

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LAS CAUSAS QUE DETERMINAN LA DILACIÓN DE ALGUNOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 es el primer tratado internacional que establece el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas bajo la fórmula más usual del plazo razonable: *Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.* (...) (art. 6.1).

Desde diversas instancias del Consejo de Europa y del propio Tribunal de Estrasburgo se viene prestando un interés especial a la cuestión de la duración de los procedimientos judiciales, traducéndose en un gran número de recomendaciones del Comité de Ministros y en la creación de la Comisión para la Eficacia de la Justicia, instituida por dicho Comité en 18 de septiembre de 2002, con la finalidad específica de mejorar la eficacia y funcionamiento de los sistemas judiciales de los estados miembros.

Parte de la doctrina ha sentado las bases del significado jurídico de la expresión *plazo razonable*, señalando que éste no se mide en días, semanas, meses o años, sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado que debe ser evaluado por los jueces caso a caso, teniendo en cuenta la duración efectiva del proceso, la complejidad del asunto y la prueba, la gravedad del hecho imputado, la actitud del inculpado, la conducta de las autoridades encargadas de realizar el procedimiento y otras circunstancias relevantes. Pero otro sector doctrinal entiende que dicho plazo debe estar establecido en las unidades temporales que el derecho, como fenómeno cultural, ha adoptado en reconocimiento del hecho histórico y social de la organización del tiempo entre los seres humanos: días, semanas, meses, años. Además, el plazo en cuestión debe ser establecido por el legislador de un modo general y abstracto. Ello se justifica porque todo el proceso es una coacción estatal que menoscaba derechos de las personas sometidas al enjuiciamiento (desde soportar la mera obligación de tolerar el proceso y todas sus medidas hasta la prisión preventiva) y esa coacción sólo es legítima si está autorizada por la ley dentro de unos límites precisos, entre los cuales están incluidos también sus contornos temporales.

La doctrina más reciente pone de manifiesto que para la búsqueda de un sistema de justicia eficaz, capaz de prevenir lesiones de derechos fundamentales, no basta con que la duración de los procesos no exceda del tiempo razonable. Se debe avanzar hacia un objetivo más ambicioso: que se imparta justicia en un tiempo óptimo.

Fue la Comisión para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) quien llamó la atención sobre este necesario cambio de mentalidad en la introducción a su Programa Marco «Un nuevo objetivo para los sistemas judiciales: tramitar cada asunto en un período de tiempo adecuado y previsible». CEPEJ (2004) 19 REV1, donde se enfatiza la importancia de la previsibilidad de la duración de los procedimientos judiciales. Igualmente se indica la importante influencia que los períodos de inactividad (tiempos de espera) tienen sobre la duración de los procedimientos. Parece necesario que los sistemas judiciales se doten de un nuevo objetivo: la tramitación de cada procedimiento en un tiempo óptimo y previsible. El tiempo razonable es un «límite mínimo» que traza la frontera entre vulneración y la no vulneración del convenio y, por tanto, cuando se rebasa dicho límite no debería considerarse como un resultado adecuado.

Más que a un proceso rápido, el concepto de tiempo óptimo entraña el de un proceso en el que el tiempo se ha gestionado de forma eficaz. El objetivo de lograr una justicia de calidad no debe confundirse con el de lograr una justicia rápida. El aumento de la productividad del sistema no debe ponerse por encima del correcto desempeño de la función judicial ni permitir que pueda dar pie a injerencias que comprometan el principio de independencia judicial. No se trata de transformar los juzgados en «máquinas de juzgar».

2. IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LAS DILACIONES

Aunque las dilaciones más clamorosas son las que se producen en procedimientos de instrucción compleja por la materia a la que se refieren, por el número de sujetos implicados o por su carácter transfronterizo, muchas de las causas que se identifican como responsables de estos retrasos también concurren en procedimientos de teórica tramitación sencilla, provocando una prolongación de la vida judicial de un asunto más allá de lo que sería razonable.

Según las Fiscalías territoriales las causas más importantes de tales dilaciones son las siguientes.

a) *Investigación a cargo del órgano judicial*

El hecho de que nuestro sistema, a diferencia de los de los países de nuestro entorno, conserve el antiguo modelo de instrucción judicial somete a las investigaciones penales a unas rigideces que impiden hacer una gestión adecuada de los tiempos del procedimiento.

Los órganos judiciales carecen de la flexibilidad que tiene una organización como la Fiscalía para destinar recursos a un asunto concreto. Mientras que en la Fiscalía es común que equipos de Fiscales asuman conjuntamente una investigación, dados los principios de jerarquía y unidad de actuación que informan el funcionamiento de la Institución, la posible solución consistente en una instrucción judicial colegiada choca con las dificultades derivadas de la organización judicial.

Por otro lado, la normal asunción de la investigación por un solo juez ralentiza las investigaciones al tener que dedicar su tiempo a otros asuntos del mismo Juzgado. Además, los cambios de destino de los titulares del órgano jurisdiccional provocan sucesivas paralizaciones en las investigaciones, dado que, cada vez que ello acontece, el nuevo titular necesita un tiempo para revisar el estado de las investigaciones y retomarlas.

Además, las exigencias derivadas del principio del juez ordinario predeterminado por la ley hacen que las cuestiones de competencia que en asuntos complejos se plantean habitualmente produzcan continuos retrasos en la tramitación de las causas.

b) *Falta de especialización de los órganos judiciales*

La inexistencia de especialización en los órganos judiciales contrasta con la existente tanto en los Cuerpos Policiales como en el Ministerio Fiscal y es una causa común de la lentitud de las investigaciones. Las unidades policiales especializadas tienen una relación fluida con los Fiscales de su especialidad por lo que cuando una investigación se inicia en sede de unas diligencias de investigación de la Fiscalía progresa de forma más rápida que cuando lo hace en un Juzgado de Instrucción.

c) *Carencia de unidades de apoyo técnico especializado*

Salvo en las Fiscalías de Órganos Centrales, las restantes Fiscalías –y órganos judiciales del territorio– carecen de unidades adscritas de los cuerpos policiales o de la Administración General del Estado que

les apoyen en la tramitación de las causas. Esto provoca frecuentemente que las investigaciones no se orienten adecuadamente, lo que desemboca en una prolongación innecesaria de los procedimientos.

d) *La excesiva burocratización del proceso penal*

Si atendemos a las cifras de las últimas memorias publicadas observamos que año a año se viene repitiendo el mismo mensaje. El número de diligencias previas incoadas anualmente ronda los 4 millones, de las que unas 600.000 son acumulaciones o inhibiciones. A su vez, unas 2.700.000 son sobreseídas o archivadas, quedando por tanto en tramitación unas 600.000, lo que supone el 15 % del total incoado. Además se presentan unos 150.000 escritos de acusación al año que suponen un 3.75 % del volumen total incoado.

Como se verá, con estos primeros datos se pueden obtener algunas conclusiones iniciales. En primer lugar, un porcentaje nada desdeñable de procedimientos (15 %) son, realmente, duplicidades derivadas en muchas ocasiones de unos criterios de reparto de asuntos excesivamente prolijos que contribuyen a generar un volumen significativo de procedimientos que sólo pretenden determinar el órgano competente para el conocimiento del asunto. Es decir, se incoan varios procedimientos que se refieren a un mismo hecho. En segundo lugar, un volumen muy significativo de procedimientos (67 %) terminan archivándose, muchos de ellos incluso el mismo día de su incoación.

Ello tiene que ver con la iniciación por esta vía de un elevado número de asuntos que desde su inicio están abocados al archivo, bien por referirse a hechos completamente ajenos al Derecho penal, bien por carecer de mínimos elementos con los que acreditar el hecho o su posible autor, bien por tener como objeto accidentes de tráfico, accidentes laborales y lesiones fortuitas cuyas consecuencias se dilucidan en otros ámbitos ajenos al Derecho penal.

Los datos son elocuentes: solo un escaso 4 % del total de procedimientos penales incoados alcanza la fase de juicio oral, previa presentación de un escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal.

La conclusión es evidente: la Administración de Justicia está empleando diariamente considerables dosis de tiempo y energías en tramitar asuntos que «nacen ya muertos». Esto no solo significa que la realidad procesal no refleja, ni mucho menos, la realidad criminológica –sin perjuicio de que pueda mostrar una fotografía más o menos dinámica sobre las tendencias generales en materia de litigiosidad–

sino que, sobre todo, lo que refleja es un grado de burocratización absolutamente desproporcionado.

La razón de que esto suceda es que el modelo procesal está basado (arts. 299 y 300 LECrim) en la obligatoriedad de la incoación de un procedimiento penal por cada hecho que, a priori, pudiera revestir caracteres de delito, lo que conduce a un modelo profundamente ineficiente.

El problema es estructural: el proceso penal solo puede ser concebido como un sistema de garantías, que debe determinar el momento y las condiciones en las que se inicia la confrontación entre el Estado y la persona a la que se atribuye la comisión de un hecho delictivo. Por ello, carece de sentido la incoación de un proceso penal que no va a llegar a dirigirse contra persona determinada.

Estas cifras contrastan con las relativas a las diligencias urgentes en las que el 70 % de los procedimientos que se incoan se califican por el Fiscal, lo cual supone casi el 50 % del total de calificaciones. Además, las conformidades en diligencias urgentes ascienden al 80 % del total calificado. Todo ello pone de manifiesto que es un procedimiento muy eficiente que se encuentra infrutilizado.

e) *La deficiente estructura del proceso penal*

Nuestro actual modelo de proceso penal ofrece dos deficiencias que, en los que ahora nos interesa destacar, influyen de manera decisiva en el retraso de la fase de investigación o instrucción.

El primer problema es el valor significativo que se concede a las diligencias sumariales y el segundo es la ausencia de un verdadero juicio de acusación o fase intermedia.

En efecto, en el vigente modelo de proceso penal, no sólo tiene valor la prueba preconstituida en fase de instrucción, es decir, aquella que por su propia naturaleza no puede ser reproducida en el acto del juicio oral como, por ejemplo, una rueda de reconocimiento o una entrada y registro (ver, en tal sentido, SSTS 1957/2014, de 7 de mayo y 2370/2014, de 8 de mayo); sino que se confiere un valor significativo a la prueba personal practicada en la fase de investigación, no ya como prueba anticipada (ex. art. 448 ó 777.2 LECrim), sino mediante la confrontación entre los testimonios prestados en la instrucción y en el acto del juicio oral (ver, en tal sentido, SSTS 679/2012, de 17 de febrero y 2816/2014, de 17 de junio).

Esto genera la necesidad de realizar una completa y exhaustiva investigación que, a su vez, provoca una tramitación que se prolonga en el tiempo más allá de lo estrictamente necesario.

La proyección de tiempos medios (computados por días) entre el momento de la incoación de un procedimiento y la formulación de acusación por el Ministerio Fiscal es la siguiente:

Procedimiento abreviado: 393 días.

Sumario ordinario: 722 días.

Tribunal del Jurado: 538 días.

Esta situación se prolonga de forma aparentemente desproporcionada en la fase intermedia, ya que en algunos casos supera la duración de la propia investigación, cuando se supone que requiere menos trámites. Factores como la necesidad del traslado a las partes de todo lo actuado para la formulación de los escritos de defensa y la localización personal de los imputados, así como la saturación propia de los órganos judiciales tanto de instrucción como de enjuiciamiento, contribuyen a que la proyección de tiempos medios entre la formulación de la acusación y el primer señalamiento sea la siguiente:

Procedimiento abreviado: 484 días.

Sumario ordinario: 175 días.

Tribunal del jurado: 305 días.

En realidad, estos datos son la manifestación estadística del segundo problema apuntado, es decir, que nuestro proceso penal carece de un verdadero juicio de acusación.

En efecto, una auténtica fase intermedia debería servir para que un órgano objetivamente imparcial valore desde la adecuada distancia si existe material probatorio suficiente y válido para proceder a la apertura de juicio oral. En tal sentido, es difícil afirmar que el actual Juez de Instrucción está en condiciones de valorar de manera imparcial la nulidad o no de las diligencias de prueba que él mismo ha practicado o autorizado practicar. Su configuración funcional puede generar en el sujeto pasivo del proceso la percepción fundada de que no existen garantías de que esa valoración no esté condicionada por una previa relación directa con el objeto de la investigación.

Ello provoca una reiteración de impugnaciones ante el propio Juez de Instrucción y, sobre todo, ante el órgano judicial superior (la Audiencia Provincial) que objetivamente provocan un retraso en la tramitación de la causa que, en algunas ocasiones, puede ser calificado de auténtico «filibusterismo procesal».

Esta situación podría evitarse si las partes tuvieran una fase procesal que sirviera de cauce para el debate sobre si procede o no la apertura del juicio oral, analizando la suficiencia y validez del material probatorio, lo que permitiría limitar el actual régimen de recursos, a todas luces desproporcionado, sin merma de las garantías propias del proceso debido.

En definitiva, la obligatoriedad de incoar un proceso penal respecto de cualquier hecho que revista una indiciaria apariencia delictiva genera una burocratización del proceso penal manifiestamente injustificada, ya que provoca un número significativo de procedimientos duplicados y/o de innecesaria tramitación. A ello se une que los procesos que superan este primer filtro muestran una exhaustividad propiciada por una excesiva relevancia del valor de lo actuado en la fase de instrucción, que determina el agotamiento y/o reiteración de diligencias de investigación que, en muchos casos, no son necesarias para valorar si procede o no la apertura de juicio oral, que es la finalidad intrínseca de la instrucción. A su vez, la fase intermedia se prolonga excesivamente por necesidades de gestión que están directamente condicionadas por una carga de trabajo que podría evitarse si la fase de investigación se recondujera a la finalidad que le es propia. Pero además, la relevancia de la instrucción deriva del extraordinario valor probatorio conferido a las diligencias practicadas ante un órgano aparentemente imparcial como es el Juez de Instrucción. Una imparcialidad que es más aparente que real, por cuanto las diligencias de investigación se practican ante el mismo órgano encargado de su dirección y control, con lo que no puede hablarse con propiedad de una de las características del proceso debido como es la igualdad de armas, ya que el Juez no se coloca en situación de tercero ajeno a las partes y al destino del proceso, sino como protagonista del impulso procesal con el que está comprometido.

A todo ello se une el hecho de que no existe un verdadero juicio de acusación en el que se pueda valorar si procede o no la apertura del juicio oral, analizando la suficiencia y validez de la prueba, evitando con ello la excesiva litigiosidad derivada de la reiteración de impugnaciones que objetivamente retrasan la tramitación de la causa afectando a la propia línea de investigación.

f) *Pluralidad de partes en los procesos*

La experiencia nos demuestra que los procedimientos en los que están afectados varios perjudicados o imputados, con los consiguien-

tes actores y responsables civiles (empresas o entidades aseguradoras) pueden acabar entorpeciendo la tarea investigadora del Juzgado, enmarañando los autos con infinidad de testificales, periciales o documentos que poco aportan a la calificación jurídica de los hechos o a la determinación de la autoría.

Las acusaciones particulares o populares, incluso cuando la intervención de los perjudicados o víctimas representadas ha sido idéntica en los hechos, siguen estrategias procesales distintas, reiterando la práctica de una misma prueba en distintos momentos de la tramitación de causa.

Especial atención merece la intervención en el proceso penal de las entidades aseguradoras en condición de responsable civil directo o subsidiario. Al amparo de lo dispuesto en el art. 117 CP, la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 114/1996 de 25 de junio) establece que para condenar a un tercero civil como responsable directo o subsidiario, con base en la existencia de una póliza de seguro obligatorio o voluntario, es necesaria la audiencia del mismo aunque el alcance del derecho de contradicción puede limitarse al peculiar objeto indemnizatorio o de resarcimiento.

Pues bien, aunque la actuación de las aseguradoras debe circunscribirse al ejercicio de derecho de defensa respecto de la pretensión civil (art. 615 y concordantes de la LECrim), la praxis judicial con frecuencia es permisiva y no pone trabas a que intervengan en el proceso como una parte penal más, admitiendo todo tipo de recursos y de pruebas propuestas que exceden ampliamente de la pretensión civil, con el consiguiente retraso en la tramitación que ello comporta.

Aunque en algunos supuestos se consigue que el órgano jurisdiccional obligue a una pluralidad de sujetos que tienen intereses homogéneos a actuar bajo la misma defensa y representación con la finalidad de evitar dilaciones y que el procedimiento no se haga ingestionable, lo cierto es que son frecuentes los supuestos en que es precisamente el elevado número de partes existente el responsable de los retrasos en la investigación.

g) *Excesiva amplitud del régimen de recursos*

Íntimamente conectado con lo anterior se encuentran determinadas malas praxis a las que recurren en ocasiones algunas representaciones que con la finalidad de dilatar de modo injustificado el procedimiento hasta sepultarlo bajo un entramado de recursos, planteamiento de nulidades o de solicitud de pruebas y diligencias de lo

más pintorescas. La posibilidad de recurrir en reforma y/o apelación, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 216 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, todas y cada una de las resoluciones judiciales aunque sean de simple impulso procesal, amén de obligar al Juez Instructor y al Fiscal a estar permanentemente informando y justificando las resoluciones impugnadas, perjudican considerablemente la sujeción a los plazos razonables de tramitación cuando producen efectos suspensivos.

h) *Necesidad de acudir a la cooperación judicial internacional*

Los retrasos en la cumplimentación de las comisiones rogatorias son en muchas ocasiones causa de las dilaciones en los procedimientos. Desde los problemas derivados de la necesidad de traducción hasta la tardanza de las autoridades extranjeras en responder, pasando por el inadecuado planteamiento inicial de la comisión rogatoria por parte del órgano jurisdiccional, hacen que los esfuerzos realizados por la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado no consigan en muchas ocasiones paliar el retraso que la cumplimentación de la comisión rogatoria produce en el procedimiento.

3 SOLUCIONES PROPUESTAS

A continuación se exponen algunas propuestas de las Fiscalías territoriales que ayudarían a gestionar con mayor eficacia los tiempos de los procedimientos penales.

1.^a *Potenciación de las diligencias de investigación del Fiscal*

Sin entrar en el debate de la atribución de la investigación de los procedimientos penales al Ministerio Fiscal y manteniendo el actual modelo de instrucción judicial, dada la probada eficacia de las investigaciones realizadas por el Fiscal, una potenciación de las mismas ayudaría a acortar la duración de los procedimientos penales.

El régimen jurídico de las diligencias de investigación del Fiscal se reduce al contenido de los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim. Esta parca regulación exige una actualización que aproveche toda la potencialidad de las mismas, evitando que las diligencias que practique el Fiscal deban ser reiteradas después en sede judicial y permitiendo que el Fiscal pueda dirigirse al órgano jurisdiccional en solicitud de medidas limitativas de derechos fundamentales sin necesidad de judiciali-

zar las diligencias de investigación. De esta forma el Fiscal podría presentar ante el órgano instructor investigaciones perfiladas y avanzadas que acortarían los tiempos procesales.

2.^a *Eliminación de la burocracia procesal*

Como hemos visto se hace necesario descargar a la maquinaria judicial de aquellos procedimientos que carecen de viabilidad procesal. Los atestados policiales en los que no se haya determinado un presunto autor conocido no deben entrar en el circuito judicial. La policía ha de continuar con sus labores de investigación, sin perjuicio de que se puedan establecer criterios generales o particulares para la implantación de adecuados mecanismos de control por parte de los Juzgados y la Fiscalía.

En esta línea el proyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que en estos momentos se encuentra en trámite parlamentario prevé la no remisión de los atestados sin autor conocido con una serie de controles, lo que permitirá aligerar el circuito judicial.

Por otro lado, sería preciso ampliar el ámbito de las diligencias urgentes a otros delitos y potenciar su utilización para aprovechar al máximo la eficiencia de este procedimiento.

3.^a *Revisión de la estructura del proceso penal*

La actual estructura del proceso penal en que la fase de instrucción agota todas las posibilidades de investigación de manera que poco o nada deja para la fase de juicio oral y la no existencia de una auténtica fase intermedia contribuye a dilatar la duración de los procedimientos penales.

Sería preciso revisar esta regulación de manera que la fase de instrucción se ciñese exclusivamente a la práctica de las diligencias estrictamente necesarias para valorar si procede o no la apertura de juicio oral y se dotase a la fase intermedia de verdadero contenido que permitiese al órgano jurisdiccional realizar un auténtico juicio de acusación.

4.^a *Revisión de las posibilidades de actuación de las partes en el proceso*

Como hemos visto una de las causas de la ralentización de los procedimientos penales radica en la amplitud de facultades de actua-

ción que se conceden en nuestro Derecho a perjudicados, sujetos que defienden intereses difusos, responsables civiles... Todos ellos tienen unas posibilidades de actuación mucho más amplias de las que generalmente les otorgan las legislaciones de los países de nuestro entorno.

El legislador debería plantearse el papel de las acusaciones particulares y populares de manera que el derecho a la tutela judicial efectiva pueda hacerse compatible con el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas.

5.^a *Modificación del régimen de recursos*

La utilización indiscriminada de todo tipo de recursos por las partes personadas hace impredecible la duración del procedimiento. Todas y cada una de las decisiones del Juez de Instrucción son recurribles en la actualidad. Sería preciso limitar el régimen de recursos, sin merma de las garantías procesales. Esto podría conseguirse si se regula una auténtica fase intermedia en que las partes puedan discutir si el material probatorio resulta suficiente para abrir juicio oral.

6.^a *Creación de unidades de investigación en las Fiscalías Territoriales*

La potenciación de la actividad investigadora del Ministerio Público exige dotar a las Fiscalías de Unidades de Policía Judicial adscritas que permitan al Fiscal contar con un apoyo directo en sus investigaciones. Además las unidades de investigación deberían contar con personal de cuerpos de la Administración General del Estado y otros organismos (Agencia Tributaria, Intervención General del Estado, ICAC, Banco de España) que proporcionen el soporte técnico necesario a los Fiscales investigadores.

En esta línea la Fiscalía General del Estado está estudiando dotar a las Fiscalías Territoriales de Secciones de Investigación integradas por Fiscales especializados, comenzando por las Fiscalías de mayor tamaño.

7.^a *Creación de Tribunales de Instancia*

La creación de Tribunales de Instancia con base provincial –idea abandonada por el prelegislador– permitiría una mayor flexibilidad de los órganos jurisdiccionales para gestionar los recursos existentes, rompiendo las rigideces del actual sistema de partidos judiciales.

Además de ello, el hecho de que el juez ordinario predeterminado por la ley fuera el Tribunal de Instancia aliviaría en gran medida las cuestiones de competencias que se presentan con excesiva frecuencia y que alargan innecesariamente los procedimientos.