

# LA POLEMICA CUESTION DE LA DETERMINACION DEL «PLAZO RAZONABLE» EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de julio de 1983)

MARIA LUISA MARIN CASTAN

*SUMARIO:* I. Introducción.—II. Relación de los hechos controvertidos.—III. El derecho fundamental cuestionado y las alegaciones de Gobierno del Estado demandado, en especial su legislación interna.—IV. La decisión del Tribunal y su interpretación de la Convención.—V. Importancia de esta Sentencia y su repercusión en el ordenamiento jurídico español.

## INTRODUCCIÓN

Un tema que suscita habitualmente innumerables críticas y severos comentarios no sólo en nuestro país, sino también en algunos otros de la Europa occidental, es el de la lentitud en la administración de justicia. La reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, emitida en el caso Zimmermann y Steiner contra el Gobierno suizo, el 13 de julio de 1983, nos brinda una excelente oportunidad para reflexionar sobre esta cuestión que resulta, desgraciadamente, de plena y permanente actualidad.

Si las funciones principales que se asignan al Derecho en una sociedad democrática son las de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad, es evidente que éstas resultarán de muy difícil realización si el acceso de los ciudadanos a los jueces y tribunales para la efectiva tutela de sus derechos e intereses legítimos, que consagra el denominado «derecho a la jurisdicción», no responde al postulado de la celeridad en la administración de justicia que posibilita, concreta y garantiza, en última instancia, el ejercicio de dicho derecho. Pues, desde luego, se puede afirmar que este derecho a la jurisdicción, a pesar de que venga proclamado con carácter general en las declaraciones de derechos fundamentales de las Constituciones de todos los países democráticos que se definen como auténticos Estados de Derecho, resultará, evidentemente, letra muerta si el acceso efectivo de los particulares a los órganos encargados de la administración de justicia no va acompañado de la

específica garantía de una solución pronta y rápida de la cuestión litigiosa o del asunto controvertido que a ellos se someta.

Como es bien sabido, España ratificó en 1979 la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, y en 1981 reconocía la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo para conocer de las demandas individuales que pudieran presentarse contra el Estado español por supuestas violaciones de los derechos enunciados en la citada Convención en virtud del artículo 25 de dicho texto (1). Así, pues, dicha normativa ha entrado a formar parte del ordenamiento jurídico español, además de que, de acuerdo con el artículo 10.2 de nuestra Constitución, los derechos y libertades enunciados en el título I de nuestra norma fundamental habrán de interpretarse, asimismo, de conformidad con la Convención. Por todas estas razones, a la vista de la incidencia directa que ésta ejerce en el ordenamiento jurídico español, resulta sumamente necesario e importante el examen de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Concretamente, creemos que la Sentencia que comentamos reviste un especial interés para el jurista español no sólo por el prestigio del órgano por el que ha sido dictada y por la temática que la misma aborda y su evidente repercusión en nuestro derecho interno, sino también porque esta decisión se puede considerar que marca un hito decisivo en la evolución de la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo en su quehacer cotidiano de asegurar la protección efectiva de los derechos humanos, realizando con ello la plena libertad de la persona (2).

(1) Conforme al artículo 96.1 de la Constitución española y el artículo 1.5 del Código Civil, el instrumento de ratificación del artículo 25 de la Convención Europea fue publicado en el «BOE» el 30 de junio de 1981.

(2) Sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre se pueden ver en lengua castellana, entre otros, los siguientes trabajos: N. ALCALÁ ZAMORA CASTILLO, *La protección procesal internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Cintas, Madrid, 1975; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre*, Ed. Bosch, Barcelona, 1983; E. BELTRÁN PEDREIRA, «El Consejo de Europa y los Derechos Humanos», en *Anuario de Derechos Humanos*, 1981, núm. 1 (Instituto de Derechos Humanos), pp. 483-514, y «Jurisprudencia del Tribunal Europeo» en el núm. 2 (1982) de la misma publicación, páginas 731-747; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. LINDE, L. I. ORTEGA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *El sistema europeo de protección de los Derechos Humanos*, Ed. Civitas, Madrid, 1979; J. L. LACRUZ BERDEJO, *La Convención Europea de Derechos del Hombre*, Zaragoza, 1959; J. L. PARDOS PÉREZ, *Los Derechos del Hombre en el Consejo de Europa*, Ed. del Patronato de la Diputación, Murcia, 1960; A. H. ROBERTSON, «La Convención Europea de los Derechos del Hombre», en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, núms. 22-23 (1964), pp. 7-37, y «La Convención Europea de los Derechos del Hombre», en *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974, pp. 409-425; E. RUILOBA SANTANA, *La regla del agotamiento de los recursos internos a través de las decisiones de la Comisión Europea de los Derechos del Hombre*, libro homenaje al profesor L. Sela Sampil, Universidad de Oviedo, 1970; R. SAINZ DE BARANDA, *La Convención Europea de los Derechos del Hombre*, Academia Aragonesa de Ciencias Sociales e Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 1959; J. VARELA FEIJOO, *La protección de los derechos humanos*, Ed. Hiaspanoeuropea, Barcelona, 1972.

## II. RELACION DE LOS HECHOS CONTROVERTIDOS

Los demandantes, señores W. Zimmermann y J. Steiner, eran hasta 1976 arrendatarios, respectivamente, de sendos apartamentos en una zona próxima al aeropuerto de Zurich-Kloten, dependiente administrativamente del cantón de Zurich. En 1974, los demandantes instaron a la Administración de dicho cantón a indemnizarles por los daños ocasionados en su vivienda, por el ruido y la contaminación del aire, factores imputables al tráfico del aeropuerto, reclamando el señor Zimmermann la cantidad de 28.242 francos suizos y el señor Steiner 54.199 unidades de la misma moneda. Al no estar de acuerdo la Administración cantonal con las cantidades exigidas por los reclamantes, solicitó ésta la apertura de un procedimiento de estimación en aplicación del artículo 57 de la Ley federal suiza de 20 de junio de 1930 sobre expropiación. El asunto fue trasladado a la Comisión federal de estimación competente, compuesta por cuatro miembros, un juez como presidente, dos expertos en la materia y un secretario. Por decisión de 6 de octubre de 1976, que fue notificada a los interesados el 7 de marzo de 1977, dicha Comisión rechazaba las pretensiones de éstos. En la motivación de la resolución se decía que si bien había que reconocer que los arrendatarios, según la jurisprudencia y la doctrina suizas, podían invocar y hacer valer el derecho de vecindad regulado en el Código Civil (arts. 679 y 684), se estimaba, sin embargo, que los reclamantes alegaban en el presente supuesto un perjuicio moral y no propiamente patrimonial, que era el que aparecía estrictamente contemplado en los términos de la ley federal sobre expropiación.

El 18 de abril de 1977, los demandantes Zimmermann y Steiner interpusieron un recurso administrativo ante el Tribunal Federal contra la decisión de la Comisión de estimación (3). En septiembre de 1978, al no haber recibido notificación alguna sobre la resolución de dicho recurso, el abogado de los recurrentes solicitó del Tribunal información por escrito acerca de la situación en que se encontraba el mismo. El Tribunal respondió al respecto que la sobrecarga de trabajo que abrumaba a dicho órgano le había impedido conocer hasta entonces del asunto, pero que esperaba poder hacerlo en los próximos meses. Ante la insistencia de los recurrentes, que se volvió a manifestar de nuevo por escrito en marzo de 1979, el juez ponente de la Sala Primera de Derecho Público del Tribunal Federal les comunicó que el recurso se resolvería antes de las vacaciones judiciales. El 29 de junio de 1980, todavía sin respuesta por parte del Tribunal, el representante de los recurrentes solicitó una vez más información sobre el asunto en cuestión, a lo que respondió el juez ponente, el 11 de julio de este mismo año, pidiendo disculpas por el retraso y señalando que la decisión se iba a aplazar para

(3) Este recurso ante el Tribunal Federal suizo previsto por el artículo 77.1 de la Ley Federal de Expropiación suponía el agotamiento de los recursos internos que resulta preceptivo para acudir a la Comisión Europea de Derechos Humanos.

después de las vacaciones judiciales. El 15 de octubre de 1980, la Sala Primera de este Tribunal Federal desestimaba el recurso, indicando en la Sentencia desestimatoria que los recurrentes habían concluido en 1967 y 1958, respectivamente, sus contratos de arrendamiento, renovables cada tres meses, y que desde esta fecha ya conocían y pudieron prever los perjuicios que iban a irrogarse, que, desde luego, no habían empeorado desde entonces (a tenor del artículo 41 de la ley de expropiación); además, se procedía en la citada Sentencia a realizar un análisis pormenorizado de la situación de los arrendatarios, tanto de suelo rústico como urbano, en caso de expropiación.

El 30 de agosto de 1979, los señores Zimmermann y Steiner acudieron a la Comisión Europea de Derechos Humanos, presentando una demanda contra el Gobierno del Estado suizo, en virtud del artículo 25 de la Convención europea que establece la posibilidad del recurso individual interpuesto ante este órgano (4), alegando que había existido violación del artículo 6.º, 1, de la citada Convención.

### III. EL DERECHO FUNDAMENTAL CUESTIONADO Y LAS ALEGACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEMANDADO, EN ESPECIAL SU LEGISLACIÓN INTERNA

Los demandantes consideran que el Estado suizo ha conculcado el derecho garantizado en el artículo 6.º de la Convención Europea, concretamente en su párrafo 1.º, cuando dicho texto se refiere al «plazo razonable» que debe transcurrir entre el inicio de las actuaciones procesales y el pronunciamiento de la Sentencia. En el supuesto presente, se trata de solicitar de la Comisión la constatación de que el procedimiento incoado ante el Tribunal Federal —el recurso de derecho administrativo— cuya duración había sido de tres años y medio (desde el 18 de abril de 1977 hasta el 15 de octubre de 1980) en la misma instancia, ha sobrepasado el «plazo razonable» que establece el artículo 6.º, 1. En efecto, a tenor de este precepto, «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...» (5).

(4) Sobre el tema del procedimiento ante la Comisión, *vid.* el trabajo de P. MELLADO y A. LESTOURNEAUD, «El artículo 25 de la Convención Europea de Derechos del Hombre. Algunas consideraciones», en *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 17 (1983), pp. 235-244.

(5) Es preciso indicar, con relación a esta cuestión y para centrar el tema que el bien jurídico tutelado por el artículo 6.1 es el derecho a la jurisdicción con las debidas garantías procesales (derecho a un juicio equitativo, público, por un tribunal, independiente e imparcial establecido por la ley que debe decidir las controversias «dentro de un plazo razonable»). Este concepto de «plazo razonable» que debe presidir la vista de la causa es, lógicamente, distinto del contemplado en el artículo 5.3 del mismo texto legal que se refiere a los derechos de libertad y seguridad de las personas. Este último es el que se establece a propósito de la prisión provisional, estribando en tal supuesto la garantía de dicho artículo en que no se prolongue irrazonablemente su estancia en prisión, mientras que el bien jurídico protegido en el «plazo razonable» del

Por su parte, requerido por la Comisión el Gobierno del Estado suizo a presentar las alegaciones pertinentes sobre la demanda dirigida contra él (a tenor del artículo 28 de la Convención), adjuntó éste una serie de informes que se refieren, fundamentalmente, a los siguientes puntos: 1.º Un conjunto de estadísticas donde se especificaba el volumen de los asuntos ingresados en el Tribunal, reflejándose fielmente la sobrecarga de trabajo que pesaba sobre éste en los últimos diez años, e indicando el carácter estructural que había adquirido el problema. 2.º Los programas de reforma presentados por el Consejo Federal de la Asamblea, en 1974, para modificar la ley federal sobre organización judicial de 16 de diciembre de 1943, en lo que se refería a la Sala de Derecho Público y Derecho Administrativo del Tribunal Federal, así como también para elevar el número de jueces, secretarios y personal administrativo de este alto órgano de la administración de justicia que ya había manifestado la necesidad de proceder a dichas reformas. 3.º Las medidas aprobadas por la Asamblea federal en 1978, que entraron en vigor en 1979, por las que se elevaba el número de jueces federales, de secretarios y personal administrativo y, al mismo tiempo, se dividía la Sala de Derecho Público y Derecho Administrativo en dos Salas de Derecho Público. 4.º El nuevo Reglamento del Tribunal, que entró en vigor en 1979, dictado a efectos de conseguir una mayor celeridad en la sustanciación de los procesos. 5.º Los informes de la gestión del propio Tribunal Federal, correspondientes a los años judiciales 1979 y 1980, en los que se hacía constar el lamentable estado de la administración de justicia y la preocupación de este órgano porque «la situación resulta incompatible en un Estado de Derecho con el papel que se asigna a la jurisdicción suprema».

#### IV. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL Y SU INTERPRETACIÓN DE LA CONVENCION

Tras el procedimiento seguido ante la Comisión, a tenor de los artículos 24 a 37 de la Convención (6), el asunto va a ser diferido al Tribunal que va a pronunciarse en términos muy semejantes a ésta, constatando que ha existido conculcación del artículo 6.º, 1, del citado texto, por lo que se da así satisfacción, en lo esencial, a las peticiones de los demandantes (7) y se obliga al Estado suizo a cumplir los términos de la Sentencia.

artículo 6.1 es la exigencia de que dure lo menos posible la situación de incertidumbre que se produce para todo acusado y, en general, para todo aquel que somete una controversia sobre sus derechos e intereses legítimos a la decisión de un tribunal. En este sentido, resulta decisiva la doctrina establecida por el Tribunal Europeo en el caso Stögmüller, en Sentencia de 10 de noviembre de 1966, donde se sientan las bases de dicha distinción.

(6) La Comisión había admitido a trámite la demanda el 18 de marzo de 1981 y en su dictamen de 9 de marzo de 1982, que fue emitido en el modo y en la forma prescritos por el artículo 31 de la Convención, expresó por unanimidad que se había producido violación del artículo 6.1.

(7) El Tribunal europeo, constituido conforme al artículo 43 de la Convención, estaba compuesto de los siguientes miembros: M. G. Wiarda, como presidente; Mme. D. Bindschedler-Robert, como el juez de nacionalidad suiza que es preceptivo en el presente caso; más los

Los razonamientos jurídicos que hace el Tribunal para llegar a esta conclusión y que aparecen plasmados en las llamadas «consideraciones de derecho» de la sentencia son, sin duda, la parte más importante de la misma, ya que ésta constituye la auténtica creación jurídica de la Sala en su aplicación de la Convención, dando lugar, por ello, a la fijación de lo que podríamos denominar «doctrina europea en materia de derechos humanos», que puede ser invocada en adelante en los sucesivos casos de demandas individuales que se presenten a la Comisión y que, además, sirve de pauta a los órganos garantes de dichos derechos para sus posteriores actuaciones. Por esto, vamos a analizar detenidamente la interpretación que realiza el Tribunal del artículo 6.º, 1, del Convenio Europeo, que es precisamente uno de los preceptos que ha dado lugar a la emisión de mayor número de sentencias (más de veinte hasta la fecha); pues dicho precepto figura entre aquellos que son más frecuentemente alegados por los particulares, aunque, concretamente el aspecto relativo a la determinación del «plazo razonable» en la obtención de un pronunciamiento de justicia no ha sido objeto de un tratamiento tan detallado (8).

El Tribunal comienza indicando que un punto que no se ofrece a discusión es el de la naturaleza de los «derechos» —personal o patrimonial— que los demandantes habían reivindicado ante el Tribunal Federal, pues éstos, evidentemente, revestían un carácter privado, es decir, «civil» en el sentido del texto de la Convención (9). Por tanto, el tema sobre el que se va a centrar la argumentación del Tribunal europeo es el relativo a la consideración

siguientes magistrados: MM. D. Evrigenis, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, L. E. Pettiti y R. MacDonald. La actuación y el funcionamiento de los miembros del Tribunal vienen regulados además por su Reglamento, en desarrollo de los artículos correspondientes de la Convención. Un nuevo Reglamento del Tribunal ha entrado en vigor el 1 de enero de 1983, pero éste afecta únicamente a los asuntos introducidos después de esta fecha.

(8) El texto completo del artículo 6.º, 1, es el siguiente: «Toda persona tiene derechos 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. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa o al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.» Una exposición pormenorizada de la doctrina del Tribunal europeo en aplicación de dicho precepto, puede verse en S. ERCMAN, *Guide to case Law in European Convention of Human Rights*, Ed. Braumüller, Wien, 1981, pp. 89-145.

(9) A este respecto, es preciso hacer referencia a la doctrina del Tribunal establecida en el caso Ringeisen, de 6 de julio de 1971, acerca del significado y contenido de la expresión «derechos y obligaciones de carácter civil», ya que, «para que el artículo 6.º, 1, se aplique a un litigio, no es necesario... que las dos partes sean personas privadas. El texto del artículo 6.º, 1, es mucho más amplio... Poco importa la naturaleza de la Ley según la cual el litigio debe resolverse (ley civil, mercantil, administrativa, etc.), y la de la jurisdicción competente en la materia (jurisdicción común, órganos administrativos, etc.).»

acerca de si se ha sobrepasado o no el «plazo razonable» en la duración del procedimiento seguido ante el Tribunal Federal suizo como jurisdicción contencioso-administrativa de última instancia.

En la apreciación del carácter razonable del plazo de duración del procedimiento, establecido por el artículo 6.º, 1, de la Convención europea, el Tribunal procede a ponderar un conjunto de circunstancias que se concretan fundamentalmente en los siguientes puntos: a) La complejidad del asunto: que aquí no parece ser excesiva ni plantear serios problemas, tal y como reconoce el propio Gobierno suizo; b) El comportamiento de los demandantes: ya que en el supuesto presente, evidentemente, el retraso alegado en el pronunciamiento de justicia no es imputable a la actitud de éstos; c) El comportamiento de las autoridades suizas: aquí sitúa el Tribunal, precisamente, el «quid» de la cuestión, ya que considera que la causa principal de la larga duración del procedimiento reside en la manera en que el Tribunal Federal ha llevado a cabo su misión, pues a pesar de las alegaciones presentadas por el Gobierno suizo y los datos aportados por éste para demostrar la sobrecarga de trabajo en el Tribunal Federal —lo cual había obligado a dicho organismo a establecer un orden de prioridades en la sustentación de los asuntos, teniendo en cuenta la importancia de los mismos— dichas razones no parecen suficientes para justificar la lentitud en la resolución del recurso interpuesto por los demandantes respecto de sus derechos e intereses legítimos que se encontraban en juego.

El Tribunal de Estrasburgo señala al respecto que la Convención europea obliga a los Estados signatarios a organizar sus jurisdicciones de tal manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 6.º, 1, de la misma, sobre todo en lo relativo al «plazo razonable»; advirtiendo, a la vez, que la obstrucción coyuntural y pasajera en la administración de justicia no compromete dichas responsabilidades, siempre que se tomen urgentemente las medidas adecuadas para combatir esta situación excepcional (10). Sin embargo, en el supuesto presente, y tomando en consideración las alegaciones presentadas por el Gobierno suizo, el Tribunal europeo constata que los medios arbitrados para paliar la sobrecarga de trabajo del Tribunal Federal no han resultado suficientes para asegurar la garantía contenida en el mencionado precepto legal, ya que el problema ha adquirido en los últimos años

(10) Sobre este punto el Tribunal recuerda la doctrina formulada por el mismo en dos recientes casos: el caso Buchholz, de 6 de mayo de 1981 (*vid.* p. 16 de la Sentencia) y el caso Foti y otros, de 10 de diciembre de 1982 (*vid.* p. 21). Como ya hemos indicado, son diversas las causas en que el Tribunal de Estrasburgo ha decidido sobre supuestas violaciones al principio de la «razonabilidad» en la duración del proceso, estableciendo, a tal efecto, la necesidad de que el plazo para la obtención del pronunciamiento de justicia no debe sobrepasar el tiempo necesario para llevar a cabo una correcta instrucción en los juicios penales o una adecuada contradicción en los procesos civiles. A título de ejemplo, se pueden citar, además de las indicadas, las siguientes sentencias: Wemhoff (de 27 de junio de 1968), Neumeister (de 27 de junio de 1968), Ringelsen (6 de julio de 1971) y König (de 28 de julio de 1978). En este último transcurrieron más de diez años sin que se dictara sentencia sobre el fondo del asunto por la jurisdicción alemana competente para conocer del caso.

un carácter estructural —como lo demuestran las estadísticas y demás instrumentos de prueba aportados por la parte demandada— y las recientes medidas urgentes de reforma de la administración de justicia, sin duda más eficaces, no exoneran, a juicio del Tribunal, al Estado suizo de la responsabilidad internacional derivada de la infracción del artículo 6.º, 1, de la Convención europea. Se aprecia así, que efectivamente se ha producido violación del mencionado precepto, ya que se estima que el tiempo transcurrido para la obtención de la sentencia del Tribunal Federal suizo excede los límites de la «razonabilidad», consagrada como principio del derecho a la jurisdicción enunciado en el artículo 6.º, 1. Por tanto, se condena al Estado demandado a reembolsar a los demandantes la cantidad de 2.460 francos suizos por los gastos y costas procesales de los procedimientos seguidos tanto en Suiza como en Estrasburgo.

Sin embargo, aunque el Tribunal europeo puede también contemplar la posibilidad de obtener una reparación por daños morales, en virtud del artículo 50 de la Convención, y los demandantes habían solicitado en este caso cierta suma de dinero como indemnización por tal concepto, se rechaza dicha petición, por considerarse que los perjuicios morales que hayan podido sufrir los demandantes quedan suficientemente compensados con la constatación de la violación del artículo 6.º, 1, en lo referente al «plazo razonable» por parte del Tribunal de Estrasburgo (11).

#### V. IMPORTANCIA DE ESTA SENTENCIA Y SU REPERCUSIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

La importancia de la sentencia cuyos contenidos comentamos resulta innegable en tres órdenes distintos: tanto considerándola en sí misma, como incluida en la propia línea de evolución de la jurisprudencia del Tribunal europeo, y sobre todo —lo que es más importante para nosotros— en cuanto al alcance y significado que ésta puede tener al proyectarse en el orden jurídico de nuestro país, ya que, como se ha indicado en su momento,

(11) El artículo 50 de la Convención Europea dice: «Si la decisión del Tribunal declara que una solución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una parte contratante se encuentra total o parcialmente en oposición con obligaciones que se derivan del presente Convenio, y si el derecho interno de dicha parte sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la decisión del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.» Es preciso indicar a este respecto, que los criterios de actuación del Tribunal son poco claros. En el caso *König* se asignó al demandante una indemnización de 30.000 DM por la «incertidumbre prolongada» que se estimaba como «fuente de desasosiego permanente y profundo», puesto que los daños sufridos se calificaban como «no calculables», aunque el demandante no había agotado materialmente las posibilidades en el proceso estatal interno (Sentencia de 10 de marzo de 1980). En el caso *Corigliano*, resuelto por Sentencia de 10 de diciembre de 1982, como en este caso, el Tribunal europeo, por el contrario, considera que la mera publicación de la Sentencia constituye una reparación suficiente de los daños inmateriales sufridos.



España, tras la ratificación del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ha reconocido la competencia de los órganos de Estrasburgo para conocer de los recursos individuales que se presenten contra el Estado por presuntas violaciones de los derechos enunciados en dicho Convenio. Por esta razón, dedicaremos mayor atención al tratamiento de este último punto de la cuestión que pasamos a abordar.

Una buena prueba de la importancia de la sentencia Zimmermann y Steiner, contemplada en sí misma, la constituye el hecho curioso de que precisamente fuera el Tribunal Federal suizo quien hace sólo dos años recordara al Cantón Schwiz que la prohibición de actuar jurídicamente con retraso indebido, contemplada en el artículo 4.º de la Constitución Federal, obligaba a los Parlamentos a dotar a los Tribunales en lo personal y en lo material con medios que les permitieran resolver dentro de los plazos establecidos, debiendo garantizarse un plazo adecuado para resolver no sólo en las ocasiones de existencia de un volumen normal de asuntos, sino también en casos de sobrecarga provisional del Tribunal (12). Por esto, resulta altamente significativo el comprobar que a raíz de dicha decisión, tampoco el Tribunal Federal, por razón de sobrecarga de trabajo, queda liberado de los compromisos derivados de la Convención europea para la salvaguardia de los derechos humanos que forma, evidentemente, parte del ordenamiento jurídico interno suizo.

En cuanto a la relevancia de esta decisión como contribución a la construcción de la jurisprudencia europea en materia de derechos humanos, concretamente en la elaboración de la doctrina en torno al artículo 6.º, 1, de la Convención, es preciso señalar previamente que la misma responde en lo esencial a los postulados de alcance general sentados por el Tribunal con ocasión de su decisión en el caso Delcourt, de 17 de enero de 1970, cuando se afirmaba que: «En una sociedad democrática, según el sentido de la Convención, el derecho a una recta administración de justicia ocupa un lugar de tal preeminencia que una interpretación restrictiva del artículo 6.º, 1, no correspondería al sentido y al objeto de dicha disposición» (13).

Específicamente, en lo relativo a la determinación del «plazo razonable», la citada sentencia se inscribe en la línea jurisprudencial iniciada con ocasión de la decisión del caso Neumeister y continuada en los siguientes casos: Ringelsen, König, Buchholz Foti y otros (14), constituyendo un hito decisivo

(12) *Vid.* Sentencia del Tribunal Federal núm. 107 Ib., pp. 160 y ss.

(13) Un análisis detallado de este caso puede verse en el trabajo de J. VELU, *L'affaire Delcourt. L'arrêt rendu le 17 Janvier 1970 par la Cour Européenne de Droits de l'Homme*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1972.

(14) *Vid.* la referencia de todas estas Sentencias en nota 10. Un comentario muy sugerente al caso König (Sentencias de 28 de junio de 1978 y 18 de marzo de 1980) puede verse en S. MUÑOZ MACHADO, «El derecho a obtener justicia en un plazo razonable y la duración de los procesos administrativos: las indemnizaciones debidas» en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 25 (1980), pp. 310 y ss.

en su trayectoria evolutiva. A través de todas estas sentencias el Tribunal de Estrasburgo ha ido suministrando una serie de criterios válidos para la configuración y concreción de lo que se debe estimar como «plazo razonable» en la sustentación de las causas, dotando de un más amplio alcance y más claro contenido a lo que puede considerarse como «un concepto jurídico indeterminado», como es el de la «razonabilidad» en la duración del proceso, consagrado como garantía del derecho o la jurisdicción en el artículo 6.<sup>o</sup>, 1, del texto europeo, cuyo ámbito de aplicación se ha hecho extensivo desde la justicia penal a todas las demás jurisdicciones. Por esto, a propósito de la sentencia que comentamos, donde el Tribunal europeo ha considerado excesivo el plazo de tres años y medio para decidir un asunto en una única instancia —el Tribunal Federal como jurisdicción contencioso-administrativa— pensamos que, obviamente, aparte de otro tipo de consideraciones, ésta debería de constituir un motivo de reflexión y servir de advertencia al propio órgano intérprete supremo de la Convención europea, en cuanto que el mismo debiera dar ejemplo de celeridad en el conocimiento de las causas allí introducidas a las jurisdicciones nacionales de los Estados signatarios del Convenio de Roma.

Por lo que se refiere a la incidencia y repercusión que la citada decisión en el caso Zimmermann y Steiner puede ejercer en nuestro derecho interno, conviene recordar, una vez más, y tener bien presente que el Estado español suscribió la Convención europea, comprometiéndose, por tanto, a garantizar los derechos en ella enunciados por pasar éstos a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico vigente y constituir derecho directamente aplicable por nuestros Tribunales, aparte de parámetro interpretativo para éstos de todo lo relativo a derechos humanos, en virtud del artículo 10.2 de nuestra Constitución. Pero es que además —y con referencia en concreto al tema que nos ocupa tras la ratificación posterior del artículo 25 del citado Convenio— esto significa que, a partir de entonces, la organización y actuación del poder judicial español —como indica el propio presidente del Consejo General del Poder Judicial, F. Sainz de Robles— «va a ser enjuiciada, a través de pretensión particular, por el conjunto de su funcionamiento» (15), lo que se debe conectar, evidentemente, con lo establecido en los preceptos 24.2 y 121 de nuestra norma fundamental, referidos, respectivamente, al derecho o a la tutela judicial efectiva y a sus diversas concreciones (art. 24.2) y a la responsabilidad directa del Estado-juez, como poder independiente, por error judicial o por funcionamiento anormal de la administración de justicia (artículo 121), siendo precisamente este último supuesto el que se encuentra más directamente relacionado con el contenido de la Sentencia del Tribunal europeo de 13 de julio de 1983, que tomamos como base de nuestro comentario.

(15) F. SAINZ DE ROBLES en el prólogo a la obra de L. MARTÍN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del Estado*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. XIX.

El artículo 24.2 de nuestra Constitución establece, entre otras garantías, que «todos tienen derecho... a un proceso público sin dilaciones indebidas...», consagrando así el llamado principio de aceleración del procedimiento que deberá entenderse aplicado a todo tipo de procesos judiciales. El Tribunal Constitucional, al interpretar este precepto, se ha pronunciado en términos muy claros en su sentencia de 14 de julio de 1981 («BOE» de 20 de julio de 1981) al conocer el recurso de amparo 6/81, señalando literalmente al respecto que, «este derecho a la jurisdicción reconocido en el párrafo 1 del mencionado artículo 24 no puede entenderse como algo desligado del tiempo en que debe prestarse por los órganos del Poder judicial, sino que ha de ser comprendido en el sentido de que se otorgue por éstos dentro de los razonables términos temporales en que las personas lo reclamen en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos». Alude, asimismo, el propio Tribunal en la citada sentencia al artículo 6.º, 1, de la Convención europea y a los criterios básicos utilizados por el máximo órgano intérprete de la Convención para concretar y articular tal precepto (16), indicando, en virtud de tal remisión legal, la necesidad insoslayable de que la justicia se otorgue dentro de un «plazo razonable» y «sin dilaciones indebidas». Y en otra reciente sentencia de nuestro Tribunal Constitucional, la de 13 de abril de 1983 en el recurso de amparo 26/83, aunque jurídicamente distingue, en el marco de nuestro ordenamiento, este alto organismo como dos derechos distintos el de la «tutela judicial efectiva», del artículo 24.1 y el del «proceso público y sin dilaciones indebidas» del artículo 24.2, señala, sin embargo, que, «desde el punto de vista sociológico y práctico, puede seguramente afirmarse que una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva».

Por su parte, el artículo 121 de nuestro texto constitucional, contenido en el título VI referido al Poder judicial, dice textualmente: «Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley.» Este artículo recoge, en efecto, el principio programático contenido en el título preliminar (art. 9.º, 3), relativo a la responsabilidad y a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que la Constitución va a desarrollar luego en preceptos particulares. En concreto, lo relativo al Poder judicial y a la responsabilidad del Estado-juez en estos dos supuestos, de «error judicial» y de «funcionamiento anormal», lo establece el citado precepto (art. 121), consagrando con ello la llamada «responsabilidad objetiva» —directa y por riesgo— del Estado, en la línea de evolución que ya había sido apuntada en el artículo 40 de la Ley

(16) Es preciso indicar sobre este punto, que el propio Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación extensiva del artículo 24, aplicándolo, asimismo, a la actividad sancionatoria de la Administración, rebasando por ello el ámbito de los procesos judiciales [vid. en este sentido la Sentencia de amparo de 8 de junio de 1981 («BOE» de 16 de junio de 1981)] y un interesante comentario a la misma en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 239 y ss.

del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, y que también se reconoce para la Administración, con carácter general, en el artículo 106 de la Constitución.

Este innovador y progresivo precepto, sin precedentes normativos en el Derecho español y con escasos ejemplos en el Derecho Comparado (17), contempla estas dos causas de imputación de la responsabilidad del Estado: la del «error judicial» y la del «funcionamiento anormal» de la Administración de justicia. Dado que el retraso judicial en la sustanciación de las causas, constituye, sin lugar a dudas, una de las manifestaciones más patentes y decisivas de lo que podemos considerar «funcionamiento anormal» de la jurisdicción, dejamos al margen lo relativo al error judicial, para centrarnos exclusivamente en la consideración de este último supuesto (18).

En efecto, el retraso o funcionamiento excesivamente lento de la Administración de justicia española, que, a tenor del artículo 121 de la Constitución, da derecho a obtener una reparación por parte del Estado, plantea en estos momentos una problemática realmente seria que se tendrá que tener muy en cuenta a la hora de proceder al desarrollo de este mandato, tanto por parte del legislador como por la jurisprudencia ulterior que lo complementa. Sobre todo, si contemplamos la cuestión a la luz de los criterios que está manteniendo el Tribunal europeo de Derechos Humanos en casos como el de Zimmermann y Steiner, que es objeto de nuestra atención:

Resulta evidente que, aunque no falten razones para justificar esto (falta de medios materiales, escasez del número de jueces, demarcación judicial anticuada, etc.), los *standards* medios de prestación de nuestra administración de justicia distan bastante de responder a la diligencia funcional exigible en una sociedad democrática avanzada, en la que los ciudadanos se encuentren identificados con sus instituciones políticas y jurídicas (19). Urge, pues, el desarrollo del artículo 121 de la Constitución y la instauración de un procedimiento operativo para exigir el resarcimiento de los daños causados por la demora en la obtención de la decisión judicial, si no queremos ver más deteriorada aún la imagen de la justicia y, sobre todo, que la actuación de nuestros Tribunales pueda ser constantemente encausada en Estrasburgo a través del recurso individual.

Somos conscientes del eterno dilema existente entre justicia plena de seguridad y garantía, pero tardía, o justicia rápida, pero insuficiente. La

(17) Un estudio exhaustivo y detallado sobre el artículo 121 de la Constitución es el de L. MARTÍN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del Estado*, op. cit. Concretamente lo relativo a esta materia en Derecho comparado puede verse en el cap. II de la obra (pp. 25 a 75).

(18) La responsabilidad por error judicial está regulada en el artículo 960 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Sobre el tema de la responsabilidad civil y criminal por error *vid.* J. ALMAGRO NOSETE, «Problemática del recurso de responsabilidad civil contra jueces y magistrados», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano* núm. 2-3 (1971).

(19) La memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo (15 de septiembre de 1982) nos recuerda que la demora desprestigia a la administración de justicia, «especialmente en su faceta penal, que exige prontitud y efectividad para que la condena resulte ejemplar y surta los convenientes efectos de prevención general» (p. 105).

52/83. Sentencia de 17 de junio de 1983 («BOE» núm. 168), recaída en el conflicto positivo de competencias núm. 194/1982. Ponente, señor Pera Verdaguer.

Precepto constitucional analizado: artículo 20.2.

Conflicto de competencia suscitado por el Gobierno de la Nación como consecuencia de la promulgación por la Generalidad de Cataluña del Decreto que establece que el depósito administrativo previo a la difusión de cualquier impreso sometido a pie de imprenta a que se refieren los artículos 12 y 64 de la Ley de Prensa de 1966, deberá hacerse en las oficinas del departamento de cultura de la Generalidad.

La Sentencia, al margen del problema competencial que no aborda, declara nulo el citado Decreto, ya que considera derogados por la Constitución española los citados artículos 12 y 64 de la Ley de Prensa del 1966 en cuanto que representan una cierta censura previa, expresamente vetada por el artículo 20.2 de la Constitución.

53/83. Sentencia de 20 de junio de 1983 («BOE» núm. 168), recaída en el recurso de amparo núm. 22/1983. Ponente, señor Arozamena.

Preceptos constitucionales analizados: artículos 14 y 24.

Sentencia que reitera la legitimación procesal de las personas jurídicas para comparecer en amparo de un derecho fundamental ante el Tribunal Constitucional, así como la interpretación flexible que ha de darse al requisito impuesto por el artículo 44.1 de haber alegado formalmente la vulneración de un derecho fundamental ante la jurisdicción ordinaria.

En cuanto al fondo, la presente Sentencia reproduce la doctrina ya establecida en la Sentencia número 19/1983, de 14 de marzo, acerca de la inconstitucionalidad de la inadmisión de un recurso de casación por haber constituido el depósito previo a que se refiere el artículo 181 de la Ley de Procedimiento Laboral ante la Magistratura de Trabajo de instancia y no ante el presidente del Tribunal Supremo.

54/83. Sentencia de 21 de junio de 1983 («BOE» núm. 168), recaída en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 482/1982. Ponente, señor Latorre.

Preceptos constitucionales analizados: artículos 14, 39, 117.5 y 118.

La cuestión planteada consiste en determinar si es o no conforme a la Constitución la norma del Código de Justicia Militar según la cual el embargo de haberes o sueldos de los oficiales y suboficiales de las FAS por razón de alimentos, se limitará a la cuarta parte de sus haberes líquidos, o lo que faltase para ella, si estuviesen ya sujetos a otra retención anterior, limitación que en la presente ocasión ha sido aplicada por la autoridad

militar (acuerdo del capitán general de la Primera Región Militar) en la fase de ejecución de una Sentencia dictada por el juez proponente de la cuestión que había fijado como pensión a favor de la esposa una cantidad superior al citado porcentaje.

El Tribunal se hace eco de los argumentos formulados por el magistrado juez proponente y declara la inconstitucionalidad de los artículos 709 (en cuanto incluye alimentos) y 710 del Código de Justicia Militar.

De un lado, el citado artículo 709 vulnera los artículos 14 y 39 de la Constitución española en cuanto establece una discriminación carente de fundamentación objetiva, y por tanto arbitraria, en contra de las esposas de militares, frente a las que lo son de funcionarios o empleados civiles, que ven así reducida de modo discriminado la protección de la institución familiar que consagra el artículo 39.1 de la Constitución.

En segundo término, dado que la jurisdicción militar sólo puede operar en el ámbito estrictamente castrense o en los supuestos de estado de sitio (art. 117.5) y que las relaciones familiares y sus repercusiones económicas son totalmente ajenas a dicho ámbito, corresponde sólo a la jurisdicción ordinaria resolver sobre ellas, debiéndose atener todas las autoridades a lo ordenado por ésta según prescribe taxativamente el artículo 118 del texto constitucional, precepto que se ve contradicho por lo establecido en los citados artículos 709 y 710 del Código de Justicia Militar, procediendo, por tanto, también de acuerdo con este segundo argumento, declarar inconstitucionales tales preceptos.

*55/83. Sentencia de 22 de junio de 1983 («BOE» núm. 168), recaída en el recurso de amparo núm. 474/1982. Ponente, señor Truyol Serra.*

Preceptos constitucionales analizados: artículos 14, 24.1 y 28.1.

Recurso promovido contra una Sentencia dictada *in voce* por la Magistratura de Trabajo número 7 de Sevilla con apoyo en el artículo 68 de la LPL, que no atendió la pretensión del hoy demandante de amparo para que se condenase a la empresa en la que trabaja y ostentaba la condición de representante sindical, para que cesara en sus discriminaciones y prácticas antisindicales. Entiende el actor que dicha Sentencia vulnera los artículos 14, 24.1 y 28.1.

El recurso de amparo así promovido constituye un exponente típico del conocido tema de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre privados, que la Sentencia aquí glosada viene a resolver en términos favorables a dicha eficacia, reiterando la doctrina establecida en la Sentencia de 23 de noviembre de 1981.

En este sentido, la Sentencia declara en primer término vulnerado el artículo 24 en cuanto que la Sentencia impugnada no abordó el fondo del asunto ante ella planteado por una inadecuada interpretación del procedimiento laboral, exclusivamente considerado como procedimiento de cuantifi-

justicia tardía es siempre justicia a medias; de igual modo, la justicia insegura no se puede considerar como verdadera justicia. Conseguir el «desiderátum» de una justicia certera, eficaz y rápida es el desafío de nuestro tiempo (20); y debe ser, indudablemente, una de las principales realizaciones de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

---

(20) *Vid.* memoria del Consejo General del Poder Judicial de 1981, citada por R. CABALLERO BONALD, «Justicia penal eficaz», en *Revista Tapia*, 1983, p. 11.

