

CASO NEVES E SILVA CONTRA PORTUGAL

Artículo 6.1 (Plazo razonable de duración del procedimiento judicial) Sentencia de 27 de abril de 1989

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a los preceptos pertinentes de su Reglamento, en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, B. Walsh, Sir Vicent Evans, Señores A. Spielmann, N. Valticos,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario Adjunto.

Después de deliberar en privado los días 24 de enero y 29 de marzo de 1989,

Dicta la siguiente sentencia, aprobada en la última fecha dictada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno de la República de Portugal («el Gobierno») sometieron este caso al Tribunal los días 14 de marzo y 11 de abril de 1988, respectivamente, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo sus orígenes en la demanda número 11213/84, deducida contra Portugal por un súbdito de dicho Estado, el señor José Neves e Silva, quien la presentó ante la Comisión el 17 de octubre de 1984, con arreglo al artículo 25.

El escrito de la Comisión se remitía a los artículos 44 y 48 y a la declaración portuguesa de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46), y la demanda del Gobierno al artículo 48. En el primero se pretendía que se resolviera si el Estado demandado había incumplido las obligaciones que impone el artículo 6.1; y en la segunda, que se comprobara que no existía tal violación.

2. El demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. d) del Reglamento del Tribunal, anunció que se proponía participar en el procedimiento pendiente y designó, a este respecto, a su abogado (art. 30).

3. La Sala, que debía constituirse comprendía como miembros natos al señor Pinheiro Farinha, juez elegido por su nacionalidad portuguesa (art. 43 del Convenio) y al señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. b) del Reglamento]. El Presidente, el 25 de marzo de 1988, designó por sorteo celebrado ante el Secretario a los cinco miembros restantes, los señores L.-E. Pettiti y B. Walsh, Sir Vincent Evans y los señores A. Spielmann y N. Valticos (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. El señor Ryssdal, después de asumir la Presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al abogado del demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). De acuerdo con las correspondientes Providencias, Secretario recibió la Memoria del Gobierno el 16 de agosto de 1988. El Letrado del señor Neves e Silva, en carta fechada el 26 de septiembre de dicho año, anunció que no se proponía presentar la suya; y el Secretario de la Comisión, el 18

de octubre, siempre de 1988, comunicó al del Tribunal que el Delegado daría a conocer su opinión en la audiencia pública del litigio.

5. El 8 de octubre de 1988, el Presidente, después de consultar por medio del Secretario a los comparecientes, señaló el 23 de enero de 1989 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

6. El Secretario, en cumplimiento de lo dispuesto por el Presidente, requirió al Gobierno para que aportara algunos documentos, como así lo hizo el 31 de mayo y el 1 de diciembre de 1988. El 12 de diciembre del mismo año se recibieron en Secretaría las reclamaciones del demandante en virtud del artículo 50 del Convenio.

7. La audiencia pública se celebró el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. Antes de empezar, el Tribunal se reunió para prepararla.

Han comparecido:

a) Por el Gobierno:

el señor I. Cabral Barreto, Fiscal general adjunto de la República, agente;

la señora M. Santos País, de la Fiscalía General de la República, asesor jurídico;

b) Por la Comisión:

el señor A. Weitzel, delegado.

c) Por el demandante:

los señores J. V. Jardim, abogado, y J. P. de Lima, abogado, asesores jurídicos.

El Tribunal oyó las declaraciones y contestaciones a sus preguntas de los señores Cabral Barreto, en nombre del Gobierno, del señor Weitzel, en el de la Comisión, y del señor Jardim, Letrado del demandante. Los representantes del Gobierno y del demandante aportaron algunos documentos en la audiencia pública.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

8. El señor José Neves e Silva, contable jubilado de nacionalidad portuguesa, reside en Lisboa.

9. En abril de 1962, la sociedad de responsabilidad limitada «Molda Plásticos Nesil», de la que era uno de sus propietarios y Gerente, solicitó autorización a la Dirección General de Industria para utilizar una máquina automática con el fin de fabricar hilos o fibras de plástico («monofilamentos»), materia prima de sus productos. El Director General de Industria denegó la autorización el 7 de junio de 1962, fundándose en que la petición no se había presentado conforme a la Ley de 11 de marzo de 1952 sobre las industrias que requieren autorización previa («condicionamiento industrial»).

10. Otras dos peticiones, éstas de fechas 2 de enero y 2 de mayo de 1963, se desestimaron también. No obstante, el Subsecretario de Estado para Industria estimó la cuarta el 28 de diciembre de dicho año, aunque imponiendo dos condiciones: depositar, como garantía, 500.000 escudos y justificar, dentro de un plazo de sesenta días, que la sociedad se dedicaba a la fabricación mecánica de artículos de cordelería sintética.

11. Entretanto, el 9 de julio de 1963, la «Molda Plásticos Nesil» había modificado sus estatutos sociales. Se había fundado una nueva sociedad, «Industria de Plástico Póvoa Mar», Limitada. El señor Neves e Silva era propietario del 30 por 100 del capital social, el señor Francisco Quintas del 20 por 100 y la sociedad *Companhia Industrial de Cordoarias Téxteis e Metálicas Quintas e Quintas* del 50 por 100 restante.

12. La autorización concedida al demandante quedó sin efecto por incumplimiento de las condiciones establecidas; en cambio, la sociedad «Quintas e Quintas» y otras tres competidoras la consiguieron.

13. Desde 1968 hasta 1971, el señor Neves e Silva, quien entendía que la Ley de 11 de marzo de 1952 no era aplicable a la fabricación de fibras de plástico, hizo numerosas gestiones ante el Presidente del Gobierno (3 de enero de 1968, 7 de abril de 1970 y 13 de agosto de 1971) y el Secretario de Estado en Industria (2 de agosto de 1968, 12 de julio y 27 de noviembre de 1969, 31 de marzo de 1970), sin ningún resultado.

14. El 11 de mayo de 1972, entabló un procedimiento en el Tribunal Administrativo de Lisboa (*Auditoria administrativa*) contra el Estado, el Ingeniero-Jefe de la Dirección General de Industria y los otros dos socios de la compañía *Póvoa Mar*; alegando especialmente que el ingeniero había actuado injustamente en el ejercicio de sus funciones públicas y que los socios se habían beneficiado de la operación. Frente al Estado, invocaba los artículos 2 y 3 del Decreto-ley número 48.051 de 21 de noviembre de 1967 sobre la responsabilidad civil extracontractual de la Administración por los actos administrativos, redactados en los siguientes términos:

Artículo 2 «1. El Estado y las demás personas jurídicas públicas son civilmente responsables ante terceros por las vulneraciones de sus derechos o de los preceptos legales que protegen sus intereses, causadas por actos ilegales y culpables («actos ilícitos culposamente practicados») de sus organismos o funcionarios públicos en el ejercicio o debido al ejercicio de sus funciones.

2. Cuando se satisfaga una indemnización en cumplimiento del apartado anterior, el Estado y las demás personas jurídicas públicas tendrán el derecho de repetir contra los miembros del organismo o los funcionarios culpables si no actuaron con la debida diligencia.»

Artículo 3 «1. Los miembros del organismo y los funcionarios del Estado y de las demás personas jurídicas públicas son civilmente responsables ante terceros por los actos ilegales que violen sus derechos o los preceptos legales que protegen sus intereses cuando se exceden en el desempeño de sus funciones o actúan dolosamente.

2. En el supuesto de un acto doloso, las personas jurídicas públicas responderán siempre solidariamente con los miembros del organismo o con los funcionarios.»

15. El Juez, después de la presentación de la demanda (*petição inicial*) con que comenzó el procedimiento, citó a los demandados y les emplazó para que la contestaran (*contestação*).

El Ingeniero Jefe y los dos socios antes mencionados presentaron sus contestaciones el 2 y 19

de octubre de 1972, respectivamente; y el Estado, representado por el Ministerio Fiscal, lo hizo el 21 de diciembre, después de prorrogarse el término establecido. El demandante formuló su réplica (*réplica*) el 12 de enero de 1973, y los demandados su dúplica (*tréplica*) diez días después.

16. El 24 de febrero del mismo año 1973, el órgano judicial resolvió celebrar una audiencia preliminar dedicada a conocer de las excepciones dilatorias o previas propuestas por los demandados: la falta de personalidad del demandante para reclamar (*ilegitimidade*), la prescripción de la acción (*caducidade*) y la incompetencia de jurisdicción.

17. El Ministerio Fiscal recurrió (*agravo*) contra dicha resolución ante el Tribunal administrativo Supremo (*Supremo Tribunal Administrativo*). El recurso se presentó en el Tribunal administrativo de Lisboa, el cual, con fecha 28 de marzo de 1973, le concedió efectos suspensivos y ordenó que se elevara inmediatamente al superior acompañado de los autos, como así se hizo el 2 de mayo siguiente.

El 14 de junio, el Tribunal administrativo Supremo revocó la resolución que atribuía efectos suspensivos al recurso y devolvió la competencia al tribunal inferior. El 7 de noviembre, siempre de 1973, volvieron los autos al Secretario del Tribunal administrativo quien, dos días después, los trasladó al juez.

El 17 de mayo de 1976, el Juez, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal administrativo Supremo, dispuso que el recurso incidental interpuesto se acumulara a un posible recurso en el procedimiento principal.

18. Por último, la audiencia previa se celebró el 1 de julio de 1976.

19. A petición del demandante, el Juez con fecha 15 de julio remitió los autos a la Comisión nacional de investigación (*Comissão Nacional de Inquérito*), órgano facultado para examinar las denuncias de las actividades ilegales de los funcionarios públicos durante el régimen político anterior al 25 de abril de 1974. No devolvió los antecedentes hasta el 29 de mayo de 1978, después de llegar a la conclusión de que la autoridad administrativa competente había abusado de sus facultades.

20. El 12 de junio de 1978, el Tribunal administrativo de Lisboa se declaró incompetente para conocer del litigio, lo cual supuso la extinción del procedimiento.

21. El señor Neves e Silva no recibió la notificación de esta resolución hasta el 25 de enero de 1979; y el 6 de febrero siguiente interpuso un recurso incidental ante el Tribunal Administrativo Supremo.

El Tribunal admitió el recurso por resolución del 7 de febrero, notificada por el Secretario al (ahora) demandante el 11 de junio de 1979. Las partes presentaron sus observaciones; y el 3 de octubre, el Juez, después de la liquidación de costas del procedimiento (*custas*) ordenó remitir los autos al Tribunal administrativo Supremo que acusó recibo el 13 de marzo de 1980.

22. El 16 de mayo de 1980, al conocer el alto tribunal el fallecimiento del señor Francisco Quintas, suspendió el procedimiento. El demandante pidió, el 1 de octubre, que se citara a los causahabientes del difunto para que se personaran en el litigio *incidente de habilitação*, arts. 371 a 377 del Código de procedimiento civil). No obstante, el 18 de mayo de 1981, tuvo que reiterar su demanda por haberse declarado la primera inadmisibile por vicio de forma.

El 30 de mayo de 1981, el Tribunal administrativo Supremo concedió a los demandados un

término de ocho días para presentar sus conclusiones en contestación (*contestação*); y el 26 de noviembre del mismo año, estimó la petición del demandante y ordenó que se reabriera el procedimiento.

23. El Tribunal administrativo Supremo, por sentencia de 11 de noviembre de 1982, notificada a las partes el 15, falló que el administrativo de Lisboa era competente para conocer de la acción por responsabilidad, pero sólo en tanto en cuanto se dirigía contra el Estado y no contra los demás demandados. Después de la liquidación de costas, el 30 de junio de 1983 se devolvieron los autos al tribunal inferior. Registrados el 3 de octubre, no llegaron a poder del Juez hasta el 25 del mismo mes.

24. El Tribunal administrativo de Lisboa, en su resolución (*despacho saneador*) del 13 de marzo de 1984, reconoció la prescripción del derecho invocado (*prescrição*); sin duda, el demandante estaba legitimado para reclamar, pero no había ejercitado su acción ante el tribunal hasta el 11 de mayo de 1972, y no, como lo exigía el artículo 498.1 del Código Civil, dentro de los tres años siguientes al 25 de noviembre de 1968, fecha en la que el Secretario de Estado para Industria rechazó su petición de 2 de agosto de 1968.

25. El señor Neves e Silva apeló contra esta resolución (*apelação*) el 26 de marzo de 1984. Dos días después, el tribunal de 1.ª instancia admitió el recurso y dispuso que se elevara al superior. El 6 de junio de dicho año, el magistrado ponente concedió a las partes un plazo hasta el 26 para presentar sus alegaciones (*alegações*). El Tribunal administrativo Supremo, por sentencia del 30 de mayo de 1985, notificada a las partes el 9 de junio, confirmó la resolución del Tribunal administrativo de Lisboa.

26. El 7 de julio de 1985, el (ahora) demandante recurrió ante el Tribunal administrativo Supremo en pleno (*Pleno*).

El magistrado ponente señaló que sólo cabía un recurso contra una sentencia de dicho tribunal dictada en apelación (*em segundo grau de jurisdição*) en el caso de que los fallos fueran opuestos (*oposição de julgamentos*); en consecuencia, no se admitió el recurso y se condenó en costas al (ahora) demandante.

El interesado acudió entonces a la *Conferencia*, una Comisión judicial compuesta por el magistrado ponente y otros dos miembros del Tribunal, considerando inconstitucional que sólo existieran dos grados en la organización judicial y añadiendo que la condena en costas era injusta. La *Conferencia*, con fecha 4 de marzo de 1986, confirmó la resolución del magistrado ponente.

II. La situación de los tribunales administrativos en Portugal

27. Según reconoce el propio Gobierno, desde la restauración de la democracia en abril de 1974, se han producido algunos obstáculos en el funcionamiento de los tribunales administrativos portugueses.

Durante el período que va de 1974 a 1984, el Tribunal administrativo de Lisboa conoció un aumento importante de asuntos: 78 en 1984, 142 en 1977, 184 en 1979, 233 en 1983 y 229 en 1984. También aumentó mucho el número de reclamaciones que entraron en la correspondiente Secretaría del Tribunal administrativo Supremo: 294 en 1974;

815 en 1977, 1.638 en 1978, 1.688 en 1983 y 1.983 en 1984.

28. Para descongestionar al Tribunal administrativo Supremo, los Decretos-leyes de 27 de

abril y 29 de noviembre de 1984 reformaron a fondo la organización y las competencias de los tribunales administrativos. En lo sucesivo, los tribunales administrativos de primera instancia («tribunais administrativos de circulo, exauditorias administrativas») serán competentes para fallar los litigios sobre los actos de la Administración (personas jurídicas de Derecho público, Directores Generales y otras autoridades). Además, podrán constituirse en ellos varias salas. Sus sedes son Lisboa, Oporto y Coimbra.

29. Aparte de las modificaciones legislativas, el Gobierno tomó una serie de medidas circunstanciales para intentar resolver el problema del atraso de los tribunales administrativos. El Decreto-ley número 250/74, de 12 de junio, aumentó especialmente la plantilla de personal.

En el Tribunal administrativo de Lisboa, dotado en 1974 con un solo magistrado, se crearon hasta 1984 tres puestos de jueces auxiliares y otros cinco en octubre de 1987. Al mismo tiempo, se incrementó el número de funcionarios de la Secretaría: tres en 1976, cuatro en 1977, cinco en 1980 y ocho en 1981.

En el Tribunal administrativo Supremo, el número de magistrados pasó de seis en 1977 a dieciséis en 1980, el de jueces auxiliares ascendió a siete en 1984, y el de funcionarios, que era treinta y dos en 1980, llegó a treinta y siete en 1981.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

30. El señor Neves e Silva, en su demanda número 11213/84, de 17 de octubre de 1984, censuraba a los tribunales administrativos por no haber oído su causa dentro de un plazo razonable en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

La Comisión consideró admisible la demanda el 13 de octubre de 1986. En su informe de 17 de diciembre de 1987 (art. 31), opinó por unanimidad que se había violado el artículo 6.1. El texto íntegro de su opinión se incluye en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS POR EL GOBIERNO AL TRIBUNAL

31. En su Memoria, el Gobierno pidió al Tribunal que declarara «que no podía conocer del fondo del litigio porque el demandante no era "víctima" en el sentido del artículo 25 del Convenio; alternatively, que el artículo 6.1 del Convenio... no era aplicable al caso de autos y que el Tribunal no puede conocer del fondo del litigio porque la demanda es incompatible con las disposiciones del Convenio; y, en el supuesto de que el Tribunal no lo entendiera así, que no se había violado el artículo 6.1 del Convenio».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

32. Según el señor Neves e Silva, el conocimiento de la acción, ejercitada contra el Estado por responsabilidad civil, ante el Tribunal administrativo de Lisboa, duró más del plazo razonable a que se refiere el artículo 6.1 en los términos siguientes:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se oiga... dentro de un plazo razonable, por un tribunal... que resolverá... los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil...».

33. En primer lugar, el Gobierno alega ante el Tribunal -como ya lo hizo ante la Comisión- que la demanda no es admisible por incompatibilidad *ratione personae* y *ratione materiae* con los

preceptos del Convenio; y, en su defecto, que no se violó el artículo 6.1.

I. Sobre las excepciones previas opuestas por el Gobierno

34. Hay que estudiar, ante todo, la posible aplicación del artículo 6. La excepción propuesta por el Gobierno a este respecto tiene mayor alcance que la fundada en que el demandante no reúne la condición de «víctima», en el sentido del artículo 25.1: afecta a la misma competencia del Tribunal y no meramente a la admisibilidad de la demanda.

A) La posible aplicación del artículo 6.1

35. Según el Gobierno, el Tribunal administrativo de Lisboa no «resolvió» un «litigio» en su fallo de 13 de marzo de 1984: al comprobar que se había producido la prescripción, no tuvo que fallar sobre el fundamento de la reclamación del demandante. Además, no ostentaba éste ningún «derecho» preexistente por cuanto la autorización para fabricar fibras de plástico dependía de una facultad discrecional de la Administración. Ahora bien, todas las peticiones de «Molda Plásticos Nesil» fueron rechazadas por aquélla, salvo la cuarta, aceptada con dos condiciones que no se cumplieron (apartados anteriores 10 y 12). En cuanto a un posible derecho a una indemnización por las resoluciones del funcionario de la Dirección General de Industria, sólo podría corresponder a la sociedad *Póvoa Mar*, la única que había tenido relación directa con la Administración. Por último, la intervención del Estado no permitía que se atribuyera «naturaleza civil» al derecho litigioso. La Administración podía libremente conceder la autorización de que se trataba; por consiguiente, su resolución en esta materia era un «acto de Derecho público».

36. Por su parte, entiende la Comisión que sí existió un litigio, puesto que se realizaron diversos actos procesales y se presentaron varias alegaciones por escrito. Con referencia a la Sentencia Baraona de 8 de julio de 1987 (serie A, núm. 122), llegó también a la conclusión de que, en el presente caso, existía un «derecho de naturaleza civil». En su opinión, en los dos casos se planteaban problemas legales análogos.

37. El artículo 6.1 se aplica a los «litigios» sobre los «derechos» (de naturaleza civil) que se pueden considerar razonablemente reconocidos en el Derecho interno, estén o no protegidos también por el Convenio (véanse, entre otras, las sentencias Golder de 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, pág. 16, apartado 33, y H. contra Bélgica de 30 de noviembre de 1987, serie A, núm. 127-B, pág. 31, apartado 40).

Estas condiciones se cumplieron en el caso de autos. El señor Neves e Silva, al acudir al Tribunal administrativo de Lisboa, sostenía sustancialmente que la conducta ilegal y fraudulenta de un funcionario público, debida a motivos discutibles, implicaba la responsabilidad civil del Estado. Opuso éste varias excepciones dilatorias y perentorias; por tanto, se produjo un «litigio» entre ellos que no se refería al «derecho» de fabricación de fibras de plástico, sino al de recibir una indemnización por la culposa actuación administrativa, en virtud de los artículos 2 y 3 del Decreto-ley, núm. 48.051 (apartado 14, precedente, y sentencia Baraona, ya citada antes, serie A, núm. 122, pág. 17, apartado 41). El Tribunal Europeo ha de resolver si la pretensión del demandante era lo suficientemente defendible y no si estaba justificada en relación a la legislación portuguesa. Ahora bien, la Comisión nacional de investigación opinó que la Dirección General de Industria había abusado de sus facultades (apartado 19). Por su parte, el Tribunal administrativo reconoció que el interesado tenía la calidad necesaria para actuar (apartado 24); ciertamente, declaró que se había incurrido en prescripción pero al declararlo resolvió la mencionada contienda. En cuanto al derecho reclamado, se trataba de la reparación económica de un daño patrimonial; tenía, por tanto, «naturaleza civil», a pesar del litigio y de la competencia de los tribunales administrativos.

(véase la sentencia citada, pág. 18, apartado 43).

Por consiguiente, el artículo 6.1 es aplicable al caso de autos.

B) Sobre la pretendida falta de la condición de «víctima»

38. Según el Gobierno, el demandante no tiene la condición de «víctima», en el sentido del artículo 25.1: propietario solamente del 30 por 100 del capital social, no puede pretender que se le perjudicó directamente. A este respecto, se cita la jurisprudencia de la Comisión (resolución de 28 de enero de 1983 sobre la admisibilidad de la demanda número 9266/81, Yarrow contra el Reino Unido, Resoluciones e Informes, núm. 30 pág. 155).

La Comisión rechaza este argumento diciendo que la citada resolución se refería solamente al artículo 1 del Protocolo número 1.

39. Subraya el Tribunal que no le corresponde determinar si se denegó ilegalmente al señor Neves e Silva la autorización solicitada, sino si se ha oído la causa en un «plazo razonable», como exige el artículo 6.1. Ahora bien, a este respecto, el demandante está legitimado para considerarse «víctima» a los efectos del artículo 25; el hecho de que fuera un partícipe minoritario no afecta a la cuestión. Los propios tribunales nacionales ya le habían reconocido el derecho a una resolución sobre el fondo de su reclamación (sentencia, «assento», del Tribunal supremo de Justicia de 1 de febrero de 1963, «Diário do Govêrno», 1.a serie, del 21 de febrero de 1963).

II. La violación alegada del artículo 6.1

A) El período que se debe tener en cuenta

40. En el caso de autos, el período que hay que tener en cuenta no empezó desde que se acudió al tribunal competente (11 de mayo de 1972, apartado 14, precedente), sino solamente con la entrada en vigor del Convenio en cuanto a Portugal, el 9 de noviembre de 1978. Sin embargo, para comprobar el carácter razonable del tiempo transcurrido a partir de dicha fecha, hay que tener en cuenta el estado en que, a la sazón, se encontraba el caso. El período de que se trata terminó el 9 de junio de 1985, fecha en la que se notificó al interesado la sentencia del Tribunal administrativo Supremo (apartado 25, anterior); los recursos interpuestos posteriormente no eran decisivos para el resultado del litigio (apartado 26).

En resumen, el período que debe examinar el Tribunal duró, por tanto, seis años y siete meses.

B) El carácter razonable de la duración del procedimiento

41. El carácter razonable de la duración debe apreciarse según las circunstancias de la causa y teniendo en cuenta, especialmente, la complejidad del asunto y el comportamiento tanto de las partes como de las autoridades de que se trate (véase, en especial, la sentencia Zimmermann y Steiner de 13 de julio de 1983, serie A, núm. 66, p. 11, apartado 24).

42. Aunque los comparecientes están de acuerdo en que el litigio no fue complejo, discrepan en sus opiniones sobre la conducta del demandante y de las autoridades judiciales.

Según el Gobierno, el señor Neves e Silva prolongó considerablemente el procedimiento pretendiendo que interviniera la Comisión nacional de investigación (apartado 19), precisamente cuando el Tribunal administrativo se disponía a resolverlo.

43. El argumento no tiene fundamento. No se puede hacer responsable al interesado de la demora resultante de su actuación. Aunque el Código de procedimiento Civil establece en su artículo 264.1 el «principio de la jurisdicción rogada», su artículo 266 impone al juzgador el deber de ser diligente (Sentencias Guincho, de 10 de julio de 1984, serie A, núm. 81, pág. 14, apartado 32 ; y Martins Moreira de 26 de octubre de 1988 , serie A, núm. 143, pág. 17, apartado 46). La suspensión del procedimiento requiere una resolución judicial (artículos 276 a 279 del citado Código) y el Tribunal administrativo podía haberla evitado remitiendo a la Comisión nacional de investigación una copia de las actuaciones.

44. Falta examinar la conducta de los tribunales portugueses competentes.

En opinión del demandante y de la Comisión, la causa de la excesiva duración del procedimiento en sus sucesivas instancias fue la forma en que los jueces y las secretarías del Tribunal administrativo de Lisboa y del Tribunal administrativo Supremo cumplieron sus respectivas misiones. Lo dicho se agravó con la crónica acumulación de trabajo de estos órganos judiciales.

Admite el Gobierno que hubo en el procedimiento varios períodos de inactividad, debidos principalmente a las «congestiones temporales» de los tribunales administrativos; pero, según él, las autoridades se apresuraron a remediarlas con medidas adecuadas y repetidas (apartados 27 a 29).

45. El Tribunal reconoce las mejoras introducidas por el Estado portugués, especialmente en la organización de los jueces y tribunales administrativos. Sin embargo, tiene que examinar aquí un caso específico. Ahora bien, el señor Neves e Silva, después de la ratificación del Convenio por Portugal, tuvo que esperar más de seis años a que se dictara una resolución que, por lo demás, se limitaba a declarar la prescripción. Las demoras en un procedimiento así, cuyo planteamiento se remontaba a 1972, no se pueden considerar como la consecuencia de una crisis temporal ni justificarse por este motivo.

46. El Tribunal, a la vista del conjunto de las circunstancias del caso, llega a la conclusión de que se sobrepasó el «plazo razonable»; por consiguiente, se violó el artículo 6.1.

III. La aplicación del artículo 50

47. El artículo 50 del Convenio dispone:

«Si la resolución del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una parte contratante se opone, total o parcialmente, a las obligaciones que se derivan del... Convenio, y si el Derecho interno de dicha parte sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la resolución del tribunal concederá, si procede, una equitativa satisfacción a la parte lesionada.»

A) Los daños morales

48. El demandante reclama, en primer lugar, 8.000.000 de escudos por daños morales. Afirma que ha vivido durante años en la incertidumbre sobre el resultado del ejercicio de su acción, cosa que le ha causado graves problemas físicos y psicológicos y, a la larga, ha afectado a su salud.

El Gobierno considera abusiva la reclamación porque no hubo ninguna relación causal entre la

posible violación del artículo 6.1 y el daño que se ha alegado.

El Delegado de la Comisión aconseja que se conceda una indemnización, pero no señala su importe.

El Tribunal considera que el demandante sufrió alguna tensión física durante la superación del «plazo razonable» y un daño moral indiscutible. Resolviendo con arreglo a la equidad, como exige el artículo 50, le concede por este concepto una indemnización de 500.000 escudos.

B) *Gastos y costas*

49. El señor Neves e Silva reclama, además, el pago de 400.000 escudos por honorarios de abogado y gastos varios en los procedimientos seguidos ante los tribunales portugueses.

El Agente del Gobierno no discute esta pretensión.

El demandante -que consiguió el beneficio de la asistencia judicial ante los órganos del Convenio- tiene derecho a resarcirse de los gastos devengados en Portugal en tanto en cuanto la duración de los procedimientos, imputable a las autoridades judiciales (apartado 45, anterior), le supuso más gastos. Aunque no los ha justificado detalladamente, el Tribunal no duda de su realidad; y, además, no llegan a cifras excesivas.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

1. *Rechaza* la excepción de que no es aplicable el artículo 6.1 del Convenio en el caso de autos;

2. *Rechaza* la excepción fundada en la falta de la condición de víctima, en el sentido del artículo 25, en el caso del demandante;

3. *Falla* que se ha violado el artículo 6.1;

4. *Falla* que el Estado demandado debe pagar al demandante quinientos mil escudos (500.000) por daños morales y cuatrocientos mil escudos (400.000) en concepto de gastos y costas;

5. *Rechaza* la petición de una indemnización equitativa en cuanto al exceso.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 27 de abril de 1989.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 17 de diciembre de 1987)

A) Cuestiones Litigiosas

100. La única cuestión litigiosa en el caso de autos es si la duración de los procedimientos entablados por el demandante ante los tribunales portugueses superó el «plazo razonable» previsto en el artículo 6.1 del Convenio.

B) El período que se debe tener en cuenta

101. Según dispone el citado precepto, «toda persona tiene derecho a que su causa se oiga... dentro de un plazo razonable, por un tribunal... que resolverá... los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil...».

102. El punto de partida del período que hay que tener en cuenta no coincide con el del procedimiento ante el Tribunal administrativo de Lisboa, el 11 de mayo de 1972 (véase el apartado 31, anterior), sino solamente con la ratificación del Convenio por Portugal el 9 de noviembre de 1978. Sin embargo, para comprobar el carácter razonable del período posterior a la indicada fecha del 9 de noviembre, hay que tener en cuenta el estado en que a la sazón se encontraba el caso (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Pretto y otros, de 8 de diciembre de 1983 , serie A, núm. 71, pág. 4, apartado 30).

103. En cuanto al final del plazo cuyo carácter razonable se trata de determinar, el Tribunal ha declarado que el período en cuestión se extiende a la totalidad de los procedimientos, incluidos los recursos interpuestos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia König del 26 de junio de 1978 , serie A, núm. 27, págs. 33 y 34, apartado 98). Según las partes, el plazo terminó el 30 de mayo de 1985, fecha de la sentencia del Tribunal administrativo Supremo que confirmó la resolución del Tribunal administrativo de Lisboa de 11 de noviembre de 1982.

104. Señala la Comisión que el demandante recurrió ante el pleno contra la sentencia del Tribunal administrativo Supremo de 30 de mayo de 1985. El 7 de octubre del mismo año, el Juez ponente declaró inadmisibile el recurso, especialmente por el motivo de que el tribunal había fallado en segunda instancia sin que los fallos fueran contradictorios (*oposição de julgados*). El demandante recurrió esta resolución del Juez ponente (*reclamação*) ante el Tribunal en pleno (*conferencia*) alegando, sobre todo, que la existencia de sólo dos instancias era inconstitucional. En sentencia de fecha 4 de marzo de 1986, el Tribunal en pleno confirmó la resolución del ponente.

105. A la vista de lo que antecede, entiende la Comisión que no hay que tener en cuenta los procedimientos posteriores a la sentencia del Tribunal administrativo Supremo de 30 de mayo de 1985, en tanto en cuanto la dictada después por el Pleno no se refería al objeto principal del litigio y, por tanto, no era decisiva para el resultado del procedimiento (véase, por analogía, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Deumeland de 29 de mayo de 1986 , serie A, núm. 100, pág. 26, apartado 77). En consecuencia, en las circunstancias del caso, el final de los procedimientos debe situarse en el 9 de junio de 1985, fecha en la que se notificó al demandante la sentencia del Tribunal administrativo Supremo de 30 de mayo del mismo año.

106. En resumen, el período que hay que tener en cuenta se extiende desde el 9 de noviembre de 1978 hasta el 9 de junio de 1985. Abarca, pues, seis años y siete meses.

C) Los criterios para determinar si el plazo fue razonable

107. El carácter razonable de la duración de un procedimiento se aprecia según las

circunstancias de la causa y con arreglo a los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal, en especial considerando la complejidad del asunto, el comportamiento del demandante y el de las autoridades competentes (véase, singularmente, la Sentencia Zimmermann y Steiner de 13 de julio de 1983, serie A, núm. 66, pág. 11, apartado 24). Hay que recordar también que en cuestiones civiles el derecho de que se oiga la causa en un plazo razonable depende del comportamiento del interesado, obligado a proceder con la debida diligencia (demanda núm. 7370/76, resolución de 28 de febrero de 1977, Resoluciones e Informes, núm. 9, págs. 96 y 97). Por último, sólo las demoras imputables al Estado pueden justificar la conclusión, en su caso, de que se incumplió la exigencia del plazo razonable (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Guincho de 10 de julio de 1984, serie A, núm. 81, pág. 21, apartado 67).

a) La complejidad del caso

108. Coinciden las partes en que el caso de autos no suscitaba problemas complejos. La Comisión comparte esta opinión. Resulta, en efecto, de los autos que la acción ejercitada por el demandante se refería a su derecho a ser indemnizado por la actuación, calificada como dolosa, de un funcionario público durante la tramitación de una autorización para fabricar fibras de plástico. Es claro que la pretensión del demandante no se puede considerar compleja ni en los hechos ni en sus fundamentos de Derecho. Además, el procedimiento fue esencialmente escrito y la única cuestión de Derecho planteada fue si el derecho alegado por el demandante había prescrito.

b) La conducta del demandante

109. Según el Gobierno, el demandante contribuyó a prolongar los procedimientos en la medida en que, en julio de 1976, pidió que se remitieran los autos a la Comisión nacional de investigación y en octubre de 1980, no planteó debidamente el incidente sobre emplazamiento de los herederos de uno de los demandantes, fallecido entretanto.

110. La Comisión no tiene que examinar la primera de estas alegaciones que se refiere a una época anterior a la fecha de ratificación del Convenio por Portugal (véase el apartado 102). En cuanto al incidente sobre los herederos de un demandado, sólo produjo un retraso de unos meses, puesto que el demandante rehízo su demanda el 18 de mayo de 1981. Un retraso así, imputable al demandante, no afectó mucho, en ningún caso, a la prolongación del procedimiento considerado en su conjunto.

c) La conducta de las autoridades competentes

111. Según el demandante, la lentitud de los procedimientos se debió fundamentalmente al comportamiento de las autoridades portuguesas. Por su parte, el Gobierno demandado admite que los procesos no fueron dirigidos en forma completamente satisfactoria.

112. En opinión de la Comisión, resulta claramente de los autos que hubo varios períodos de inactividad imputables a las autoridades judiciales que conocían del caso.

113. A este respecto, advierte la Comisión en primer lugar que, aun no debiendo examinar el desarrollo de las actuaciones antes del 9 de noviembre de 1978, fecha de la ratificación del Convenio por Portugal, ha de tener en cuenta el estado en que, a la sazón, se encontraba el caso (véase el apartado 102). Sobre esta cuestión, la Comisión se limitaba a puntualizar que la acción se ejercitó el 11 de mayo de 1972 ante el Tribunal administrativo de Lisboa, el cual no se declaró incompetente *rationae materiae* hasta el 12 de junio de 1978.

114. En cuanto al período posterior al 9 de noviembre de 1978, la Comisión pone de manifiesto las siguientes fases de inactividad:

i) la citada resolución del 12 de junio de 1978 no se notificó por la Secretaría al demandante hasta el 25 de enero de 1979, es decir, más de siete meses después, a pesar de que las notificaciones se hacen mediante una mera carta certificada con acuse de recibo;

ii) el 6 de febrero de 1979, el demandante interpuso un recurso incidental contra dicha resolución ante el Tribunal administrativo Supremo. Por resolución de 7 del mismo mes y año, el Tribunal de Lisboa admitió a trámite el recurso y estableció el procedimiento para su tramitación. Sin embargo, hasta el 11 de junio de 1979, o sea, más de cuatro meses después, el Secretario no notificó esta Providencia al demandante;

iii) el demandante y los demandados presentaron sus alegaciones en el recurso sin agotar el término concedido por el órgano judicial *a quo*, es decir, el 3 de octubre de 1979, en cuya fecha el Magistrado dispuso que se elevaran los autos al Tribunal administrativo Supremo; pero el Secretario no lo efectuó hasta el 13 de marzo de 1980, después de la liquidación de costas (*custas*):

iv) el Tribunal administrativo Supremo resolvió el recurso incidental el 11 de noviembre de 1982, pero no se devolvieron los autos del procedimiento al tribunal inferior hasta el 30 de junio de 1983. De hecho, el Tribunal administrativo de Lisboa los recibió el 3 de octubre de este último año, es decir, casi once meses después de dictarse la sentencia;

v) se remitieron los autos al juez competente el 25 de octubre de 1983, y no se pronunció una nueva resolución hasta el 13 de marzo de 1984, aunque ya debía conocer perfectamente el asunto y saber que el problema planteado sólo se refería a la excepción de prescripción:

vi) el demandante recurrió contra esta resolución el 26 de marzo de 1984 ante el Tribunal administrativo Supremo que no dictó su sentencia hasta el 30 de mayo de 1985.

115. Resulta de cuanto se ha dicho que los períodos de inactividad no se debieron solamente al comportamiento de los magistrados que conocieron del litigio, sino también y en medida no despreciable, a la falta de diligencia por parte de las secretarías de los dos tribunales competentes, especialmente de la del administrativo de Lisboa. En efecto, esta secretaría actuó con excesiva lentitud en diligencias como la notificación a las partes de las Providencias y Resoluciones judiciales, la elevación de los autos al Tribunal superior y la liquidación de costas. La Secretaría del Tribunal administrativo Supremo también tardó demasiado en devolver las actuaciones al tribunal inferior y en la liquidación de costas.

116. A este respecto, el Gobierno demandado reconoce que los tribunales administrativos portugueses han estado, y están aún, muy congestionados por el importante aumento de reclamaciones pendientes después de establecerse la democracia en abril de 1974. Así, mientras que en dicho año el Tribunal administrativo de Lisboa registró 78 asuntos, la cifra se elevó a 229 en 1984. Durante el mismo período, el número de expedientes pendientes en el Tribunal administrativo supremo (Sala primera), pasó de 294 a 1.983. El Gobierno alega que hizo frente a este incremento con medidas de momento y con otras de reorganización a plazo más largo. Entre las primeras, cita el aumento del número de magistrados y funcionarios en los dos tribunales mencionados; y, entre las segundas, destaca la promulgación en 1984 de dos Decretos-leyes para mejorar el procedimiento y el funcionamiento de los tribunales administrativos. Reconoce que todavía hay atrasos en ellos, pero confía en que, como consecuencia de las medidas tomadas, esta situación se corrija en poco tiempo. Por su parte, el demandante, sin desconocer los esfuerzos hechos por el Gobierno en esta materia, sostiene

que las dificultades se refieren a la organización y que se ha demostrado que las medidas tomadas para resolverlas eran insuficientes.

117. La Comisión recuerda ante todo que, sin prescindir de la situación general del funcionamiento de la justicia, en Portugal descrito por el Gobierno, su misión se limita a examinar el caso de autos, tal como se le ha sometido, que se refiere al Tribunal administrativo de Lisboa y al Tribunal administrativo Supremo. Conoce perfectamente la acumulación de asuntos en dichos tribunales durante el período de que se trata. Reconoce también que, aun siendo éste indudablemente difícil desde el punto de vista político, económico y social, el Gobierno tomó algunas medidas para afrontar el atasco producido en los tribunales.

118. Sin embargo, Portugal, al ratificar el Convenio, ha reconocido «a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I» (art. 1). En especial, se ha obligado a organizar su sistema judicial para cumplir las exigencias del artículo 6.1, sobre todo en cuanto al «plazo razonable» (Sentencia Zimmermann y Steiner de 13 de junio de 1983, serie A, núm. 66, pág. 12, apartado 29), exigencia que es muy importante para la buena administración de justicia (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Guincho, ya citada, serie A, núm. 81, pág. 16, apartado 38).

119. Ciertamente, una acumulación temporal de asuntos pendientes en un tribunal no supone la responsabilidad internacional del Estado afectado a tenor del Convenio si toma con la debida rapidez medidas eficaces para remediarla (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Zimmermann y Steiner, antes citada, *loc. cit.*).

120. Sin embargo, en el caso de autos, como lo subraya certeramente el demandante, la acumulación de expedientes en los dos tribunales mencionados se debía a la propia organización. El incremento de los litigios se remonta a varios años y la situación empeoraba progresivamente. Es interesante señalar, como ejemplo, que en 1979, sólo un magistrado y cuatro funcionarios desempeñaban sus funciones en el Tribunal administrativo de Lisboa, siendo el número de asuntos, según el Registro, 184. Una situación así exigía medidas excepcionales, especialmente para disminuir progresivamente el atraso. Ahora bien, la Comisión, aun conociendo las graves dificultades con que se ha encontrado el Gobierno demandado, opina que, en las circunstancias del caso, las medidas tomadas han sido insuficientes o tardías.

D) Conclusión

121. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio al no oírse la causa del demandante en un plazo razonable.

Firmado: C. A. Nørgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO