

CASO HORNSBY CONTRA GRECIA

Artículo 6.1 (Derecho al proceso justo. Plazos procesales y duración del proceso) Sentencia de 19 de marzo de 1997

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 19 de marzo de 1997, en el caso Hornsby contra Grecia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió, por siete votos a favor y dos votos en contra, que hubo violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por razón del incumplimiento por parte de la Administración dentro de un plazo razonable, de las estipulaciones de dos sentencias de Consejo de Estado que anulaban la negativa del Ministro de Educación Nacional a conceder a los demandantes el permiso para abrir una escuela privada para el aprendizaje del inglés.

La sentencia fue leída en audiencia pública por el señor Rudolf Bernhardt, Vicepresidente del Tribunal.

1. HECHOS

David Hornsby y Ada Ann Hornsby nacieron en el Reino Unido en 1937 y 1939, respectivamente. Residen en la isla de Rodas y ambos son profesores diplomados de inglés.

El 5 de junio de 1984, la segunda demandante solicitó a la Dirección de enseñanza secundaria de la prefectura de Dodècanése, un permiso de apertura de una escuela privada de lenguas extranjeras (*frontistirio*) de Rodas. No obstante, se le informaba que en virtud de la legislación griega en vigor, una licencia no podía ser concedida a los nacionales de otro país.

El 15 de marzo de 1988, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró la legislación aplicada contraria al Tratado de la CEE. El 1 de abril de 1988, los demandantes presentaron otras dos nuevas solicitudes, que ese mismo servicio rechazó con los mismos motivos que en 1984.

El 8 de junio de 1988, los demandantes presentaron ante el Consejo de Estado dos recursos de nulidad contra las resoluciones del director de enseñanza secundaria de la prefectura de Dodecanese. Mediante Sentencia de 9 de mayo de 1989, el Consejo de Estado estimó que, según lo establecido en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no se podía impedir desde el 1 de enero de 1981, a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea, abrir escuelas privadas de idiomas extranjeros en Grecia, basándose en que no poseían la nacionalidad griega.

El 8 de agosto de 1989, los demandantes se dirigieron a la Dirección de enseñanza secundaria para que ejecutara la sentencia del Consejo de Estado y les concediese el permiso requerido, pero fue en vano. El 28 de marzo de 1990, entablaron acciones legales contra el director de enseñanza secundaria y otros funcionarios y, el 14 de noviembre de 1990, denunciaron a la Administración ante el Tribunal de gran instancia de Rodas, solicitando una indemnización por perjuicio moral y material y por beneficio previsto no percibido. El 3 de julio de 1992, presentaron ante el Tribunal administrativo de Rodas otra solicitud de indemnización.

Tanto los demandantes como el director de enseñanza secundaria de Rodas remitieron varias cartas al Ministro de Educación sin que obtuvieran contestación.

El 10 de agosto de 1994, un Decreto presidencial, el número 211/1994 concedió a los nacionales de la Comunidad el derecho a abrir escuelas privadas de lenguas extranjeras con la condición de superar un examen de lengua e historia griegas. El 20 de octubre de 1994, el Ministro de Educación conminó al director de enseñanza secundaria a retomar el caso de los demandantes a la luz de dicho Decreto.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Presentada la demanda el 7 de enero de 1990, la Comisión la admitió a trámite el 31 de agosto de 1994.

Tras haber buscado en vano alcanzar un arreglo amistoso, la Comisión adoptó un informe, el 23 de octubre de 1995, haciendo constar los hechos y formulando un dictamen por veintisiete votos a favor y un voto en contra de que había habido violación del artículo 6.1 del Convenio.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Excepciones preliminares del Gobierno

El Gobierno alega como motivo principal, ya presentado ante la Comisión, la inadmisión de la demanda por no haber respetado el plazo de seis meses previsto en el artículo 26 del Convenio y el no agotamiento de las vías de recurso internas.

1. *No respeto al plazo de seis meses*

A instancia de la Comisión, el Tribunal señala que la situación que denuncian los demandantes se inició con la negativa por parte de las autoridades competentes de concederles el permiso solicitado -a pesar de las sentencias del Consejo de Estado- y se ha prolongado incluso tras la presentación del recurso ante la Comisión el 7 de enero de 1990.

Por tanto, procede rechazar la excepción de que se trata (ocho votos a favor y un voto en contra).

2. *No agotamiento de las vías de recurso internas*

Según el Gobierno, los demandantes no han agotado, como así lo exige el artículo 26 del Convenio, las vías de recurso que les ofrecía el Derecho griego.

En cuanto a las acciones legales por daños y perjuicios previstas en los artículos 57 y 59 del Código Civil, el Tribunal considera que no deberían, en el caso concreto, ser consideradas como suficientes a los efectos de solventar las denuncias de los demandantes.

En cuanto al recurso de nulidad ante el Consejo de Estado, no está demostrada que los demandantes hubieran obtenido la licencia solicitada. Ante la insistencia de la Administración para no responder a las gestiones varias veces emprendidas de los demandantes, estos últimos no podían razonablemente esperar a que un recurso de esa naturaleza diese el resultado deseado.

Finalmente, en cuanto al procedimiento ante el Tribunal administrativo de Rodas, el Tribunal no lo estima determinante más que para la concesión de una satisfacción equitativa de acuerdo con el artículo 50 del Convenio.

Por tanto, cabe rechazar la excepción examinada (ocho votos a favor y un voto en contra).

II. Artículo 6.1 del Convenio

Los demandantes plantean que la negativa de la Administración de ejecutar las Sentencias del Consejo de Estado de fecha 9 y 10 de mayo de 1989 vulnera su derecho a un tutela judicial efectiva cuando se trata de vulneraciones respecto de sus derechos de carácter civil.

El Tribunal recuerda su jurisprudencia constante por la que el artículo 6.1 reconoce a cada persona el derecho a que un Tribunal se pronuncie acerca de cualquier denuncia relativa a sus derechos y obligaciones de carácter civil; consagra de esta manera el «derecho a un tribunal» del que constituye un apartado el derecho de acceso, es decir, el derecho a someter un asunto civil ante un tribunal. No obstante, este derecho sería una ilusión si el ordenamiento jurídico interno de un Estado parte permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria resulte inoperante en detrimento de una parte. En efecto, no se entendería que el artículo 6.1 describiese en detalle las garantías del procedimiento -equidad, publicidad y celeridad- concedidas a las partes y que al mismo tiempo no protegiese la ejecución de las resoluciones judiciales; si dicho artículo se refiriese exclusivamente al acceso al Juez y al desarrollo de la instancia, ello crearía un riesgo de crear situaciones incompatibles con el principio de preeminencia del derecho que los Estados parte se obligaron a respetar al ratificar el Convenio. La ejecución de una resolución o de una sentencia, sea cual sea la jurisdicción, debe, por tanto, considerarse como parte integrante del «proceso» en el sentido del artículo 6; de hecho, el Tribunal así lo ha reconocido en los casos sobre la duración del procedimiento.

Estas afirmaciones revisten todavía mayor importancia en el contexto del contencioso administrativo, en el momento en que surge una controversia cuya resolución es fundamental para los derechos civiles del justiciable. Al presentar un recurso de anulación ante la más alta instancia administrativa del Estado, se pretende no solamente la desaparición del acto litigioso, sino también y, sobre todo, la anulación de sus efectos. Ahora bien, la protección efectiva del justiciable y el restablecimiento de la legalidad implican la obligación que tiene la Administración de cumplir con un juicio o una sentencia dictada por esa jurisdicción. A este respecto, el Tribunal recuerda que la Administración es un elemento del Estado de Derecho y que su interés se identifica, por tanto, con el de una buena administración de justicia. Si la Administración rechaza u omite ejecutar, o incluso tarda en hacerlo, las garantías del artículo 6 de las que se ha beneficiado el justiciable a lo largo de la fase judicial del procedimiento perdería toda su razón de ser.

El Tribunal destaca que tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de marzo de 1988 (que declaraba que «al prohibir a los nacionales de otros Estados miembros crear *frontistirio*, la República helénica había incumplido las obligaciones que le concernían en virtud de los artículos 52 y 59 del Tratado de la CEE»), el Consejo de Estado anuló las dos decisiones del director de enseñanza secundaria que negaban a los demandantes -basándolo únicamente en su nacionalidad- el permiso solicitado. Teniendo en cuenta estas sentencias, los demandantes podían, por tanto, pretender tener el derecho de que sus solicitudes fuesen aceptadas; al reiterarlas el 8 de agosto de 1989, no hacían otra cosa que recordar a la Administración su obligación de adoptar una decisión conforme a las reglas de Derecho cuyo incumplimiento por su parte había desembocado en una anulación. Sin embargo, la Administración optó por el silencio hasta el 20 de octubre de 1994.

Desde el 15 de marzo de 1988, fecha en la que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó su sentencia y, subsidiariamente, desde los días 9 y 10 de mayo de 1989, cuando el Consejo de Estado se pronunció acerca de los demandantes, y hasta la adopción del Decreto del Presidente número 211/1994, el 10 de agosto de 1994, la legislación griega en vigor no preveía ninguna condición especial para los nacionales comunitarios que solicitasen abrir un *frontistirio* en Grecia, salvo aquella impuesta también a los nacionales -la posesión de un diploma universitario- y que los demandantes cumplían.

Al abstenerse durante más de cinco años de adoptar las medidas necesarias para ejecutar una decisión judicial firme y ejecutoria, las autoridades nacionales en el presente caso han privado de cualquier efecto útil a las disposiciones del artículo 6.1 del Convenio.

En consecuencia, ha habido violación de dicho artículo (siete votos a favor y dos votos en contra).

III. Artículo 50 del Convenio

Los demandantes presentaron varias alegaciones en virtud del artículo 50 del Convenio.

El Tribunal estima que no debe entrar en la cuestión de la aplicación del artículo 50, a la espera de un eventual acuerdo entre el Estado demandado y los demandantes (por unanimidad).

Un juez ha expresado una opinión concordante y otros dos han formulado dos opiniones disidentes; se encuentran adjuntas a la sentencia.