

Dilaciones indebidas y duración de los procesos en el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: del tiempo razonable al tiempo óptimo y previsible

Elsa García-Maltrás de Blas

Fiscal y Miembro de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)

Abstract

Aunque el interés que tanto el TEDH como diversas instancias del Consejo de Europa vienen prestando al tema de la duración de los procedimientos judiciales no es novedoso, sí es cierto que el debate se ha extendido y profundizado en los últimos años. Quizá porque el problema se ha hecho más acuciante, al afectar en diversa medida no sólo a prácticamente todos los estados miembros del Consejo de Europa sino especialmente al propio Tribunal de Estrasburgo. Pero quizá también porque ha aumentado la voluntad de buscar soluciones, en paralelo a las expectativas de los usuarios del sistema judicial y a la consideración de la justicia como un servicio público, que no puede permanecer ajeno a las exigencias de calidad, eficacia, y eficiencia en la gestión. Este artículo no pretende estudiar la jurisprudencia del TEDH en la materia, ni examinar las diferentes instancias del CdE que trabajan en la misma. Trata más bien de dar una visión de las principales tendencias en materia de duración de los procesos, prestando especial atención a los trabajos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), a la que se ha atribuido un mandato específico en este ámbito.

Although the length of proceedings has always been a central concern both to the ECHR and to other bodies within the COE, new attention has been given to the matter in the recent past. Probably because it is a problem that affects, to different extents, not only the Member States but the ECHR itself. But also because there seems to be an increasing interest in finding solutions, that runs parallel to greater demands from the users of justice systems and the fact that Justice is nowadays considered as a public service, thus subject to quality, efficiency and good management requirements. This article does not intend to examine the ECHR's case-law on the matter or to describe the different bodies of the COE that are dealing with it. Rather it aims at giving an overview of the main developments concerning length of proceedings, with especial attention to the works of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which has received a specific mandate in this area.

Sumario

1. Introducción
2. El enfoque preventivo: de los remedios a las causas
 - 2.1. El TEDH y la efectividad de los remedios nacionales
 - 2.2. La Comisión Europea Para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)
 - a) Análisis de la duración de los procesos judiciales
 - b) Evaluación de los sistemas judiciales europeos
 - c) Nuevas líneas de trabajo: mediación y calidad de la justicia
3. Del tiempo razonable al tiempo optimo y previsible
 - 3.1. En busca del tiempo razonable
 - 3.2. En busca del tiempo óptimo
4. La eficacia de los sistemas judiciales: un objetivo común
 - 4.1. Con los pies en la tierra
 - 4.2. Un trabajo de equipo
5. Conclusiones
6. Tabla de sentencias citadas
7. Bibliografía

1. *Introducción*

Difícilmente puede decirse que el interés que tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como diversas instancias del Consejo de Europa vienen prestando al tema de la duración de los procedimientos judiciales sea, en sí mismo, algo novedoso. Al contrario, viene siendo un tema central que entronca con el del correcto funcionamiento de los sistemas judiciales como uno de los pilares del estado de derecho y garantía de los derechos humanos. Baste aludir, al gran número de Recomendaciones en la materia que, desde hace décadas, ha aprobado el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Pero no deja de ser cierto que, en los últimos años, el debate y el estudio del problema de la duración excesiva de los procedimientos se ha extendido y profundizado. Quizá porque se ha hecho más acuciante, ya que no sólo afecta, en mayor o menor medida, a prácticamente todos los estados miembros del Consejo de Europa sino especialmente al propio Tribunal de Estrasburgo. Pero quizá también porque ha aumentado la voluntad de buscar soluciones, en paralelo a las expectativas de los usuarios del sistema judicial y a la consideración de la justicia como un servicio público, que no puede permanecer ajeno a las exigencias de calidad, eficacia, y eficiencia en la gestión.

Este artículo no pretende hacer un estudio de la jurisprudencia del TEDH en la materia, ni tampoco examinar exhaustivamente las diferentes instancias del CdE que están trabajando en la misma. Hemos preferido dar una visión de las principales tendencias en materia de duración de los procesos, prestando especial atención a los trabajos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)¹, a la que se ha atribuido un mandato específico en este ámbito.

A efectos sistemáticos, y sin pretender simplificar en exceso una cuestión sumamente compleja, nos parece que la forma de afrontar el tema de la duración de los procesos está evolucionando en tres direcciones básicas. Primero, se están acentuando los aspectos preventivos, ante la insuficiencia de los meramente reparadores. Segundo, se fijan objetivos que van más allá de evitar que la duración de los procedimientos judiciales exceda de un tiempo razonable. Tercero, cada vez se es más consciente de la necesidad de implicar en el debate y en la solución de estas cuestiones a los usuarios y destinatarios de los sistemas judiciales.

¹ <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>

2. El enfoque preventivo: de los remedios a las causas

2.1. El TEDH y la efectividad de los remedios nacionales

Es bien sabida la situación de crisis por la que atraviesa el TEDH a quien ha alcanzado de lleno el problema de las dilaciones y el atasco de asuntos a consecuencia del aumento exponencial del volumen de casos, desde la entrada en vigor del Protocolo nº 11 y la supresión de la Comisión Europea de Derechos Humanos. Los datos estadísticos que provienen del propio Tribunal ² muestran que a finales de 2006 había 89,887 demandas individuales pendientes, y ello pese a que las estadísticas también reflejan un considerable aumento de su capacidad de trabajo en los últimos años. Por ejemplo, en 2006 se contabilizaron 1560 sentencias, lo que supone un incremento de más del 40% en comparación con los datos de 2005.

Ante esta enorme carga de trabajo y la preocupación porque el sistema siga siendo sostenible, comenzó la búsqueda de soluciones. En 2004 se acordaron diversas medidas incluyendo la adopción del Protocolo nº 14, diseñado específicamente para permitir al Tribunal tratar ciertos casos con mayor rapidez, reduciendo en particular el tiempo dedicado a los manifiestamente improcedentes o repetitivo. Aunque se estima que con su entrada en vigor la productividad del Tribunal aumentará en torno a un 20%, los expertos coinciden en que no será suficiente para resolver el problema.

De ahí que durante la tercera cumbre del Consejo de Europa celebrada en mayo de 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno decidieran encomendar a un Grupo de Sabios, compuesto de eminentes juristas, la elaboración de un informe con propuestas para asegurar la viabilidad del sistema a largo plazo, que fue presentado en diciembre de 2006³. En él, tras calificar la situación de extremadamente seria y señalar que la supervivencia del mecanismo de protección judicial de los derechos humanos está amenazada, se proponen una serie de medidas para poner definitivamente remedio a la situación. Las medidas aparecen agrupadas en 10 epígrafes y se refieren a la estructura y modificación de la maquinaria judicial; las relaciones entre el Tribunal y los Estados parte del Convenio; los medios alternativos de resolución de litigios y la dimensión institucional del Tribunal y los jueces.

Pues bien, en el quinto epígrafe, se alude expresamente a la cuestión de la duración de los procesos judiciales⁴. Según las estadísticas, este tipo de casos representa una carga de trabajo considerable, estimada en torno al 25% de las sentencias dictadas por el TEDH en 2005. Para el Grupo de sabios, el hecho de que los casos sobre duración de procesos civiles, penales y administrativos sean una de las

² Véase el documento, ECHR, Survey of activities 2006, Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg 2007.

³ Véase documento CM(2006)203, Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 979bis meeting, 15 November 2006.

⁴ Véase documento CM(2006)203 citado, p.23.

principales fuentes de litigiosidad ante el tribunal, pone de manifiesto la necesidad de mejorar, cuando no de establecer, los remedios nacionales para la efectividad del derecho a un proceso sin dilaciones. Se trata en definitiva de que los estados refuercen carácter subsidiario del recurso al TEDH pues es a ellos a quienes en primer lugar corresponde, a través de sus sistemas nacionales, la prevención de las violaciones del Convenio y la reparación pertinente si se producen.

No se trata de una conclusión nueva. Posiblemente la preocupación por reducir la pendencia del Tribuna inspirara ya el cambio en la doctrina que se produjo a partir de la Sentencia Kudla v. Polonia⁵, en la que se abandona la consideración de que la vulneración de los derechos del 6.1 absorbían las del artículo 13 del Convenio. Por tanto, en lo referente a la duración de los procesos, los estados miembros no solo deben cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 6 (básicamente, organizar su sistema judicial de forma que evite la producción de dilaciones indebidas) sino también las derivadas del art.13 (establecer recursos efectivos, junto con la obligación general de resolver los problemas subyacentes a las vulneraciones reiteradas de derechos⁶).

Igualmente la preocupación sobre la eficacia de los recursos nacionales vista avalancha de demandas ante el Tribunal llevó al Comité de Ministros a adoptar en mayo de 2004 su Recomendación sobre el perfeccionamiento de los recursos internos⁷. No obstante, el Grupo de Sabios da un paso más y recomienda introducir por vía convencional una obligación explícita para los estados parte de establecer mecanismos legales para reparar el daño que resulte de cualquier violación del convenio, en especial de aquellas que deriven de deficiencias estructurales o generales en las leyes o prácticas de los Estados.

El Tribunal ha ido estableciendo una serie de principio y criterios al entrar a valorar la efectividad de los recursos nacionales. Más recientemente, ha llegado a dar indicaciones precisas sobre las características que, para ser considerados eficaces, deben reunir los remedios internos en materia de dilaciones indebidas.

Así, en la Sentencia Scordino v. Italia⁸ y en relación con el problema de la duración excesiva de los procesos, el Tribunal ha dicho explícitamente que “la mejor solución en términos absolutos es, sin duda alguna, como en otras muchas esferas, la prevención”. También ha expresando su preferencia por los remedios que permiten acelerar el procedimiento sobre los meramente compensatorios, si bien no ha llegado a afirmar que el art. 13 exija la existencia de remedios del primer tipo.

⁵ STEDH, 26.10.2000 (Ar. 163, MP: Wildhaber).

⁶ Véase documento CDL-AD(2006)036, Study on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings, p.4

⁷ Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies

⁸ STEDH, 29.3.2006 (Jur. 114008, MP: Wildhaber), párrafos 182 y 183.

Se ha querido ver en estas manifestaciones un cierto cambio en la postura anterior del Tribunal en el sentido de que si bien el art.13 otorga a los estados cierta discrecionalidad para diseñar los recursos internos, ofreciendo una alternativa entre los que aceleran el proceso y los de mera reparación, el Tribunal ya no atribuye a estos dos tipos de mecanismos un valor idéntico. Los mecanismos de indemnización en realidad solo ofrecerían un remedio a posteriori y no servirían para prevenir violaciones reiteradas del derecho en un mismo proceso⁹. En cualquier caso, una combinación de los dos tipos de remedios, podría ser la mejor solución.

Algunas instancias del COE, en sus trabajos sobre duración de los procesos son mucho más explícitas. La CEPEJ entiende que los mecanismos limitados a la indemnización son demasiado débiles, no incitan suficientemente a los estados a cambiar sus procesos y solo ofrecen un elemento a posteriori en caso de que se demuestre la lesión del derecho, en lugar de tratar de encontrar una solución al problema fundamental de las dilaciones indebidas¹⁰.

La Comisión de Venecia, tras recordar a los estados que deben garantizar el derecho del art.6.1 y no sustituirlo sistemáticamente por el pago de una indemnización pecuniaria, en las conclusiones de un estudio sobre remedios nacionales, se inclina decididamente por un enfoque preventivo¹¹.

Así, comienza señalando que los estados, en cuanto obligados a velar por la efectividad del art. 6.1, deberían contar en sus sistemas con los mecanismos procesales necesarios para asegurar que los procedimientos puedan tramitarse en un tiempo óptimo. Estos mecanismos podrán servir como remedios aceleradores en la medida en que puedan utilizarse para reanudar la tramitación de un proceso en el que se haya producido una dilación indebida, pero siempre tendrán carácter preventivo, no reparador. Se cita, por ejemplo, la posibilidad de que el litigante se dirija a un superior jerárquico para conseguir que se cumplimente el trámite paralizado. Este resultado no debería considerarse como un supuesto de *restitutio in integrum*, ya que se limita a hacer efectivo el derecho del artículo 6.1 pero no alcanza el aspecto de reparación del artículo 13. Para cumplir enteramente con las exigencias del art.13 los estados miembros deberían establecer cumulativamente junto a estos mecanismos de aceleración, pero no como mera alternativa a los mismos, remedios compensatorios que cubran cualquier posible vulneración del plazo razonable ya producida.

En definitiva, desde hace años la existencia de dilaciones indebidas, casi endémicas en algunos estados miembros, y la carencia de recursos efectivos en materia de duración de los procesos a nivel nacional vienen comprometiendo seriamente la eficacia de la labor del TEDH. Al reforzarse el principio de subsidiariedad, las mejoras que puedan introducirse en los sistemas nacionales para

⁹ Véase el documento CDL-AD(2006)036, citado p. 31.

¹⁰ Véase el documento CEPEJ(2004) 19rev2, A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe. Framework Programme p. 3.

¹¹ Véase el documento CDL-AD(2006)036, citado p. 46.

remediar dilaciones o evitar que se produzcan, redundarán en favor del sistema centralizado de protección de derechos.

Al hablar de enfoque preventivo se está hablando así de varias cosas. En relación con los recursos efectivos, supone preferir los mecanismos que permiten poner fin a los retrasos a aquellos meramente compensatorios que actúan a posteriori. Pero también se proyecta sobre un marco previo más amplio: el del diseño y funcionamiento eficaz de los sistemas judiciales de los Estados miembros. La prevención enlaza así, en un camino inverso hacia las fuentes, con la necesidad de estudiar las causas de las dilaciones y disfunciones en los sistemas judiciales, y de crear instrumentos que permitan medirlas y analizarlas, no tanto para ponerles remedio como para encontrarles verdadera solución.

2.2. La Comisión Europea Para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)

Existe en el Consejo de Europa un órgano al que es consustancial esta reflexión sobre la duración de los procedimientos judiciales y las causas de dilaciones indebidas: la Comisión para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ). Su establecimiento refleja la voluntad de consolidar la Europa democrática y la protección de los derechos fundamentales, en cuanto ambos aspectos están indisolublemente unidos a la existencia de sistemas judiciales justos, eficaces y accesibles.

Fue creada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 2002, mediante la Resolución (2002) 12¹², con la finalidad específica de mejorar la eficacia y el funcionamiento de los sistemas judiciales de los estados miembros, para generar una mayor confianza de los ciudadanos en la justicia. A tal fin, sus tareas incluyen examinar los resultados obtenidos por dichos sistemas, utilizando medios estadísticos y de evaluación comunes, identificar los problemas a los que se enfrentan, y explorar formas concretas para mejorarlos. No obstante la CEPEJ no es un órgano de seguimiento o de supervisión.

Otra de sus finalidades es promover la efectiva aplicación de los instrumentos del Consejo de Europa sobre organización, eficacia y equidad de la justicia. En este sentido, la propia resolución fundadora recoge como apéndice una lista no exhaustiva de recomendaciones relevantes del COE en materia de acceso a la justicia, papel de los distintos profesionales del derecho, administración de justicia y gestión de tribunales y uso de nuevas tecnologías, que constituyen su base de trabajo.

También pretende hacer posible un conocimiento más preciso de los sistemas judiciales europeos, aumentando la comunicación entre aquellos a quienes el funcionamiento de la justicia se refiere o afecta directamente. De ahí que esté compuesta por representantes de los 46 estados miembros del Consejo de Europa, algunos observadores, entre ellos la Comisión Europea, y por organizaciones profesionales de la justicia

¹² Véase la Resolución Res (2002)12 establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ).

Se confía en que los trabajos de la CEPEJ, al servir para mejorar los sistemas judiciales y ofrecer a los estados soluciones prácticas para evitar vulneraciones del artículo 6 del Convenio, contribuyan a reducir la carga de trabajo del TEDH. La CEPEJ cumpliría así una función de carácter preventivo, contribuyendo a la adecuada aplicación del Convenio.

En este sentido, en el plan de acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno del CdE durante su 3ª Cumbre celebrada en Varsovia en mayo de 2005, se reforzaron las funciones de evaluación y asistencia de la CEPEJ con el fin de ayudar a los estados miembros a administrar justicia con celeridad y equidad.

La CEPEJ comenzó su andadura siguiendo dos líneas principales de trabajo, que ya han dado importantes frutos.

a) Análisis de la duración de los procesos judiciales

La primera se centró en el análisis de la duración excesiva de los procedimientos, síntoma de un sistema judicial ineficaz. La CEPEJ ha encomendado estudios sobre las causas de las dilaciones indebidas y las formas de reducirlas¹³, ha adoptado un Programa Marco proponiendo a los estados diversas líneas de actuación en la materia¹⁴, y ha elaborado instrumentos concretos como la “lista de indicadores para el análisis de dilaciones procesales en el sistema judicial” (en adelante, *checklist*)¹⁵ o el “compendio de buenas prácticas sobre gestión del tiempo en los procedimientos judiciales” (en adelante, el Compendio)¹⁶.

La *checklist*, va destinada a los responsables de la administración de justicia, jueces y otros profesionales, y pretende contribuir a la reflexión sobre la información que se precisa para analizar, y por tanto par poder prevenir y eliminar, dilaciones. Consta de seis indicadores bajo los que se agrupan preguntas, pero no debe confundirse con un cuestionario al que deba responderse. Las preguntas, son más bien formas de identificar puntos fuertes o carencias del sistema, según sea o no posible contestarlas¹⁷.

¹³ Véase los documentos CEPEJ(2006) 15, Length of court proceedings in the member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights y CEPEJ(2006) 14, Time management of justice systems: a Northern Europe study.

¹⁴ Véase el documento CEPEJ(2004) 19rev2, citado. El Programa Marco recomienda a los estados hasta 18 líneas de acción para abordar y mejorar el tema de la duración de los procesos, en relación con las instituciones a nivel estatal, los procedimientos judiciales y los operadores y profesionales jurídicos.

¹⁵ Véase el documento CEPEJ(2005) 12 rev, Time Management Checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system).

¹⁶ Véase el documento CEPEJ(2006) 13, Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings.

¹⁷ Por ejemplo, en relación con el indicador número 5 “Medios para diagnosticar rápidamente las dilaciones y atenuar sus consecuencias” se formulan preguntas del tipo ¿la responsabilidad de identificar o evitar dilaciones indebidas se

El Compendio es una colección de políticas y prácticas que, o bien derivan de Recomendaciones del Consejo de Europa, o han sido utilizadas por órganos judiciales europeos.

Para seguir profundizando en esta dirección en la reunión plenaria de diciembre de 2006¹⁸ se decidió que la CEPEJ actuaría como Centro para la gestión temporal de los procesos judiciales (en adelante, SATURNO)¹⁹. Su objetivo es obtener datos sobre la duración de los procesos en los Estados Miembros y que estos sean lo suficientemente detallados para permitir el desarrollo de políticas preventivas, en relación con las violaciones del artículo 6.1 del Convenio. El centro se dirige a través de un grupo que se reunirá dos veces en 2007. Será el encargado de analizar la situación en los estados miembros (duración por tipo de casos, tiempos de espera o inactividad), definir indicadores comunes, elaborar instrumentos para medir la duración de los procesos y formular líneas directrices que sirvan de inspiración a futuras reformas.

b) Evaluación de los sistemas judiciales europeos

La segunda línea de trabajo consiste en tratar comparar y evaluar el funcionamiento de los sistemas judiciales europeos a través de la recogida y estudio de datos estadísticos. En sus inicios tuvo un carácter experimental, y supuso la elaboración en el año 2003 de un cuestionario piloto, con preguntas sobre aspectos tanto cuantitativos como cualitativos en materia de justicia, referidos a datos de 2002, que fue remitido a los estados miembros. 42 estados miembros participaron en este ejercicio y los datos de 40 estados pudieron incluirse en el Informe piloto “Sistemas Judiciales Europeos: cifras y datos”, que se elaboró con las respuestas recibidas. Pese a sus imperfecciones y límites, este informe piloto supuso un hito en materia de comparación, a gran escala, de sistemas de justicia. Era la primera vez que se hacía una descripción comparativa de tal envergadura en la materia y el ejercicio sirvió para demostrar que esto no sólo era posible, sino útil. También puso de relieve las imperfecciones y dificultades: preguntas no contestadas satisfactoriamente debido a que no estaban formuladas con suficiente claridad o a que los sistemas eran tan distintos que daban lugar a diferentes interpretaciones y las áreas donde existían mayores problemas, en particular respecto a la fiabilidad y al cotejo de los datos.

El primer ciclo de evaluación propiamente dicho comenzó con la revisión y mejora del cuestionario, a fin de que pudiera utilizarse sistemáticamente en ejercicios futuros, para lo que se tuvo en cuenta

encuentra claramente atribuida? ¿existen procedimientos que permitan poner de manifiesto rápidamente las dilaciones y atenuar sus consecuencias para las partes? ¿cabe la ejecución provisional de las resoluciones judiciales? ¿existen sanciones contra quienes provocan voluntaria o involuntariamente retrasos? De ser así, ¿se aplican normalmente?.

¹⁸ Véase los documentos CEPEJ(2006)9, Programme of Activities 2007 y CEPEJ(2006) 20, 8th plenary meeting (6-8 December 2006), Abridged report.

¹⁹ Study and Analysis of judicial Time Use Research Network (SATURN).

las lecciones aprendidas en la fase piloto. El nuevo cuestionario, aprobado en 2005, consta de 123 preguntas cuantitativas y cualitativas en materia de justicia y una nota explicativa que pretende ayudar a los corresponsales encargados de cumplimentarlo en los estados miembros a responder a las mismas de manera homogénea, estableciendo definiciones que reduzcan las dificultades de interpretación. Remitido a los estados, esta vez 45 participaron en el ejercicio que, tras una reunión con los corresponsales nacionales encargados de recopilar las respuestas al objeto de verificar y mejorar la calidad de los datos, culminó con la aprobación del informe "Sistemas judiciales europeos: edición 2006"²⁰, con datos del 2004.

El informe presenta una instantánea de aspectos tan variados como los datos presupuestarios, el número de casos civiles y penales entrante y la duración media de algunos tipos, la comparación de sueldos anuales brutos de jueces y fiscales, la distribución de sedes judiciales, la existencia de encuestas de satisfacción entre los usuarios o el número de procedimientos disciplinarios contra abogados o agentes encargados de la ejecución.

Pretende ofrecer, a los operadores jurídicos, legisladores, académicos y ciudadanos una descripción de los sistemas judiciales, apoyada en datos cuantitativos y cualitativos, desde una perspectiva comparativa.

Ahora bien, el informe no es un fin en sí mismo, sino la base de una segunda etapa que consiste en el estudio en profundidad de sus resultados para extraer conclusiones de los mismos. En esta etapa, que está en curso en este momento, se ha querido implicar especialmente a la comunidad científica, haciendo un llamamiento a la elaboración de estudios europeos sobre temas considerados prioritarios (uso de tecnologías de la información, acceso a la justicia, ejecución de resoluciones judiciales, administración de justicia, etc.). También se ha derivado el estudio del informe a otros comités del COE, como los Comités consultivos de jueces y fiscales y la red de Lisboa, en relación con el estatuto y la formación de jueces y magistrados.

Ante el éxito de los trabajos, la CEPEJ ha adoptado la importante decisión de convertir esta evaluación en un ejercicio regular de carácter, al menos, bianual. Ello supone que a finales de este año, el cuestionario se reenviará de nuevo a los estados con el fin de que en 2008 pueda aprobarse un segundo informe, con datos estadísticos de 2006, y llevar a cabo en 2009 una nueva reflexión sobre los resultados. Se estudia además la posibilidad de recoger anualmente datos sobre un número más reducido de indicadores básicos en materia de justicia.

Este ejercicio de evaluación regular permitirá no solo comparar el funcionamiento de los sistemas judiciales en sus distintos aspectos, sino observar la evolución y tendencias en la organización judicial y proponer reformas para mejorar la eficacia de la justicia. El cuestionario de evaluación y la

²⁰ Véase CEPEJ Studies No.1, European judicial systems. Edition 2006 (2004 data), que contienen como anejos el cuestionario y la nota explicativa.

utilización de los datos obtenidos a través del mismo pretenden convertirse en un verdadero instrumento al servicio de las políticas públicas en materia de justicia y de los ciudadanos europeos.

c) Nuevas líneas de trabajo: mediación y calidad de la justicia

La CEPEJ ha demostrado un gran dinamismo, implicando en su reflexión sobre la eficacia de la justicia a la comunidad académica y a los operadores jurídicos, haciendo también extensivo su mensaje a los ciudadanos, a través de iniciativas como el día europeo de la justicia civil, que organiza conjuntamente con la Comisión Europea y abriendo nuevas líneas de trabajo, que se concretan en dos nuevos subgrupos sobre mediación y calidad de la justicia²¹.

El primero tiene encomendado mejorar la implementación en los estados miembros de las recomendaciones del Consejo de Ministros relativas a la mediación, sugiriendo si fuera preciso medidas específicas o incluyendo la elaboración de instrumentos internacionales nuevos o complementarios a los existentes, siempre teniendo en cuenta el trabajo llevado a cabo en otros ámbitos, en particular en la Unión Europea.

Al segundo se le ha atribuido la tarea de desarrollar métodos de análisis y evaluación del trabajo de los órganos judiciales para mejorar la calidad del servicio público de la justicia, en particular teniendo en cuenta las expectativas de los operadores jurídicos y los usuarios del sistema. Su mandato incluye la obtención de información sobre sistemas de evaluación de calidad existentes, la mejora de indicadores e instrumentos para su medición y la formulación de propuestas concretas para solucionar disfunciones en la actividad judicial ponderando la carga de trabajo de los jueces con la obligación de proporcionar al justiciable una justicia de calidad.

La CEPEJ estudia así nuevas áreas, como las formas alternativas de resolución de conflictos, que pueden contribuir a descargar y agilizar los sistemas judiciales, pero sin olvidar en ningún momento otro aspecto esencial, la calidad, sin el cual la mera eficacia de la justicia queda vacía de contenido.

3. Del tiempo razonable al tiempo optimo y previsible

3.1. En busca del tiempo razonable

Las violaciones de derechos fundamentales derivadas de la duración de los procesos aparecen vinculadas a conceptos indeterminados como el de dilaciones indebidas que utiliza nuestra Constitución o el de plazo razonable del art. 6.1 CEDH.

²¹ Véase en el documento CEPEJ(2006)9, citado, los mandatos de estos grupos de trabajo.

Es bien sabido que el TEDH, además de tener en cuenta las circunstancias del caso concreto, utiliza varios criterios, fijados desde hace tiempo en su jurisprudencia, para determinar si la duración del proceso ha sido o no razonable. Estos son básicamente, la complejidad del caso y el comportamiento procesal tanto de los litigantes como del órgano jurisdiccional, junto a la valoración global de las circunstancias del caso.

También presta atención a los intereses en juego para el litigante. Se trata de casos en los que la celeridad es consustancial a los intereses en juego, lo que reduce el límite de la duración razonable. La jurisprudencia del TEDH refleja una tipología variada de estos casos “prioritarios”, (por ejemplo, por razón de su objeto, casos sobre despidos o reclamaciones de salarios, relaciones paterno filiales o indemnización a víctimas accidentes, o por razón de las circunstancias del litigante, cuando es de edad avanzada, está en un estado crítico de salud, o está en prisión), respecto a los cuales los tribunales deben ser especialmente cuidadosos y diligentes.²²

Pero, ¿es posible extraer de su jurisprudencia duraciones mínimas o máximas que permitan asegurar que un caso ha sido tratado en un tiempo razonable o, por el contrario, que éste se ha excedido, produciéndose una dilación indebida? Conscientemente, el TEDH ha evitado dictar reglas general sobre lo que deba entenderse por duración normal de los procesos o de tipos concretos de proceso.

La cuestión ha sido objeto de estudio por la CEPEJ que, partiendo del análisis y comparación de un número amplio de casos ante el Tribunal, ha resumido a efectos indicativos las principales tendencias y márgenes máximos aplicados por el Tribunal de la forma siguiente²³:

Como regla general, una duración total del proceso de hasta dos años se considera *razonable*.

Por encima de este plazo, el Tribunal entraría a examinar con más detalle la conducta del órgano jurisdiccional y los litigantes, a la luz de la complejidad del caso. No obstante, también puede llegar a entender que una duración de dos años no es razonable en casos *prioritarios*, donde los intereses en juego habrían requerido una mayor diligencia en la tramitación.

Cuando se trata de asuntos complejos el Tribunal se muestra menos estricto y se centra en aquellos lapsos de tiempo en la tramitación que aparecen como claramente excesivos. Solo una justificación suficientemente convincente para explicar estos plazos “patológicos”, puede evitar que entienda vulnerado el derecho. Por el contrario, cuando pese a la duración objetivamente excesiva de un procedimiento el Tribunal entiende que no se ha violado el Convenio, esto se debe en un gran número de casos a que considera obstaculizadora la actuación del recurrente.

²² Para una lista ilustrativa de estos casos “prioritarios”, véase, en el documento CEPEJ(2006)15 citado, el Apéndice 2, p. 54.

²³ Véase documento CEPEJ(2006)15 citado, p. 46-47.

3.2. En busca del tiempo óptimo

Las conclusiones sobre el tiempo razonable son por tanto estimativas. El Tribunal ha mantenido una postura pragmática arguyendo que cada caso debe ser considerado individualmente. Pero aunque el Tribunal hubiese establecido duraciones explícitas, o los autores conseguido fijarlas para todo tipo de procesos y con concurrencia de todo tipo de circunstancias, el resultado seguiría sin ser satisfactorio. Y ello porque en 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 CEPEJ quien llamó la atención sobre este necesario cambio de mentalidad en la introducción a su Programa Marco: "Parece necesario que los sistemas judiciales se doten de un nuevo objetivo: la tramitación de cada procedimiento en un tiempo óptimo y previsible. Nos hemos acostumbrado a referirnos al concepto de "tiempo razonable" previsto en el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Sin embargo este indicador es un "límite mínimo" que traza la frontera entre vulneración y la no vulneración del convenio y por tanto no debería considerarse como un resultado adecuado cuando se produce"²⁴.

El concepto de tiempo razonable y, *a fortiori*, el de tiempo óptimo, deben reflejar el necesario equilibrio entre la celeridad y la justicia del proceso, que no son necesariamente equivalentes. La celeridad no puede ir en detrimento de la correcta administración de justicia, de la que solo es un elemento, ni del respeto de las garantías de los justiciables. Una tramitación precipitada de los asuntos podría poner en peligro otros derechos recogidos en el artículo 6, (como el de acceder a la justicia o tener tiempo suficiente para preparar la defensa) o afectar a la calidad de las decisiones y resoluciones judiciales²⁵.

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. Como aclara la CEPEJ en su programa marco que no se trata de transformar los juzgados en "máquinas de juzgar"²⁶.

Tiempo óptimo será el que tenga en cuenta las consideraciones anteriores, partiendo de las características del sistema jurídico en concreto. La CEPEJ añade una característica más, que considera

²⁴ Véase el documento CEPEJ(2004)19rev2 citado, párrafos 2 y 3.

²⁵ Así en la STEDH, 24.5.2005, caso Intiba v. Turquía (Ar. 53, MP: J.P. Costa), el Tribunal señaló que aunque el artículo 6 del CEDH requiere que los procedimientos se tramiten con celeridad, también comprende el principio más general de buena administración de justicia.

²⁶ Véase el documento CEPEJ(2004)19rev2 citado, párrafo 24.

de vital importancia desde la perspectiva del usuario de los sistemas judiciales: que la duración de los procesos, además de óptima, sea previsible.

La línea 3 del Programa marco se refiere expresamente a la mejora de esta característica, señalando que el no tener desde el principio una idea aproximada sobre el tiempo que puede tardar el caso es, para los justiciables, un problema especialmente incómodo²⁷. Reconoce, sin embargo, que el que la duración del proceso sea previsible, no la convierte automáticamente en adecuada.

4. La eficacia de los sistemas judiciales: un objetivo común

4.1. Con los pies en la tierra

Otra característica de la CEPEJ es que no se trata de una comisión que, encerrada en su torre de marfil, persevere en una reflexión puramente teórica sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales. Bien al contrario, su entronque con la realidad está asegurado de muy diversas maneras.

En primer lugar, su labor de evaluación y estudio de los sistemas judiciales parte de datos estadísticos concretos proporcionados por los estados miembros, respecto a los cuales se trata de obtener la máxima fiabilidad y que resulten comparables entre sí. Este es también el punto de partida en el que se basarán los trabajos del centro SATURNO. Se pretende obtener resultados tangibles partiendo de datos tangibles, no de simples elucubraciones.

En segundo lugar, el entronque con la realidad se aprecia también en su composición ya que a sus reuniones plenarias asisten además de representantes de otras instancias del Consejo de Europa, la Unión Europea y el Banco Central, un creciente número de asociaciones profesionales a las que se ha concedido estatus de observadores²⁸.

Además, su mandato habla expresamente de desarrollar intercambios con redes de profesionales de la justicia. En este sentido, no solo se ha establecido una Red de Corresponsales Nacionales encargados de recopilar en cada estado los datos estadísticos para el proceso de evaluación de los sistemas judiciales, sino que en el año 2005 se creó también una Red de Juzgados Piloto.

²⁷ Véase el documento CEPEJ(2004)19rev2 citado, párrafo 49.

²⁸ La Asociación Europea de Jueces, la Asociación de magistrados europeos por la democracia y las libertades (MEDEL), la Federación Europea de Jueces Administrativos, el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad Europea (CBEC), la Unión Europea de *Rechtspfleger* (equivalentes a Secretarios judiciales) (EUR), la Unión Internacional de Oficiales de Justicia (UIHJ), a los que se unieron en diciembre de 2006 la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (ENJC) y la *American Bar Association* (ABA-CEELI).

La red está formada por más de 40 órganos judiciales de más de 30 estados miembros, pertenecientes a distintas instancias y órdenes jurisdiccionales, que se reunieron por primera vez en abril de 2006. Originariamente, estaba llamada a apoyar los trabajos de la CEPEJ en relación con las dilaciones indebidas y participó activamente en la elaboración del compendio de buenas prácticas en la materia. En su última reunión plenaria, para explotar todas las potencialidades de la red, se decidió implicar activamente a los Juzgados Piloto en las cuatro líneas principales de trabajo de la CEPEJ antes mencionadas: evaluación de la justicia, duración de los procesos, calidad y mediación²⁹. Se podrá recabar de los juzgados piloto información específica, invitarles desde su experiencia a hacer sugerencias, recomendaciones y comentarios a los informes sobre sistemas judiciales u otros instrumentos que se hayan adoptado, incluso utilizarlos para poner en práctica medidas innovadoras.

En conclusión, la CEPEJ se aleja de planteamientos abstractos y trata de establecer nexos de comunicación con aquellos a quienes afecta, compete o interesa la calidad y la eficacia de la justicia, convirtiéndose en un foro de reflexión y discusión. El trabajo de la CEPEJ está llamado nutrir el de otros interlocutores (el mundo académico, los gobiernos y legisladores, los operadores del derecho), pero a la vez se alimenta de sus aportaciones.

4.2. Un trabajo de equipo

La CEPEJ atribuye por tanto una posición central en la reflexión sobre la eficacia de la justicia a quienes son sus protagonistas. La necesidad de implicar en el debate y en la búsqueda de soluciones a los usuarios y destinatarios de los sistemas judiciales, responde tanto a exigencias derivadas de la práctica como a un cambio de mentalidad.

En relación con las primeras, baste recordar que una de las razones que llevaron a la creación de la CEPEJ fue asegurar la implementación de las Recomendaciones del Consejo de Europa en materia de funcionamiento de la justicia. Estas recomendaciones existían desde hacía tiempo, pero habían quedado en papel mojado. A menudo la práctica demuestra la esterilidad de propuestas o medidas adoptadas al margen de sus destinatarios. De un lado, porque cuando aquellos a quienes afectan no han participado en su elaboración, es posible que no se ajusten a sus expectativas ni resuelvan sus necesidades reales. De otro porque para su efectividad, muy especialmente en materia de justicia, (donde muchas veces rige una inercia “particular”) es especialmente necesario que los destinatarios las asuman y persigan activamente, lo que resulta más sencillo si las sienten como algo propio y no como algo impuesto desde afuera.

Este enfoque se refleja en el Compendio³⁰ cuya introducción dispone: “Puesto que la duración de los procedimientos judiciales es en definitiva el resultado de la interacción de diferentes operadores (los

²⁹ Véase el documento CEPEJ(2006) 12, Working programme with the pilot courts in 2007.

³⁰ Véase el documento CEPEJ(2006)13 citado, p.4.

jueces, el personal no juzgador, los abogados, testigos, fiscales, policías, etc.)” conseguir que los casos se tramiten en tiempo óptimo “debería ser un objetivos común que todos ellos compartieran y persiguieran”. Implicar a todos los operadores aumenta su compromiso, crea un entorno adecuado para el desarrollo de políticas o prácticas innovadoras y sirve para poner de manifiesto que la responsabilidad por la gestión temporal de los casos no recae exclusivamente en el órgano judicial sino que corresponde también a otros operadores, principalmente a los abogados³¹.

Esto obedece también a un cambio de mentalidad: el que lleva de la consideración de la justicia como potestad a la justicia como servicio público y permite situar a los usuarios y, en definitiva, a los ciudadanos en su posición central de sujetos y nunca de meros objetos, del sistema judicial.

Este punto de vista se resalta en el Programa Marco, que dice expresamente: “Los usuarios deben tener voz en materia de límites temporales. También en este ámbito los ciudadanos exigen ser tratados como actores y no como espectadores pasivos. Se les debe implicar en las decisiones y procesos que les afecten. Ya no resulta aceptable en los procedimientos judiciales, mantener a los usuarios en un estado de total incertidumbre sobre el tiempo que llevará estudiar su caso y no darles ninguna posibilidad de influir en la duración del proceso”³².

El Compendio de buenas prácticas recoge también diversas recomendaciones que enlazan con esta perspectiva³³: la transparencia, tanto externa como interna, de los datos sobre el desempeño de los tribunales, en particular sobre la duración de los procesos, que deberían ser fácilmente accesibles tanto para el propio personal del órgano judicial como para los profesionales y el público en general; el sometimiento de la justicia como servicio público a encuestas de opinión para conocer las percepciones y expectativas de los usuarios y profesionales, por ejemplo en materia de duración de los procesos; o la fijación conjunta del “calendario” del caso mediante reuniones o contactos informales entre el juez y las partes³⁴, que se destaca como uno de los instrumentos más eficaces para permitir acuerdos, evitar aplazamientos de las vistas y cumplir con la duración fijada.

En definitiva, aún a riesgo de que algunas de las recomendaciones recogidas en los instrumentos de la CEPEJ puedan parecer algo voluntaristas o simplemente demasiado extrañas a nuestro sistema, suponen una bocanada de aire fresco en el rancio debate de las dilaciones indebidas. La CEPEJ ha iniciado una reflexión a nivel europeo sobre la eficacia de la justicia y la forma de prevenir violaciones al Convenio, a la que no podemos ser ajenos. Como juristas u operadores del derecho, la

³¹ Como ejemplos concretos de este enfoque se citan sobre todo prácticas de los países nórdicos, como la celebración de reuniones periódicas entre jueces y funcionarios para fomentar el espíritu de equipo y esforzarse por el cumplimiento de los objetivos temporales que se hayan fijado. Véase el documento CEPEJ(2006)13 citado, p. 10.

³² Véase el documento CEPEJ(2004)19rev2 citado, párrafo 11.

³³ Véase el documento CEPEJ(2006)13 citado, pp.12-13 y 15.

³⁴ Como se hace, por ejemplo en el Tribunal de Distrito de Esbjerg, Dinamarca.

existencia de una justicia eficaz y la gestión de los procesos en un tiempo óptimo se convierten, desde esta nueva perspectiva, en un reto común en el que todos tenemos un papel que cumplir.

5. Conclusiones

Aunque el interés por el tema de la duración de los procesos judiciales, tanto para el TEDH como para diversas instancias del COE, no es novedoso, en los últimos tiempos se ha producido una evolución que podría resumirse en tres direcciones básicas.

Primera, la consolidación de un enfoque preventivo, junto a un enfoque reparador, por sí mismo insuficiente. En relación con la excesiva carga de trabajo del TEDH supone preferir en materia de recursos efectivos, los que permiten poner fin a los retrasos de los que simplemente operan a posteriori, cuando la violación del derecho ya se ha producido. También refuerza el principio de subsidiariedad el diseño y funcionamiento eficaz de los sistemas judiciales. Esto enlaza con la necesidad de estudiar las causas de las dilaciones y de crear instrumentos que permitan medirlas y analizarlas, no solo para ponerlas remedio sino como presupuesto para su solución.

Dentro del Consejo de Europa, la instancia a la que es consustancial esta reflexión sobre la duración de los procedimientos judiciales y las causas de dilaciones indebidas, es la CEPEJ, creada con la finalidad específica de mejorar la eficacia y el funcionamiento de los sistemas judiciales de los estados miembros.

Segunda, una superación del enfoque de mínimos y un salto cualitativo en cuanto a los objetivos a alcanzar. No se trata simplemente de evitar dilaciones lesivas de derechos fundamentales, sino de optimizar, en general, la duración de los procesos judiciales. Este enfoque más ambicioso entronca directamente con un debate más amplio: el de la eficacia de la justicia en los países del Consejo de Europa.

Tercera, el paso de un enfoque general o abstracto a un enfoque concreto. De nada sirve la existencia de recomendaciones o normas generales si luego quedan en papel mojado. La efectividad de las soluciones para paliar la excesiva duración de los procesos, como la de otras medidas que puedan tomarse para promover un sistema judicial más eficaz, depende en gran medida de la implicación y colaboración de los diversos actores (operadores y profesionales de la justicia, legisladores, miembros del ejecutivo). La búsqueda y puesta en marcha de medidas para mejorar el funcionamiento de los sistemas judiciales no puede hacerse al margen de sus destinatarios, y especialmente, de los ciudadanos.

Ello nos otorga, como juristas u operadores del derecho, un papel que cumplir en el reto común de establecer sistemas de justicia eficaces y capaces de prevenir violaciones del derecho a un proceso en un tiempo razonable.

6. Tabla de sentencias citadas

<i>Sala y fecha</i>	<i>Referencia</i>	<i>Presidente</i>	<i>Partes</i>
Gran Sala, 29.3.2006	JUR 2006\114008	MM. L. Wildhaber	Scordino v.Italia
2ª, 24.5.2005	TEDH 2005\53	J.-P. Costa	Intiba v.Turquía
Gran Sala, 26.10.2000	TEDH 2000\163	MM. L. Wildhaber	A. Kudla v.Polonia

7. Bibliografía

CDL-AD(2006) 036, *Study on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings*

CEPEJ(2006) 20, *8th plenary meeting (6-8 December 2006), Abridged report*

CEPEJ(2006) 15, *Length of court proceedings in the member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*

CEPEJ(2006) 14, *Time management of justice systems: a Northern Europe study*

CEPEJ(2006) 13, *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings*

CEPEJ(2006) 12, *Working programme with the pilot courts in 2007*

CEPEJ(2006) 9, *Programme of activities 2007*

CEPEJ(2006) 3, *2005 Activity Report*

CEPEJ(2005) 12 rev, *Time Management Checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system)*

CEPEJ(2004) 19rev2, *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe. Framework Programme.*

CEPEJ Studies No.1, *European judicial systems. Edition 2006 (2004 data).*

CM(2006)203, *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 979bis meeting, 15 November 2006*

ECHR (2007), *Survey of activities 2006, Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg.*

Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies

Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2002 at the 808th meeting of the Ministers' Deputies)

Los documentos CEPEJ se hallan disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>