



Roj: **STS 3734/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:3734**

Id Cendoj: **28079130062014100491**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **29/09/2014**

Nº de Recurso: **168/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Septiembre de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso contencioso-administrativo con el número **168/2013** que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de DON Simón y DOÑA Modesta contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Siendo parte recurrida EL ABOGADO DEL ESTADO

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el 23 de mayo de 2013, la representación procesal de Don Simón y Doña Modesta , interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

**SEGUNDO.-** Por diligencia de ordenación de 27 de mayo de 2013, se acordó oír por término de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la posible falta de competencia de esta Sala para el conocimiento del presente recurso por corresponder la misma a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

**TERCERO.-** Oídas las partes la Sala dictó Auto de fecha 10 de junio de 2013, acordando la declarar la competencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo para conocer del presente recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 17 de julio de 2013 se tiene por personado y parte recurrente a la Procuradora Doña Delicias Santos Montero, en nombre y representación de Don Simón y Doña Modesta , y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio), y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de dicha Ley .

**QUINTO.-** Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el día 27 de diciembre de 2013 la representación procesal de Don Simón y Doña Modesta formuló escrito de demanda, suplicando a la Sala: *"... y previos los trámites procedentes se declare, el derecho a obtener indemnización por los daños causados por importe de 1.121.893,08 retenidos el 15 de diciembre de 1999 más los intereses devengados desde esa fecha"*.

**SEXTO.-** Con fecha 13 de febrero de 2014 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma, interesando a la Sala: *"tenga por contestada la demanda y que en su virtud tras la tramitación pertinente dicte sentencia declarando la falta de legitimación"*



*del recurrente y subsidiariamente la desestimación del recurso, con expresa imposición de las costas del mismo al demandante".*

**SÉPTIMO.**- Por auto de 11 de marzo de 2014, se fijó la cuantía del recurso en la cantidad de 1.121.893,08 euros y se concedió al recurrente el término de diez días para la presentación de escrito de conclusiones sucintas, lo que realiza en escrito de fecha 20 de marzo de 2014.

Por diligencia de ordenación de fecha 21 de marzo de 2014, se concede, asimismo a la parte recurrida el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones, lo que lleva a cabo en escrito de fecha 31 de marzo de 2014.

**OCTAVO.**- Evacuados todos los trámites legalmente previstos, se dieron por concluidas las actuaciones, y se fijó para votación y fallo de este recurso el día 17 de septiembre de 2014, fecha en que tuvo lugar, haciéndose observado todos los trámites previstos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Diego Cordoba Castroverde, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** . En el presente recurso, interpuesto por el representante legal de D. Simón y doña Modesta , se dirige a impugnar la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional presentada el 5 de noviembre de 2012 ante el Ministerio de Justicia que debió resolver el Consejo de Ministros y contra la providencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 2013 que rechazó la petición de reclamación por dilaciones indebidas. Solicita como indemnización por el daño causado la cantidad de 1.121.893,08 , más intereses legales desde el 15 de diciembre de 1999.

El recurrente recurrió en el año 2000 unas liquidaciones tributarias alegando la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Duodécima de la Ley 55/1999 , recursos que fueron desestimados lo que le obligó a ingresar 1.121.893,08 , al considerarse conformes a la Constitución preceptos legales que posteriormente fueron declarados inconstitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2011 .

Los recurrentes iniciaron los recursos de devolución de 1.121.893,08 , ingresados tras la declaración de la renta en junio de 2000, mediante la presentación de una reclamación, el 15 de junio de 2005, ante el TEAR de Madrid alegando la indebida aplicación retroactiva de la Disposición Transitoria Duodécima de la Ley 55/1999 (ordenaba la aplicación de la modificación introducida en el artículo 17.2.a) de la ley 40/1998 de 9 de diciembre del IRPF operada por el art. 1 de la ley para los rendimientos devengados desde el 1 de octubre de 1999). El TEAR desestimó la reclamación el 24 de octubre de 2008, recurrió en alzada ante el TEAC el 14 de enero de 2009, que también la desestimó el 20 de enero de 2010.

Fue posteriormente la STC 176/2011, de 8 de noviembre la que resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 1827/2000 , tras diez años de demora, declaró inconstitucional la aplicación retroactiva de la Disposición Transitoria Duodécima de la Ley 55/1999 . El recurrente sostiene que la demora de más de diez años del Tribunal Constitucional en resolver el recurso de inconstitucionalidad le ha generado un perjuicio. Considera que si el Tribunal Constitucional no se hubiese demorado más de diez años en dictar esta sentencia los recursos interpuestos en su día por el recurrente, impugnando las liquidaciones tributarias, hubieran sido estimados y, sin embargo, debido a su excesiva demora en resolver el recurso de inconstitucionalidad no quedan "recursos vivos" contra las liquidaciones tributarias basadas en un precepto posteriormente declarado inconstitucional.

A su juicio, la responsabilidad patrimonial por las dilaciones en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad deriva directamente del art. 9.3 y 106 de la Constitución , sin que sea óbice a la misma el que la nueva redacción del art. 139.5 de la Ley 30/1992 haya reconocido tan solo la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional en los supuestos de recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad omitiendo toda referencia a los recursos de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO** . Debe empezar por destacarse que este Tribunal acaba de dictar la sentencia de 16 de septiembre de 2014 (rec. 163/2013 ) resolviendo un recurso contencioso en todo coincidente con el que nos ocupa, salvo en la persona del recurrente y la cantidad que se reclama, por lo que hemos de reproducir lo ya argumentado en dicha sentencia.

Comienza el Abogado del Estado en su contestación a la demanda aduciendo una pretendida falta de legitimación del recurrente, por estimar que no tenía la condición de interesado en el recurso de inconstitucionalidad antes mencionado, como exige el artículo 139.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . No obstante, es lo cierto que ni esa



falta de legitimación se vincula a la ausencia de derechos o intereses del recurrente en relación con la mencionada actuación jurisdiccional del Tribunal Constitucional -al menos en la forma en que se ejercita la pretensión, como después veremos-, como exige a estos efectos el artículo 19.1.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; ni se es consecuente con ese cuestionamiento porque no se termina suplicando la declaración de inadmisibilidad del proceso, como sería lógico, al amparo de lo establecido en el artículo 69.b) de la Ley Jurisdiccional.

Y es que, en definitiva, lo que se está suscitando con las objeciones que se oponen a la pretendida legitimación del recurrente están referidas, no a la relación del recurrente con la concreta actividad impugnada, que no se discute, sino que con esa invocación al aspecto subjetivo del proceso se está haciendo referencia a los presupuestos de la misma institución en que se funda la pretensión, es decir, una cuestión estrechamente vinculada al fondo del debate suscitado, que no puede excluir su examen; en realidad, se trata de los mismos presupuestos de la pretensión indemnizatoria en que se funda la pretensión y desvinculada del aspecto subjetivo del proceso.

**TERCERO**. El razonamiento en el que se sustenta la demanda es que el Tribunal Constitucional ha incurrido en dilación indebida en la resolución del recurso de inconstitucionalidad, porque se considera que, conforme a la propia jurisprudencia de dicho Tribunal, la sentencia poniendo fin al mencionado recurso debería haberse dictado en un plazo de cinco años -apartado "preliminares" de la demanda- o, cuando menos, que la demora durante más de once años en dictar la mencionada sentencia ha supuesto esa dilación indebida. La conclusión de lo expuesto es que ha existido un funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad.

La argumentación anterior lleva a la defensa del recurrente a la conclusión de que si la sentencia del Tribunal Constitucional se hubiera dictado en un plazo razonable, se habría estimado su reclamación en vía administrativa y reconocido el derecho a la devolución de los ingresos.

Es consciente en la demanda, a la vista de la motivación de la resolución del Tribunal Constitucional denegando declarar el funcionamiento anormal, que el mencionado artículo 139.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común limita los supuestos de esa declaración sobre funcionamiento anormal al recurso de amparo y a la cuestión de inconstitucionalidad, que no es el caso de autos. Para salvar ese escollo se hace en la demanda una invocación específica a la doctrina acogida en la sentencia del Pleno de esta Sala del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2009 (recurso de casación 585/2008).

Conforme a lo declarado en la mencionada sentencia del Pleno de esta Sala, se considera que no puede oponerse a su derecho, como se razona en la resolución impugnada, que en el presente supuesto no puede declararse la existencia de funcionamiento anormal porque el recurso de inconstitucionalidad no está contemplado en el mencionado artículo 139.5º. De otra parte se añade que la sentencia de este Tribunal Supremo considera que esa resolución del Pleno del Tribunal Constitucional en que así se decide es de naturaleza orgánica y, por tanto, susceptible de revisarse en vía contenciosa.

De otra parte, se argumenta en la demanda que, conforme a lo declarado en la mencionada sentencia del Pleno de esta Sala de 2009, la responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional constituye un derecho con garantía constitucional que ha de concluirse del artículo 9.3 de la Constitución. Si ello es así, se afirma, su efectividad no puede quedar reducida al recurso de amparo y cuestión de inconstitucionalidad, sino que, en lo que aprovecha al derecho reclamado, es predicable del recurso de inconstitucionalidad, por lo que debe accederse a lo suplicado y reconocer el derecho de resarcimiento en la cantidad reclamada.

**CUARTO**.- Suscitado el debate en la forma expuesta es necesario comenzar por hacer una puntualización al argumento de pretender traer a este proceso las consideraciones realizadas en la sentencia del Pleno de la Sala de 2009, a que se ha hecho referencia. Es cierto que en la mencionada sentencia se hacen consideraciones en relación con la reforma del artículo 139 de la mencionada Ley de Procedimiento, que precisamente tenía por finalidad introducir un párrafo quinto para regular la responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional; modificación que se produce por Ley 13/2009, de 3 de noviembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado del siguiente día, si bien su entrada en vigor lo sería en el plazo de seis meses, conforme a lo establecido en su Disposición Final Tercera. Es decir, al momento de dictarse la sentencia del Pleno de esta Sala -el día 26 de ese mismo mes de noviembre- ya estaba publicada la reforma del artículo 139, pero ni a la mencionada fecha, como hemos dicho, ni menos aún al momento a que se referían los hechos allí enjuiciados, era aplicable el nuevo precepto, porque se trataba de un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en que se impugnaba una reclamación realizada al Ministerio de Justicia por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, resolución ministerial que se dicta en el año 2006. Debe pues concluirse que las consideraciones que se hacen en esa sentencia al nuevo precepto no



constituían la "*ratio decidendi*" de la decisión adoptada. Pero además no puede silenciarse, porque es relevante para el debate suscitado, que las cuestiones que se examinan en esa sentencia del Pleno están referidas a un supuesto en que se imputaba precisamente el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional a la tramitación de un recurso de amparo que, conforme a la nueva regulación, si estaría contemplado en las previsiones de responsabilidad.

Es decir, conforme a lo antes reseñado, la sentencia que se cita como precedente a los efectos de argumentar la procedencia de la pretensión no es aplicable al presente supuesto. En primer lugar, porque se refiere a un supuesto específico en que no existía regulación legal de la responsabilidad por funcionamiento del Tribunal Constitucional, lo que obligó al Pleno de la Sala, como se descubre de sus fundamentos, a realizar una interpretación de nuestra legislación, partiendo de la Constitución, pero sin aplicar, obviamente, la entonces recientísima Ley de Reforma del artículo 139, que aún no estaba en vigor al momento de dictarse, de ahí que no pueden utilizarse los argumentos que en la mencionada sentencia se declaran más allá de las consideraciones generales que a efectos interpretativos fueran procedentes, entre los que no está, como se pretende por el recurrente, una aceptación de su pretensión con base en ella.

Porque sucede, además de lo expuesto, que lo cuestionado en aquel proceso en que se dicta la sentencia del Pleno, era un supuesto de recurso de amparo en el que se consideró que existía un manifiesto funcionamiento anormal por dilación indebida, de donde habría de concluirse que ciertamente la declaración del Pleno de la Sala es consecuente con la reforma del precepto, que sí contempla la posibilidad de resarcimiento de los daños ocasionados por un funcionamiento anormal del Tribunal en un proceso de esa naturaleza. Lo que no se hace ni en el precepto ni en la sentencia del Pleno es una afirmación sobre la posibilidad de que en todo tipo de proceso ante el Tribunal Constitucional pueda ser apreciado un funcionamiento anormal, que es lo que se pretende con la argumentación de la demanda.

**QUINTO.**- Las anteriores consideraciones, como ya se adelantó, son de indudable trascendencia en el presente supuesto, porque al momento en que se realiza la reclamación por el recurrente sí se encontraba ya plenamente vigente el nuevo artículo 139.5º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ya regula la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional.

Dispone el mencionado precepto que *"el Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado."*

Es decir, al momento en que se presenta la reclamación de que trae causa este proceso -y así se admite en la petición originaria- sí existe ya una regulación de la responsabilidad en el ámbito de la justicia constitucional y, lo que es más relevante a los efectos del debate suscitado, no permite admitir la pretensión del recurrente, porque su reclamación se imputa a un pretendido funcionamiento anormal en un recurso de inconstitucionalidad, es decir, de un procedimiento para el que el Legislador no autoriza dicha responsabilidad, como declaró el Pleno del Tribunal Constitucional en la resolución que sirve de fundamento a la decisión ministerial que se impugna. Y si ello es así, deberá concluirse que la única posibilidad que cabría a esta Sala de estimar procedente la argumentación de la demanda es suscitar la cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido, entre otros, en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, porque excedería de la jurisdicción de este Tribunal hacer una interpretación del precepto invocado, llevando más allá de lo que los términos de la norma establecen y extendiendo sus efectos a supuestos a que no se refiere el precepto.

Cabría pensar, en contra del razonamiento y conclusión antes expuesta, y a ello parece obedecer los argumentos de la demanda, que si esta Sala ya aceptó la posibilidad de reconocer la responsabilidad por funcionamiento anormal en el ámbito de la jurisdicción constitucional, aun cuando no existiera legislación que la regulase, nada impediría que, existiendo ya esa legislación, pudiera hacerse una interpretación extensiva de la misma. No puede compartirse ese argumento que desconoce la misma finalidad de la institución de la responsabilidad en este ámbito que nos ocupa, que tiene perfiles propios que la hacen merecedora de un análisis más profundo.

En efecto, vaya por adelantado que el ámbito en que habríamos de movernos en la aceptación de la interpretación que se sostiene por el recurrente es en el ámbito de los procesos constitucionales y su reconocimiento en sede constitucional, en cuanto en el argumento que se hace en la demanda se parte de que la Constitución impone determinados límites al Legislador a la hora de regular la institución o, si se quiere, que en sede constitucional no tendría cabida excluir el recurso de inconstitucionalidad de la responsabilidad



por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional. Y se considera que esa interpretación es la que ha de concluirse de la sentencia del Pleno de esta Sala, cuando acoge la posibilidad de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional pese a la ausencia de regulación.

Suscitado el debate en tales términos debe señalarse que la responsabilidad por la actuación de los poderes públicos que se impone en la Constitución en los términos generales del artículo 9.3, encuentra una configuración, siquiera sea genérica, en la misma Norma Fundamental, en lo que se refiere a la responsabilidad de las Administraciones Públicas -artículo 106.2º y de los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial -artículo 121-, estableciendo, en esos supuestos sí, límites al Legislador ordinario; de tal forma que el mismo constituyente ha configurado ya una diferente delimitación de la institución indemnizatoria, porque así como para las Administraciones Públicas se admite esa responsabilidad en todos los supuestos de funcionamiento de los servicios públicos, sea normal o anormal; por las peculiaridades de la actividad jurisdiccional, la responsabilidad en éste ámbito se limita a los supuestos de error judicial y funcionamiento anormal.

Frente a esa delimitación constitucional de la responsabilidad en los ámbito señalados, es lo cierto que nada se dice en la Norma Fundamental sobre la responsabilidad por actuaciones del Tribunal Constitucional -exclusión hecha de las actuaciones sujetas al Derecho Público a que se refiere el artículo 1.3.a) de la Ley Jurisdiccional - que por su propia naturaleza y configuración en la Constitución, así como por la independencia de que goza -artículo primero de su Ley Orgánica-, no puede integrarse a estos efectos en el ámbito del Poder Judicial. Es decir, no existe en la Constitución un reconocimiento de la responsabilidad en la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional por funcionamiento anormal, sin perjuicio del sometimiento del mismo al principio de responsabilidad, que en término ciertamente amplios, se contempla en el ya mencionado artículo 9.3 de la Constitución . Es decir, existe ese reconocimiento genérico, pero no cabe concluir del precepto un determinado alcance que vinculase al legislador ordinario.

Y ante ese cuadro normativo deberá estimarse que siendo autónomo el Legislador ordinario para configurar la responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, nada impedía que lo regulase en la forma que considerase procedente a la vista de las peculiaridades de estos procesos constitucionales, porque la Constitución -que es la única que podría imponer límites desde el punto de vista del Derecho interno- no impone esos condicionantes. Consecuencia de ello es que ninguna tacha de inconstitucionalidad -y sería la base para suscitar cuestión de inconstitucionalidad- cabe apreciar, en principio, al artículo 139.5 por el hecho de que el Legislador ordinario haya condicionado la exigencia de responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional a determinados procesos de los que ante él se tramitan o, en lo que ahora nos interesa, por no incluir entre esos procesos susceptibles de generar responsabilidad por funcionamiento anormal al recurso de inconstitucionalidad.

**SEXTO.-** Lo expuesto en el anterior fundamento ha de servir para examinar la pretensión del actor debiendo tener en cuenta; de una parte, que la pretensión indemnizatoria que se accionada en la demanda tiene como título de imputación el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, más concretamente, en la tramitación y decisión del antes mencionado recurso de inconstitucionalidad; de otra, que esa pretensión ha de examinarse conforme al cuadro normativo a que antes se ha hecho referencia, es decir, básicamente en la regulación que de ese funcionamiento anormal se contiene en el actual artículo 139.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo .

Así delimitado el debate es lo cierto que, como cabe concluir de lo razonado en los anteriores fundamentos, la pretensión no puede ser acogida y existen razones fundadas, a juicio de esta Sala, para ese rechazo.

Una primera objeción que llevaría a la conclusión anticipada estaría constituida por el hecho de que, como hemos dicho, resulta que en el presente supuesto el recurrente anuda la imputación del daño al funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, pero en un procedimiento -el recurso de inconstitucionalidad que ya nos es conocido- para el que el mencionado artículo 139.5 no contempla la posibilidad de reconocer la concurrencia de funcionamiento anormal. Ya dijimos como el precepto solo reconoce la posibilidad de que se pueda declarar ese funcionamiento anormal en los recursos de amparo y en las cuestiones de inconstitucionalidad. Es decir, en lo que ahora interesa a este proceso, no se contempla en el precepto la posibilidad de poder declarara el funcionamiento anormal en el recurso de inconstitucionalidad, que es lo que constituye el presupuesto de que se parte en la demanda.

Lo concluido anteriormente constituye ya un serio reparo para el acogimiento de la pretensión accionada, porque si la norma reguladora excluye el recurso de inconstitucionalidad de la declaración de funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, difícilmente pueden imputarse unos daños y perjuicios a los imputados a un proceso de esa naturaleza. Pero dando un paso más en el rechazo de los argumentos que se hacen en la demanda, no considera este Tribunal que esa exclusión del recurso de inconstitucionalidad de la declaración



de funcionamiento anormal carezca de justificación o comporte discriminación alguna respecto de quienes pretenden basar la pretensión indemnizatoria en un recurso de amparo o una cuestión de inconstitucionalidad, que es el argumento básico de la demanda.

En efecto, no pueden desconocerse las importantes diferencias que por su naturaleza, contenido y efectos tiene el recurso de inconstitucionalidad en relación con el de amparo o la cuestión. El recurso de inconstitucionalidad es la plasmación genuina de la defensa directa y abstracta de la Constitución en nuestra Norma Fundamental, que excluye un control difuso y acoge el sistema de control concentrado, precisamente con atribución al Tribunal Constitucional, de acuerdo al sistema kelseniano que ya apuntaron las Constitución Española de 1931 y las Constituciones Alemana, Italiana y Portuguesa, entre otras, en las que se inspiró el Constituyente de 1978. Por su propia naturaleza, este procedimiento comporta, sobre la base establecer un mecanismo de defensa de la Norma Fundamental frente al Poder Legislativo, un control jurídico de la actividad legislativa, con la finalidad de que se acomode a las exigencias constitucionales, justificada en la primacía de la Constitución. Precisamente por tener esa naturaleza, el objeto de este proceso es directa y exclusivamente la norma emanada del Poder Legislativo que se considera vulneradora de la Constitución, sin vinculación alguna a intereses partidarios propios de los procesos en sentido estricto, porque no hay en él concesión alguna a intereses de partes propias del ámbito procesal. Como tampoco hay esa vinculación desde el punto de vista subjetivo, porque no están legitimados para promover este recurso de inconstitucionalidad más que las instituciones a que se refiere el artículo 162.1.a) de la Constitución y el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en una clara manifestación de que la finalidad de este proceso constitucional es el antes señalado de defensa en abstracto de la Constitución; de ahí que el efecto de la decisión que se adopte en tal recurso tiene el alcance que se establece en el artículo 38.1 de la mencionada Ley Orgánica y que, caso de declaración de inconstitucionalidad, comporta la expulsión del precepto cuestionado del ordenamiento jurídico.

Por el contrario, en el recurso de amparo no nos encontramos ya con un control de la actividad del poder legislativo, sino que la primacía de la Constitución ha de tener una especial relevancia en la defensa de los derechos fundamentales y precisamente por ello, al tener estos una dimensión personal de la ciudadanía, se autoriza que sea el Tribunal Constitucional el que, en última instancia, tenga el control de la defensa de esos derechos, una vez hayan sido examinados por el Poder Judicial, originaria y primaria institución a quien se encomienda su protección. Y en este supuesto si existe un interés particular, el de la parte que impetra la tutela judicial de su derecho fundamental, en cuanto se considere que no ha sido suficientemente protegido por los Juzgados y Tribunales. De tal forma que si bien el recurso de amparo, subsidiario de los procesos judiciales, no comporta una nueva instancia procesal, si es cierto que legitima a los ciudadanos para que el Tribunal Constitucional pueda examinar la vulneración de sus derechos fundamentales y, vinculados a ello, la protección de derechos e intereses particulares. Porque lo relevante es que en este supuesto del recurso de amparo está integrado un interés particular, que sí puede directamente verse afectado por un funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, y sirvan a estos efectos las consideraciones que se hizo al respecto en la sentencia del Pleno ya citada; interés de particulares que no subyace directamente -indirectamente la primacía de la Constitución sí trasciende a los ciudadanos- en el recurso de inconstitucionalidad. Pero además de esa configuración y ámbito subjetivo del recurso de amparo, también el objeto del recurso no es ya la propia norma a la que se reprocha la confrontación con la Constitución, ese será el fundamento de la petición, sino la concreta decisión jurisdiccional que no ha amparado suficientemente la protección del derecho fundamental reclamado por los ciudadanos, elevando al máximo intérprete de la Constitución el debate para que adopte una decisión al respecto. Ya no se trata de un control directo de las normas en sede constitucional, sino de analizar el rechazo que de la protección de los derechos fundamentales se hace en un caso concreto por los Tribunales que integran el Poder Judicial, cuando un ciudadano concreto titular del derecho cuestionado invoca la vulneración de un derecho a los que está abierto el recurso de amparo. Sí hay en este proceso un interés específico de un concreto particular que subyace en la tramitación del proceso, de tal forma que el efecto de la sentencia que se dicta en el recurso de amparo se limita a la concesión o no del mismo ( artículo 53.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ), pero sin afectar objetivamente a la norma, porque para ello debería el Tribunal suscitar la denominada autocuestión de inconstitucionalidad (artículo 53.2); pero indudablemente que si afecta al particular que reclama el amparo.

Es decir, el recurso de amparo si comporta la afección de intereses particulares de concretos ciudadanos, de ahí que puedan estos verse directamente afectados por un funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, es coherente el artículo 139.5 al aceptar el funcionamiento anormal en los recursos de amparo. Esa discriminación entre el recurso de inconstitucionalidad y el de amparo son evidentes porque, como dice la vieja sentencia del propio Tribunal Constitucional 34/1981, de 10 de noviembre, *"...la resolución de los recursos de amparo es una competencia de las Salas, que no aparece limitada en el supuesto de que la sentencia haya de fundarse en que la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas. Lo*



que sucede es que el juicio de la Sala se circunscribe al caso concreto planteado, por lo que su conocimiento sobre la inconstitucionalidad de la Ley es meramente instrumental y no produce los efectos generales previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional . En definitiva, la Sala puede entender de tal aspecto en la medida en que sea necesario para resolver el caso suscitado, sin que su parecer tenga valor de cosa juzgada a los efectos de impedir el posterior enjuiciamiento por el Pleno, con plenitud de jurisdicción, en términos procesales...".

Por lo que se refiere a la cuestión de inconstitucionalidad también cabe apreciar diferencias con el recurso de inconstitucionalidad a los efectos de estimar su inclusión en el artículo 139.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo . En efecto, si bien es cierto que las cuestiones participa de la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, en cuanto comporta también un examen objetivo de la norma tachada de inconstitucionalidad -puede quedar reservada al conocimiento del Pleno del Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1º.c) de su Ley reguladora- y que las sentencias del Tribunal que las resuelve tiene, en su caso, los efectos del recurso de inconstitucionalidad (es aplicable el artículo 38 de la Ley Orgánica); es lo cierto que la vinculación a un previo proceso jurisdiccional le acerca, a estos efectos comparativos, al recurso de amparo, en cuanto existe un interés concreto de los particulares que trae causa del proceso en que se ha suscitado la cuestión. Es decir, en la cuestión existe, es cierto, un juicio objetivo de una norma que se considera -en este caso por un órgano integrado en el Poder Judicial- contrario a la Constitución, incluso aunque no afecte a los derechos susceptibles de amparo; pero es lo cierto que esa duda surge respecto de una norma que ha de ser aplicada en un concreto proceso promovido por partes concretas y determinadas. Y precisamente porque la norma cuestionada afecta de manera directa e inmediata a la pretensión accionada en ese proceso, es por lo que se impone la necesidad de que se haga el examen de constitucionalidad de la norma por quien tiene reservado el monopolio de esa declaración, el Tribunal Constitucional; de ahí que además de los efectos propios de las declaraciones de inconstitucionalidad, la sentencia que ponga fin a la cuestión afecta directamente al proceso en que se suscitó por el Juzgado o Tribunal. Y tan decisiva es esa necesidad de vincular la duda de constitucionalidad al debate del proceso, que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha configurado el denominado juicio de relevancia que impone el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como presupuesto ineludible para la admisión de la cuestión. Es decir, con algunas peculiaridades que no vienen al caso, en la cuestión también existe, como en el recurso de amparo, una prolongación del debate suscitado en un concreto proceso en que se ejercitan pretensiones por los titulares de derechos e intereses legítimos, de tal forma que un eventual funcionamiento anormal del procedimiento subsiguiente ante el Tribunal Constitucional no puede ser ajeno al derecho de las partes.

Ha de concluirse de lo expuesto que está justificada la exclusión del recurso de inconstitucionalidad de la posibilidad de declaración de funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional.

**SÉPTIMO.-** También desde la óptica del ejercicio de la pretensión por el recurrente acudiendo al título de imputación de la responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional tiene una manifiesta objeción de carácter personal. En efecto si, como ya sabemos, lo que se pretende es aprovecharse el recurrente de la dilación indebida que cabría apreciar en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad y él no fue parte en el mencionado recurso, resulta indudable que se está pretendiendo hacer valer, en su caso, el derecho de un tercero. En este sentido ha de tenerse en cuenta que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que se reconoce en el artículo 24.2 de la Constitución , constituye un auténtico derecho subjetivo de las partes que intervienen en un proceso ya previamente constituido, porque no puede amparar este derecho con carácter anticipado a la constitución de la relación jurídico-procesal. No es ahora el momento ni aprovecha al debate suscitado, en contra de lo que se ha pretendido por el recurrente, entrar en un examen exhaustivo del contenido de ese derecho fundamental, baste señalar que se pretende con el mismo garantizar a los ciudadanos que la imploración de la tutela judicial efectiva se cumpla en un tiempo razonable, *"con la rapidez que permita la duración normal del proceso"* , como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 99/2014, de 23 de junio ; de tal forma que este derecho viene a estar estrechamente vinculado a la tutela judicial efectiva, sin perjuicio de tener autonomía propia.

Pues bien, lo que ahora nos interesa retener de este derecho es precisamente esa titularidad por las concretas partes que intervienen en un proceso, y tan ello es así que el mismo Tribunal Constitucional, en la sentencia citada, no ha dejado de examinar la vulneración del derecho en función del *"interés que arriesgue el recurrente en el pleito"* , debiendo considerarse las condiciones de las partes en el proceso a los efectos de determinar la vulneración del derecho, habida cuenta de la configuración del mismo sobre la base del concepto jurídico indeterminado que resulta de su misma definición.

No puede oponerse a ese aspecto subjetivo del derecho fundamental invocado el argumento que se hace en la demanda de que el recurrente no pudo ser parte en el recurso de inconstitucionalidad, precisamente porque no tiene legitimación ni para interponerlo ni para intervenir en el mismo, como antes hemos expuesto.



Y ello porque deberá comenzarse por señalar que el mero hecho de que no tenga legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, no permite ampliar la titularidad del derecho a que se tramite sin dilaciones a todos los ciudadanos, que sería la conclusión última del razonamiento. De otra parte, debe traerse al argumento lo que antes se ha expuesto en orden a la propia naturaleza y alcance del recurso de inconstitucionalidad, que queda excluido, por el mismo marco constitucional que lo regula, de la iniciativa de los particulares, precisamente porque no está vinculado a intereses de esa naturaleza.

Pues bien, de lo anterior ha de concluirse que en el supuesto de que hubiera de aceptarse que en el recurso de inconstitucionalidad hubiese habido dilaciones indebidas -es comprensible que no puede estimarse como tiempo razonable el resolver tal proceso en los plazos que ya nos son conocidos-, no cabe duda que no sería el recurrente el que ostenta la titularidad del derecho fundamental como para poder esgrimirlo en su provecho y amparar en su vulneración la indemnización de unos daños y perjuicios que se le habrían ocasionado, que es lo que se hace en la demanda. Esas dilaciones se han ocasionado a quienes fueron parte en el recurso de inconstitucionalidad y solo a ellas les está reservada la reacción por su vulneración, porque solo en ese ámbito subjetivo tiene eficacia el derecho fundamental. No existe, como parece sostenerse en la demanda, un derecho general de todos a que los procesos se tramiten sin dilaciones indebidas, sino solo de quienes se ven directamente afectados por las dilaciones que puedan considerarse indebidas.

Y es que, en definitiva, el esquema argumental de la demanda parte de la errónea creencia de que es el mismo recurrente el que tenía un derecho a que el recurso de inconstitucionalidad se hubiese tramitado sin sufrir las dilaciones que se reprochan, cuando no es cierto, como hemos visto. Bien es verdad que ese alegato se pretende encubrir con el argumento de que, de todas formas, si el Tribunal Constitucional hubiese dictado la sentencia del recurso de inconstitucionalidad en lo que él considera un plazo razonable, la norma declarada inconstitucional no le habría sido aplicada y su pretensión de reintegro habría sido estimada. Pero pese a la insistencia del alegato es lo cierto que se están confundiendo los argumentos, porque esa demora en nada afecta a derecho alguno del que fuese titular. En su caso, esa circunstancia podrá suponer la aplicación en el proceso en que se decidió su pretensión de devolución de ingresos indebidos, de una norma que vino a ser declarada inconstitucional, lo cual podrá tener encaje en otras instituciones de resarcimiento, como el mismo recurrente admite haber promovido.

Las razones expuestas obligan a la desestimación del presente recurso.

**OCTAVO.-** La desestimación del presente recurso contencioso-administrativo determina, en aplicación del artículo 139.1º de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo al recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el párrafo tercero del indicado precepto y atendidas las circunstancias del caso, señala en cuatro mil euros la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución.

## FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de Don Simón y Doña Modesta contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, con imposición de las costas al recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Octavio Juan Herrero Pina D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernandez D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Jose Maria del Riego Valledor D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Diego Cordoba Castroverde D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Diego Cordoba Castroverde**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.