2). Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, con la acuñación del concepto de «administración de la Administración de Justicia», quedó zanjada la cuestión —en sentido afirmativo— de si las comunidades autónomas podían asumir o no competencias sobre determinados medios personales (personal auxiliar) y sobre los medios materiales (edificios, sistemas informáticos...) al servicio de la Administración de Justicia. Así pues, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas, así como las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en las correspondientes leyes de presupuestos, han de tomar las medidas necesarias para que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no se vea vulnerado por insuficiencia de medios.

La evolución presupuestaria en materia de justicia ofrece datos relevantes sobre el esfuerzo de las políticas públicas en este campo. Han de tenerse en cuenta los Presupuestos Generales del Estado, los Presupuestos de las comunidades autónomas con competencias de justicia y el Presupuesto del Consejo General del Poder Judicial. Este último es una cifra muy pequeña, considerando el conjunto. Pueden observarse con claridad los efectos negativos de la última crisis económica en los Presupuestos Generales del Estado a partir de 2011. En el caso de las comunidades autónomas, la incidencia de la crisis en los presupuestos de justicia ha sido desigual.



Fuente: MINHAFP, www.epdata.es

Presupuestos iniciales de los servicios públicos básicos de Justicia de las comunidades autónomas. Datos consolidados

Unidades: Miles de euros								
	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Andalucía	525.134.671,0	492.796,2	471.136,7	478.651,5	498.307,5	499.620,5	495.715,4	462.145,0
Aragón	74.326.380,9	71.578,4	72.288,1	73.926,5	78.793,9	70.300,5	68.772,8	65.554,0
Asturias (Principado de)	55.565.414,0	53.649,6	52.108,4	51.441,5	51.441,5	61.666,8	61.666,8	73.051,7
Comunitat Valenciana	280.924.000,0	264.124,4	241.235,1	236.264,6	249.159,9	255.360,5	283.691,6	291.715,2
Canarias	142.977.810,0	132.626,6	132.452,5	134.049,7	146.983,6	165.762,2	129.388,4	151.735,6
Cantabria	30.063.498,0	29.211,4	28.563,9	28.417,6	28.298,1	31.644,9	32.748,4	33.535,1
Castilla y León	162.616,0	45,7	140,7	110,3	136,4	177,1	770,7	851,8
Castilla-La Mancha							610,7	679,3
Cataluña	593.401.298,4	551.980,5	552.036,0	538.685,1	535.095,5	535.095,5	575.305,5	648.644,0
Extremadura								
Galicia	135.458.611,0	128.243,8	114.183,6	110.214,1	105.705,9	105.463,8	106.291,6	99.465,2
Balears (Illes)	12.396.629,0	113,4	175,8	172,7	177,4	167,7	182,3	182,3
Madrid (Comunidad de)	448.457.777,0	402.192,0	393.760,7	378.163,7	391.165,1	412.456,7	410.419,7	415.323,0
Murcia (Región de)							3.127,6	
Navarra (Comunidad Foral de)	28.735.365,0	27.021,5	25.503,2	25.381,2	23.642,4	29.867,5	32.355,2	35.613,6
País Vasco	171.187.959,0	173.242,2	173.732,2	168.912,0	166.946,2	166.946,2	173.233,0	178.525,0
Rioja (La)	15.204.161,0	18.009,9	26.744,9	25.611,3	23.329,0	20.861,1		
ESPAÑA	2.513.996.190,3	2.344.835,6	2.284.062,0	2.250.001,7	2.299.182,4	2.355.390,9	2.374.279,6	2.457.020,7

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Andalucía	460.667,0	446.463,0	412.496,2	391.882,9	335.691,0	290.758,9	260.769,7	236.832,1
Aragón	61.782,7	53.722,9	2.184,2	2.067,0	1.983,2			
Asturias (Principado de)	34.217,2	24.766,5	24.107,0	8.576,9	6.683,4	5.925,2		
Comunitat Valenciana	295.383,8	287.038,2	211.129,5	179.327,6	161.844,3	143.598,3	127.881,7	117.990,8
Canarias	158.060,0	163.344,8	151.201,7	131.615,7	116.629,3	93.522,5	70.507,7	64.950,7
Cantabria	33.240,0	29.240,3	625,9	900,7	573,8			
Castilla y León	856,7	499,3	327,7	614,6	1.198,9			
Castilla-La Mancha	327,5	2.094,9	219,7	142,1				
Cataluña	599.555,0	573.044,2	510.378,6	459.868,8	598.078,5	526.082,7	479.112,2	441.637,1
Extremadura								
Galicia	105.132,3	99.167,4	94.622,0	87.909,7	82.189,8	78.555,3	76.491,7	74.599,0
Baleares (Illes)	268,2	196,6	100,0	100,0	6.671,1			
Madrid (Comunidad de)	405.335,9	469.772,3	369.547,1	323.020,1	316.159,6	255.939,3	108.745,2	1.460,2
Murcia (Región de)								
Navarra (Comunidad Foral de)	33.139,2	29.814,8	26.360,3	24.376,6	23.291,5	22.894,2	17.903,1	17.122,3
País Vasco	174.828,0	161.894,0	136.972,0	126.013,6	108.404,6	97.824,8	97.824,8	91.017,6
Rioja (La)								
ESPAÑA	2.362.793,3	2.341.059,1	1.940.271,8	1.736.416,2	1.759.399,1	1.515.101,2	1.239.236,0	1.045.609,6

SERIES 2006- 17						
	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Andalucía	437.413.540	400.054.713	383.523.054	390.797.412	402.712.617	407.792.752
Aragón	74.304.532	69.705.209	70.267.757	71.901.265	76.753.765	68.209.143
Asturias	48.955.150	47.410.742	48.510.185	44.988.742	44.988.742	52.976.787
Canarias	142.977.810	131.210.713	129.539.825	131.089.009	146.983.627	165.834.624
Cantabria	30.313.498	29.252.353	28.603.900	28.447.600	28.328.056	31.717.497
Cataluña	494.280.377	497.509.803	457.582.757	447.315.280	446.558.081	446.558.081
C.Valenciana	275.488.700	258.665.600	241.235.090	236.264.620	249.159.880	255.360.450
Galicia	139.867.080	133.114.734	118.537.738	120.644.509	126.751.241	140.975.447
Madrid	421.699.398	363.677.354	355.582.931	337.005.961	349.334.225	362.618.111
Navarra	28.735.365	26.896.525	26.597.441	26.452.137	24.630.057	30.464.574
País Vasco	175.172.959	173.602.216	167.696.217	162.894.077	156.368.448	167.875.744
La Rioja	15.204.161	18.009.860	26.744.886	25.611.282	23.329.048	20.861.089
Ministerio	1.588.491.270	1.474.274.270	1.378.439.210	1.365.896.550	1.398.867.930	1.453.632.860
CGPJ	56.274.670	54.883.560	54.883.560	57.955.190	62.778.970	71.352.510
TOTAL	3.929.178.510	3.678.267.652	3.487.744.551	3.447.263.634	3.537.544.687	3.676.229.669

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Andalucía	406.055.147	416.054.489	412.522.938	395.711.488	368.184.877	349.566.535
Aragón	66.636.002	63.229.656				
Asturias	54.790.312	65.798.256				
Canarias	127.028.590	151.305.360	157.618.686	162.881.708	149.771.323	130.226.162
Cantabria	32.853.360	33.670.133				
Cataluña	466.016.580	527.848.909	481.468.940	454.776.244	396.188.557	350.126.403
C.Valenciana	236.005.620	242.210.100	240.289.170	239.647.010	199.234.870	168.435.650
Galicia	126.052.876	124.426.889	105.132.277	99.167.373	94.621.964	87.909.668
Madrid	358.465.895	365.455.446	415.418.726	420.417.935	376.261.909	293.803.639
Navarra	33.965.675	40.471.786	34.442.164	31.534.797	26.879.002	24.879.826
País Vasco	154.222.151	159.714.267	157.263.184	137.614.250	120.883.565	112.235.851
La Rioja						
Ministerio	1.541.106.720	1.629.874.120	1.475.393.360	1.395.044.560	1.309.172.770	1.198.258.770
CGPJ	74.217.930	78.110.790	77.042.570	72.863.890	68.990.640	64.830.600
TOTAL	3.677.416.858	3.898.170.201	3.556.592.015	3.409.659.255	3.110.189.477	2.780.273.104

Fuente: a) Series 2002-2017: web del Consejo General del Poder Judicial. Asesoría Presupuestaria de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas.

b) Series 2006-2017, que incluye el presupuesto del Ministerio de Justicia y el del Consejo General

del Poder Judicial: web del Consejo General del Poder Judicial. Elaboración por la Sección de Estadística Judicial basándose en los portales de presupuestos de las administraciones y Comisión Nacional de Estadística Judicial.

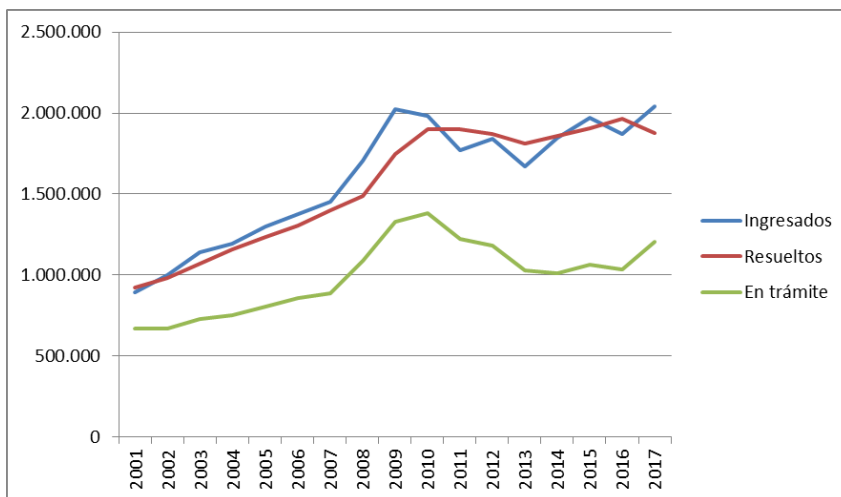
El Defensor del Pueblo ha constatado, en no pocas ocasiones, que las demoras se deben a problemas estructurales del órgano judicial, sin que exista una responsabilidad del titular o del personal del juzgado. No debe olvidarse, por otra parte, que el incumplimiento de los plazos procesales llamados impropios (los que tiene el órgano conforme a las leyes procesales) no dejan de ser una «anormalidad». En este sentido, el recordado magistrado Tomás y Valiente, en su voto particular a la STC 5/1985, de 23 de enero, afirmó que «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 frecuente...y, en segundo término, porque ...si hubiere que tomar como regla para medir el respeto o la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas ese mismo derecho anormal, pero general, ello equivaldría a dejar vacío de contenido esencial el derecho fundamental». Puede decirse que los plazos procesales impropios no son realistas, pero al generar expectativas de cumplimiento, se produce insatisfacción ciudadana.

La excesiva judicialización de la vida cotidiana —causa también de los retrasos— viene motivada, en gran medida, por el escaso arraigo en la sociedad española de «la cultura del acuerdo». A pesar de que han sido numerosos los intentos de implantación de proyectos de mediación, conciliación y arbitraje, el desconocimiento ciudadano de estos instrumentos jurídicos es un hecho.

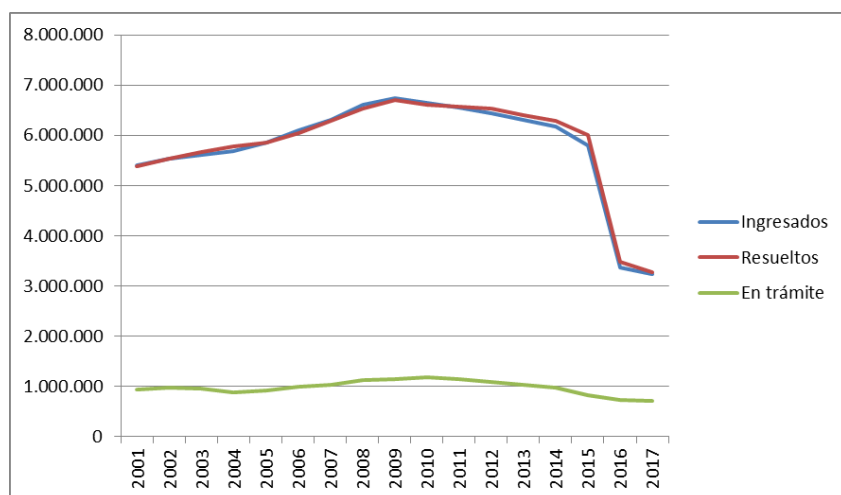
No hay ninguna razón objetiva para que las vías de resolución extrajudicial de conflictos, que tan arraigadas están en otros países, como el Reino Unido, no puedan funcionar en España. Sin embargo, hasta el momento, el legislador y los poderes públicos, los jueces, fiscales, abogados y, en definitiva, todos los operadores jurídicos, han fracasado en el intento de concienciar a la ciudadanía de que los acuerdos extrajudiciales pueden ser tan válidos, eficaces y justos como una resolución judicial. Ni tan siquiera el hecho de que puede ser más rápida la resolución del conflicto ha convencido a los ciudadanos para que acudan a la vía extrajudicial: se continúa en la idea de que los pleitos «aunque sean interminables, acaban siendo más justos».

La excesiva recurrencia al litigio por parte de la ciudadanía se pone de manifiesto en los datos que ofrece el Servicio de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial:

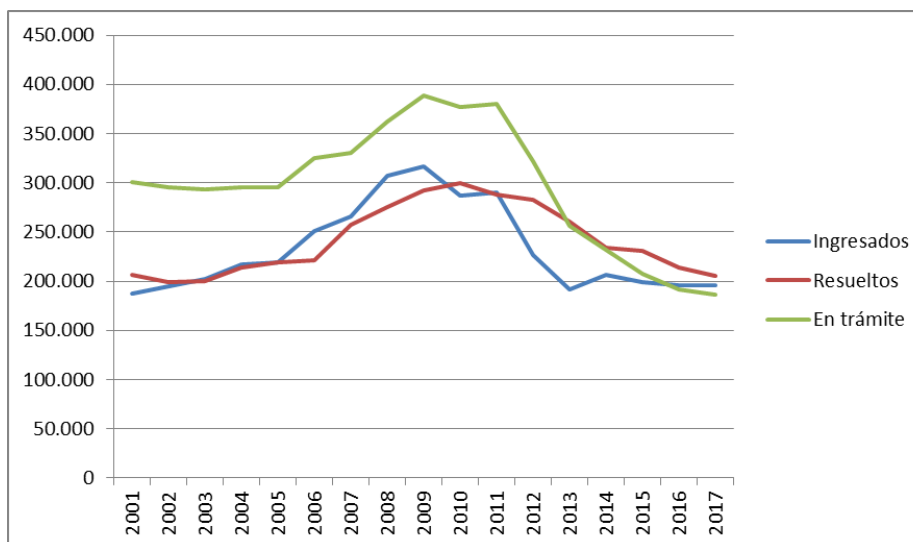
Jurisdicción civil



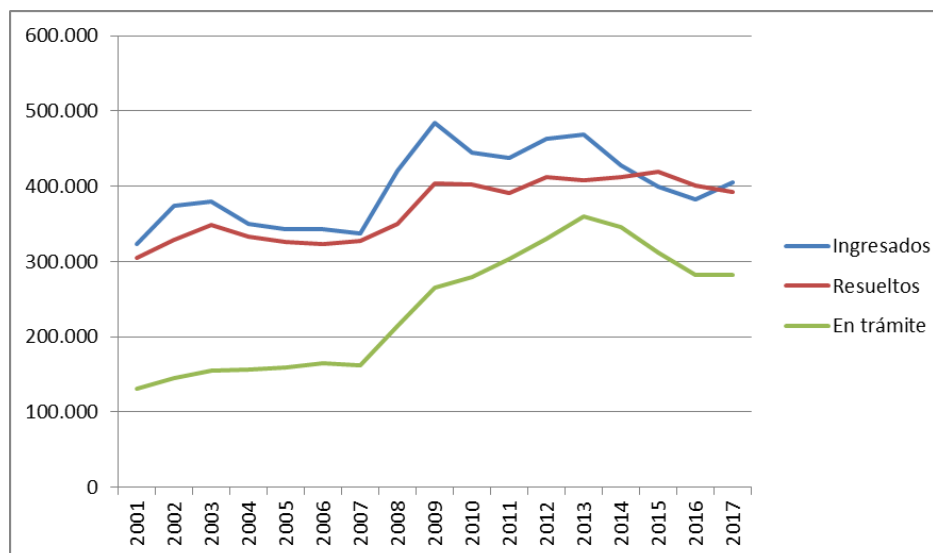
Jurisdicción penal



Jurisdicción contencioso-administrativa



Jurisdicción social



Pese a la tendencia a la baja en los órdenes contencioso-administrativo y social (la reducción en el orden penal se explica más bien por la no obligatoriedad de remisión de las denuncias penales al juzgado en algunos casos a partir de 2015), es innegable la actual ausencia de cultura de negociación en la resolución de conflictos. Pero una sociedad madura democráticamente debe caminar, necesariamente, en esa dirección.

Por otra parte, la causa de la exorbitante pendencia que ha presentado la jurisdicción contencioso-administrativa durante muchos años —aunque ahora la tendencia sea a la baja— no puede atribuirse exclusivamente a una desaforada litigiosidad por parte de la ciudadanía, sino que obedece también a las disfunciones que conlleva la mala praxis administrativa.

Se han detectado casos en que la Administración utiliza, de forma abusiva, resoluciones idénticas, con ausencia de la oportuna motivación del caso concreto que, inevitablemente, fuerzan al administrado a plantear el correspondiente recurso contencioso-administrativo. En otros supuestos, se ha constatado la extralimitación en la utilización indiscriminada de la figura del silencio administrativo, que también obliga, en muchas ocasiones, al ciudadano a judicializar el problema que le afecta. Resulta asombroso que una Administración demandada pueda tardar incluso años en el trámite de remisión del expediente administrativo al órgano judicial competente para que este pueda empezar a valorar el caso planteado. En otros casos, se ha constatado como la propia Administración retarda conscientemente la ejecución de resoluciones judiciales adversas a sus intereses.

Todas estas prácticas irregulares son inadmisibles y deben, no solo ser erradicadas, sino sancionadas con dureza, respondiendo el funcionario o persona al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de dichos asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes, tan pronto se detecten este tipo de actuaciones.

Las administraciones deben servir con objetividad y eficacia al interés general, ajustar su actuación a un riguroso sometimiento a la ley y a la norma habilitante de su actuación, y asumir su cuota de responsabilidad en la excesiva carga de trabajo que recae en los juzgados y tribunales contencioso-administrativos.

Asimismo, la informatización de los sistemas de gestión de los asuntos judiciales, que aporta ventajas incuestionables para la agilización de la tramitación de los procedimientos, también permite detectar con facilidad la causa y/o persona responsable del retraso, lo que implica que, además de restablecer rápidamente si es posible la normal tramitación del procedimiento, se puede individualizar la responsabilidad de quien no ha actuado con la diligencia debida y no ha cumplido con las funciones que le habían sido encomendadas.

La tardanza injustificada en la tramitación de los procesos judiciales supone un preocupante debilitamiento de la confianza ciudadana en la Justicia. Además, un sistema judicial eficiente es un motor de desarrollo económico. Pero lo más importante es que la adecuada temporalidad en la resolución y ejecución judicial es un presupuesto básico para alcanzar la justicia en su dimensión material.

Finalmente, no es ocioso recordar que el establecimiento por parte del Consejo General del Poder Judicial de unos estándares o módulos de resolución de asuntos obliga a los jueces y magistrados a un elevado ritmo de resolución que burocratiza su función. Aunque la finalidad principal de dicha medida sea disminuir la elevada litigiosidad, a largo plazo supone, irremediablemente, el deterioro de la calidad de las resoluciones judiciales (el uso —y abuso— de la herramienta informática del «copia y pega», tan extendida en todas las profesiones, puede distorsionar el análisis individualizado y riguroso de la problemática objeto de litigio, que exigen las resoluciones judiciales). Parece evidente que el hecho de optar por un modelo de «juez de cantidad» tiene consecuencias: por una parte, contribuye a la reducción de la pendency; por otra, puede mermar la calidad de las resoluciones.

Algunas orientaciones para abordar el problema

El problema de los retrasos o dilaciones debe ser abordado a través de medidas complementarias de diversa índole. No se trata de que no haya sido afrontado por los sucesivos gobiernos, con mayor o menor acierto, sino de que el resultado no ha sido satisfactorio. El Defensor del Pueblo quiere, una vez más, alertar del problema y exponer algunas orientaciones para darle respuesta. Corresponde, en todo caso, a los poderes públicos ofrecer las soluciones técnicas concretas en cada uno de los órdenes jurisdiccionales y territorios afectados.

La litigiosidad puede prevenirse de diversas formas. El éxito en esta tarea redundaría en una reducción de la carga de trabajo de los tribunales y en una mejora de la rapidez en la respuesta cuando los ciudadanos han de acudir a ellos. En este orden de ideas, la claridad y buena técnica en la elaboración de las normas, el fomento de los medios alternativos de solución de conflictos y el correcto funcionamiento de las administraciones reducirían la litigiosidad.

Sobre este último aspecto, la buena praxis administrativa (tarea central en la labor fiscalizadora del Defensor del Pueblo es, precisamente, detectar casos de mala praxis) es fundamental para prevenir la judicialización de los conflictos. Por eso, es tarea de todas las administraciones públicas el perfeccionamiento de su actividad, coadyuvando con ello a la rapidez de la justicia cuando la Administración haya de ser demandada.

El proceso judicial es solo uno de los medios de solución de conflictos jurídicos. Parece utópico plantear un verdadero cambio de mentalidad que considere a otros sistemas de resolución extrajudicial (autocompositivos o heterocompositivos) como preferibles por el ciudadano —y sus abogados— al proceso judicial. Lo que sí debe exigirse es que se fomenten desde los poderes públicos, que se regulen adecuadamente, que sean verdaderamente eficaces como alternativas. El fracaso, por ejemplo, de la mediación que se estableció en su día para abordar el problema de las cláusulas suelo debe servir de aprendizaje sobre cómo regular estos medios de resolución de controversias jurídicas.

Un mecanismo de resolución de controversias alternativo a los juzgados es el arbitraje. La Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, fue reformada por la Ley 11/2011, de 20 de mayo, pasando a denominarse Ley de Arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado. Entre las ventajas que ofrece el arbitraje se pueden destacar: la rapidez del procedimiento, la especialidad del árbitro, la flexibilidad e inmediatez, la confidencialidad, el que el laudo arbitral se equipara a la sentencia judicial y es de obligado cumplimiento; y que, además, se conoce el coste del procedimiento desde su inicio. Ahora bien, solo son susceptibles de arbitraje aquellas materias de libre disposición conforme a derecho.

Por otra parte, la mediación en conflictos de familia puede ser un instrumento muy eficaz para evitar el agravamiento de la situación y suavizar las tensiones existentes. La judicialización de los conflictos familiares conlleva, en muchas ocasiones, un binomio de las figuras de «perdedor/ganador» que es letal para la estabilidad del núcleo familiar, sobre todo cuando la situación afecta a hijos e hijas menores de edad: frecuentemente, la demanda se plantea entre las partes como una declaración de guerra.

La mediación familiar intrajudicial se incorporó al ordenamiento español a través de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. Por su parte, la actual Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, así como el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la mencionada Ley 5/2012, de 6 de julio, no han cubierto las expectativas planteadas inicialmente.

Las ventajas que, para las partes, presenta el proceso de mediación intraprocesal son indudables —como reiteradamente ha sostenido el Defensor del Pueblo en sus informes anuales— y entre ellas se pueden destacar: la agilización del procedimiento; la disminución de los costes del proceso; los acuerdos alcanzados se ajustan mejor a las necesidades de la unidad familiar y favorecen la posibilidad de una custodia compartida de los hijos o el establecimiento de un régimen de visitas amplio para el progenitor no custodio. Sin perjuicio de la importancia de todas esas ventajas, quizás la más

trascendental sea la de evitar el alto coste emocional que supone un proceso matrimonial contencioso.

El Defensor del Pueblo considera que, sin perjuicio del trabajo hecho hasta el momento, se debe seguir avanzando en la potenciación de la mediación familiar extraprocesal, previa al inicio de la vía judicial. Además, la mediación, el arbitraje y la conciliación podrían desempeñar un papel relevante, como tales instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos, en un ámbito mucho más amplio, como en materia de sucesiones, de impago de hipotecas, de propiedad horizontal, conflictos por derechos reales, etcétera.

El Consejo General del Poder Judicial ha informado reiteradamente al Defensor del Pueblo, en el marco de las quejas que esta institución recibe, sobre problemas estructurales en numerosos órganos jurisdiccionales: elevadas cargas de trabajo, insuficiencia de plantillas, propuestas de creación de órganos no atendidas, etcétera. Parece necesario reconsiderar la planta y demarcación judicial para atender a las nuevas necesidades, estableciendo las prioridades oportunas en una programación plurianual de creación de órganos. Sin perjuicio del respeto al principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 de la Constitución), el establecimiento de alguna modalidad de «justicia de proximidad» para asuntos de menor importancia —al modo de la antigua justicia de distrito, pero en un marco plenamente constitucional— contribuiría a la necesaria agilización.

Muchas veces, los retrasos se deben a bajas en la plantilla por enfermedad, traslados, etcétera. Recientemente, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (enero de 2019) han firmado un protocolo que determina el procedimiento para aprobar las medidas de refuerzo que no pueden considerarse estructurales. El consejo deberá comunicar cada mes al Ministerio de Justicia la relación de medidas de refuerzo que tiene previsto autorizar (detallando cuál es el plan de actuación, la situación del órgano judicial, la razón que ha provocado el retraso, el volumen de trabajo y el número de asuntos pendientes). Por su parte, y también con periodicidad mensual, el Ministerio de Justicia tendrá que validar esas medidas y solo podrá oponerse en caso de insuficiencia económica. El Defensor del Pueblo valora positivamente este tipo de protocolos y considera que podrían extenderse también a las comunidades autónomas que gestionan personal al servicio de la Administración de Justicia.

La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia de 2002 preveía la elaboración por el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial de un «programa de previsiones con la duración debida de los distintos procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales, al cual se dará una amplia difusión pública» (punto 19). El cumplimiento de esta previsión permitiría objetivar aún más el concepto de «dilación indebida» y ofrecer expectativas a los ciudadanos que se decidan a litigar.

Cuando el Estado ha de satisfacer la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Justicia (artículo 121 de la Constitución), el procedimiento para hacerlo constituye, como se ha apuntado, un gran problema, con la intervención del Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado y, eventualmente, un nuevo proceso contencioso-administrativo. La Carta de Derechos antes citada indica en el punto 18 que las reclamaciones indemnizatorias «se tratarán con preferencia y celeridad». Es necesaria una radical simplificación del procedimiento actual, como también podría estudiarse que se depurase la responsabilidad ante las comunidades autónomas si la disfunción se debe a la acción u omisión de estas, cuando tienen competencias en materia de «administración de la Administración de Justicia» y la tardanza puede serles atribuida.

La simplificación procesal, con suficientes garantías para todos pero evitando un «hipergarantismo» paralizante —semillero de abusos retardatarios— y el sostenimiento del esfuerzo presupuestario —que ha padecido sensiblemente en los años de la crisis, con mayor incidencia en unas administraciones que en otras— son elementos fundamentales de una buena política de justicia.

Los cuadros de evolución presupuestaria que figuran en este trabajo permiten compulsar la evolución presupuestaria en materia de Administración de Justicia de las diferentes administraciones competentes y los incrementos o decrementos porcentuales, reflejo del grado de prioridad presupuestaria en cada caso. En efecto, y dada la fuerte descentralización existente en España en cuanto a la dotación de medios personales y materiales al servicio de la justicia, son relevantes —y diferentes— los esfuerzos de las comunidades autónomas para garantizar —en la parte que les compete— el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas



DEFENSOR
DEL PUEBLO

www.defensordelpueblo.es