

Sentencia 8737/79

CASO ZIMMERMANN Y STEINER [TEDH-49]

Sentencia de 13 de julio de 1983

Plazo razonable de duración del procedimiento judicial

COMENTARIO

I

1. El caso Zimmermann y Steiner, resuelto por la Sentencia de 13 de julio de 1983, fue sometido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la Comisión y el Gobierno suizo. La demanda inicial, dirigida contra este Estado, fue presentada en la Comisión, por los ciudadanos suizos que dan nombre al asunto, el 30 de agosto de 1975. La petición de la Comisión y la demanda del Gobierno tuvieron entrada en el Tribunal los días 17 de mayo y 8 de julio de 1982, respectivamente, ambas con la pretensión de que se resolviera si la tramitación de un recurso, interpuesto por los interesados ante el Tribunal federal suizo, duró más del plazo razonable a que se refiere el artículo 6.1 del Convenio para la protección de los derechos humanos .

2. Los hechos son sencillos y claros en su planteamiento. Los señores Zimmermann y Steiner eran arrendatarios de sendos pisos en una localidad próxima al aeropuerto de Zurich-Kloten, situado en el Cantón de Zurich y explotado por éste.

El origen del asunto está en la petición que los dos demandantes elevaron al Cantón, en 1974, para que les indemnizara por el daño que les causaba el ruido y la contaminación como consecuencia del tráfico del aeropuerto. El asunto fue sometido a la Comisión federal de valoración competente, la cual, el 6 de octubre de 1976, rechazó la petición de los dos interesados, y el 18 de abril de 1977 interpusieron éstos un recurso administrativo ante el Tribunal federal.

El Tribunal consultó a la Comisión el 27 de abril y ésta formuló observaciones el 18 de mayo de 1977. Las autoridades del Cantón presentaron las suyas el 24 de mayo del mismo año, y así concluyó el procedimiento contradictorio.

En tres ocasiones -8 de septiembre de 1978, 15 de marzo de 1979 y 29 de junio de 1980- los demandantes preguntaron por escrito al Tribunal sobre la marcha del procedimiento, obteniendo contestaciones en las que, disculpándose por el retraso debido al número de asuntos pendientes, se anunciaba su próxima resolución.

El recurso fue desestimado por la Sala primera de Derecho político del Tribunal federal el 15 de octubre de 1980.

3. Los demandantes alegaron ante la Comisión que la tramitación del recurso, que interpusieron ante el Tribunal, había excedido (18 de abril de 1977 a 15 de octubre de 1980) el «plazo razonable» previsto en el artículo 6.1 del Convenio. La Comisión , en su informe de 9 de marzo de 1982, entendió, por unanimidad, que se había violado el artículo 6.1.

Por el contrario, el Gobierno suizo, en la vista celebrada el 24 de enero de 1983, pidió al Tribunal que declarase que Suiza no había violado dicho precepto.

II

1. Como es sabido, el artículo 6.1 del Convenio reconoce el derecho de cualquier persona a que su causa se vea en un «plazo razonable», por un tribunal que resolverá (aparte de los asuntos penales) los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil. Sobre este último punto no se ha discutido: los derechos invocados entraban en dicha clasificación, al ser privados en el sentido del precepto. El problema se centra, pues, en si se sobrepasó o no el «plazo razonable», teniendo en cuenta el período desde la interposición del recurso ante el Tribunal federal -18 de abril de 1977, como ya se ha dicho-, hasta el 15 de octubre de 1980 en que se falló, como también es sabido.

La sentencia entiende, ante todo, que había de tenerse en cuenta en cada caso las circunstancias que en él concurran, especialmente la complejidad del litigio, la conducta de los demandantes y de las autoridades competentes y lo que arriesgan o ponen en juego los primeros.

El Tribunal -a la vista del conjunto de dichas circunstancias, después de examinarlas con detalle- considera que la duración del procedimiento -tres años y medio aproximadamente- fue excesiva y que, en consecuencia, se ha violado el artículo 6.1.

2. El segundo fundamento de Derecho de la Sentencia se refiere al artículo 50 del Convenio, puesto que el representante de los demandantes pidió en la vista el pago de una cantidad para cada cliente, en reparación del perjuicio moral, el reembolso de sus honorarios de abogado por su intervención en el procedimiento ante el Tribunal federal y el de sus costas y gastos ante la Comisión y el Tribunal.

Como el Agente del Gobierno presentó sus observaciones a este respecto, el Tribunal considera que puede resolverse la cuestión.

La sentencia afirma que, en el supuesto de que los demandantes hubieran sufrido algún perjuicio moral, se compensaría con la declaración que hace aquélla de que se sobrepasó el plazo razonable.

Para tener derecho a la asignación de costas y gastos, en aplicación del artículo 50, la parte perjudicada debe haberse visto obligada a contraerlos con la finalidad de evitar o remediar una violación en el orden jurídico interno, conseguir que la Comisión y, en definitiva, el Tribunal, la pongan de manifiesto, y lograr la correspondiente reparación. Se requiere también que se pruebe su realidad, su necesidad y que los límites de su cuantía sean razonables.

La sentencia aplica estos criterios al caso, moderando la cuantía de la cantidad reclamada.

III

1. Se dice, con frecuencia, que el retraso en la resolución de un litigio, cuando pasa de cierto límite, puede suponer una denegación de justicia. Se comprende, pues, que el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos, en cuyo preámbulo se alude precisamente a preeminencia del Derecho, incluya entre los derechos definidos en su Título I, que las Partes Contratantes reconocen, según el artículo 1, a toda persona dependiente de su jurisdicción, el de que su causa sea vista y resuelta, dentro de un plazo razonable por un Tribunal ... (artículo 6.1).

Es comprensible, también, la fórmula empleada para referirse a la necesidad de que se falle sin esas demoras, prácticamente indefinidas, a las que se ha aludido. Por el ámbito en que

nace y vive el Convenio, por la diversidad de legislaciones y de casos, por la materia de que se trata, sólo cabría utilizar un concepto jurídico indeterminado, como enseña hoy la doctrina más autorizada.

La indeterminación de un concepto no impide, naturalmente, que se determine -con justicia- en cada caso concreto. La aplicación exigiría una investigación que podrá ser, a veces, difícil, pero que es obligada para fallar un litigio en el que el concepto entre en juego.

Con frecuencia, la determinación dependerá de las circunstancias que concurran en el caso, y esto es lo que sucede en el que se ha fallado por la Sentencia que se comenta.

2. En efecto: el propio Tribunal afirma que la característica razonable de la duración de un procedimiento se aprecia según las circunstancias, y con ello no hace sino seguir el criterio ya sentado por él con anterioridad. Ahora bien, no se contenta, como punto de partida, con lo dicho, y añade que se deberá tener en cuenta, especialmente, la complejidad del litigio, sea de hecho o de Derecho, la conducta de los demandantes y de las autoridades competentes, y lo que arriesgan los interesados.

Estas indicaciones son, creemos, lo más interesante de la sentencia. Por lo demás, su aplicación en este litigio, no suscita problemas, y justifica con claridad meridiana el fallo que se dicta. Los hechos eran claros y las cuestiones jurídicas también; no se podían imputar a los dos demandantes los retrasos de que se quejaban, y la actuación de las Autoridades, que se analiza con detalle, justifica, en definitiva, la conclusión a que se llega.

Se debe destacar que el Tribunal, después de reconocer la violación del artículo 6.1, añade que no le corresponde determinar la autoridad nacional a la que es imputable la infracción: se trata únicamente de la responsabilidad internacional del Estado.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

13 de julio de 1983

CASO ZIMMERMANN Y STEINER

SENTENCIA

En el caso Zimmermann y Steiner, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido, con arreglo 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 Sala compuesta de los siguientes Jueces:

Señor G. Wiarda, Presidente;

Señora D. Bindschedler-Robert,

Señores D. Evrigenis,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

L.-E. Pettiti,

R. MacDonald,

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

Después de deliberar en privado los días 25 de enero y 20 de junio de 1983,

Dictan la siguiente sentencia, aprobada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso fue elevado al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno de la Confederación Helvética («el Gobierno»). Se origina por una demanda (núm. 8737/79) dirigida contra este Estado y sometida a la Comisión por dos súbditos suizos, los señores Werner Zimmermann y Johann Steiner, el 30 de agosto de 1975, en virtud del artículo 25 del Convenio.

2. La petición de la Comisión y la demanda del Gobierno se presentaron en la Secretaría del Tribunal, dentro del plazo de tres meses previsto por los artículos 32.1 y 47, los días 17 de mayo y 8 de julio de 1982, respectivamente. La primera se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración de la Confederación suiza reconociendo la jurisdicción obligatorio del Tribunal (artículo 46); la segunda, a los artículos 45, 47 y 48. Ambas tienen por objeto que se resuelva si el procedimiento del recurso interpuesto por los interesados ante el Tribunal federal suizo duró más del plazo razonable que prevé el artículo 6.1 del Convenio.

3. La Sala de siete jueces, que debía constituirse, comprendía de oficio a la señora D. Bindschedler-Robert, elegida como juez de nacionalidad suiza (artículo 43 del Convenio), y al señor G. Wiarda, Presidente del Tribunal (artículo 21.3.b del Reglamento). El 28 de mayo de 1982 , designó éste por sorteo, ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, a saber los señores F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, R. MacDonald y R. Bernhardt (artículos 43 «in fine» del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, el Presidente dispuso al señor Bernhardt de formar parte, sustituyéndole el señor D. Evrigenis (artículo 24.4 del Reglamento).

4. El señor Wiarda, después de asumir la presidencia de la Sala (artículo 21.5 del Reglamento), recabó, por medio del Secretario, la opinión del Agente del Gobierno y la del Delegado de la Comisión sobre el procedimiento que debía seguirse. El 12 de octubre de 1982, resolvió el Presidente, teniendo en cuenta especialmente la concordancia de sus declaraciones, que no había lugar a la presentación de Memorias y que el procedimiento oral comenzaría el 24 de enero de 1983.

Por orden de 22 de diciembre de 1982, el Presidente dispuso que el Gobierno y la Comisión aportasen determinados documentos que se recibieron en Secretaría en diversas fechas.

5. La audiencia pública se desarrolló el 24 de enero de 1983, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal celebró, antes de la vista, una reunión preparatoria, y autorizó que la persona que asistiese al Delegado de la Comisión utilizase la lengua alemana (artículo 27.3 del Reglamento).

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

el señor J. Voyame, Director del «Office» (Servicio) federal de la Justicia, Agente;

el señor P. Muller, Director de la Cancillería del Tribunal federal;

el señor O. Jacot-Guillarmod, del Servicio federal de la Justicia;

el señor B. Mürger, del Servicio federal de la Justicia, asesores;

- Por la Comisión:

el señor J. Sampaio, Delegado;

el señor L. Minelli, representante del demandante ante la Comisión, asistiendo al Delegado (artículo 29.1, segunda frase, del Reglamento del Tribunal).

El Tribunal escuchó las declaraciones, así como las contestaciones a sus preguntas, del señor Voyame, por el Gobierno, y de los señores Sampaio y Minelli, por la Comisión.

HECHOS

6. Los señores Werner Zimmermann y Johann Steiner nacieron en 1937 y 1904, respectivamente. El primero, ajustador, reside en Uster (Zurich); el segundo, jubilado, reside en Barga (Berna).

Hasta el día 30 de septiembre de 1976, cada uno era arrendatario de un piso en una localidad cercana al aeropuerto de Zurich- Kloten, situado en el territorio del Cantón de Zurich y explotado por éste: concretamente, el señor Zimmermann en Kloten y el señor Steiner en Rümlang.

a) Procedimiento ante la Comisión federal de Valoración

7. En 1974, los demandantes pidieron al Cantón que les indemnizara del daño que les causaba el ruido y la polución del aire como consecuencia del tráfico del aeropuerto; el señor Zimmermann reclamaba 28.242 Fs. y el señor Steiner 54.199 Fs. El Cantón, al no poder llegar a un acuerdo con los reclamantes, pidió el 17 de junio de 1974 que se abriera un procedimiento de estimación, en virtud del artículo 57 de la ley federal de 20 de junio de 1930, sobre la expropiación. El asunto fue sometido a la Comisión federal de Valoración competente, que era la del décimo distrito, presidida en el caso presente por un juez del Tribunal Superior de Saint-Gall, y compuesta por un arquitecto, un ingeniero y el Secretario de dicho Tribunal (artículos 59 y si g de la ley antes citada, Orden de 24 de abril de 1972 sobre las Comisiones federales de Valoración y Orden de 17 de mayo de 1972 sobre los distritos federales de valoración).

8. La Comisión rechazó las pretensiones de los interesados por una resolución de 6 de octubre de 1976, notificada el 7 de marzo de 1977. Se reconocía que, según la jurisprudencia y la doctrina suizas, los arrendatarios pueden, en principio, valerse del derecho de vecindad regulado por el Código Civil (artículos 679 y 684); sin embargo, se entendía que los demandantes alegaban un perjuicio moral y no patrimonial, y sólo este último se podía tener en cuenta según la ley federal de expropiación.

b) Procedimiento ante el Tribunal federal

9. El 18 de abril de 1977, los señores Zimmermann y Steiner interpusieron ante el Tribunal federal un recurso administrativo contra la resolución de la Comisión federal de Valoración (artículo 77.1 de la ley federal de expropiación). El Tribunal consultó a la Comisión el 27 de abril, y ésta presentó sus observaciones el 18 de mayo de 1977. Las Autoridades del Cantón de Zurich presentaron las suyas el 24 de mayo del mismo año, y así concluyó el procedimiento contradictorio.

10. El abogado de los interesados se dirigió por escrito al Tribunal, para informarse de la situación del procedimiento, el 8 de septiembre de 1978, y el Tribunal federal contestó el 21 que la acumulación de su trabajo le había impedido hasta el momento examinar el asunto, pero que esperaba resolverlo en los próximos meses. Se adjuntaba con la carta una copia de las observaciones del Cantón de Zurich.

Los demandantes insistieron el 15 de marzo de 1979. El juez ponente de la Sala primera de Derecho Público del Tribunal federal les anunció que, salvo imprevistos, se resolvería el asunto antes de las vacaciones judiciales.

El 29 de junio de 1980, el abogado de los demandantes pidió de nuevo al Tribunal federal informaciones sobre el estado del procedimiento. El juez ponente, aunque lamentando el retraso sufrido en la tramitación de los autos, contestó el 11 de julio que se dictaría el fallo después de las vacaciones judiciales.

11. La Sala primera de Derecho Público del Tribunal federal desestimó el recurso el 15 de octubre de 1980.

Su sentencia, con una extensión de quince páginas, examinaba, primero, la situación de los inquilinos y de los colonos en el caso de expropiación. Señalaba, a continuación, que, desde la conclusión de sus arrendamientos -en 1967 y 1958, respectivamente- con tácita reconducción cada tres meses, los demandantes conocían los perjuicios previsibles, y no habían demostrado que hubiesen empeorado desde entonces (artículo 41 de la ley de expropiación).

c) El exceso de trabajo del Tribunal federal y las medidas tomadas para afrontarlo

12. Según las estadísticas facilitadas por el Gobierno, de 1969 a 1979 el número total de recursos pasó de 1.629 a 3.037, es decir que el aumento fue del 86 por 100. La tasa de crecimiento supone el 107 por 100 para los recursos de Derecho público (1.336 contra 634), y alcanza incluso el 318 por 100 para los de Derecho administrativo (590 contra 141).

Desde 1970, la Asamblea federal acordó elevar de 26 a 28 el número de miembros del Tribunal federal y de 12 a 15 el de jueces suplentes; la Sala de Derecho público y de Derecho administrativo cuenta en lo sucesivo con 11 miembros en lugar de 9.

El Tribunal federal, en su informe para 1971, publicado el 1 de febrero de 1972, señaló un aumento del volumen de los litigios, y anunció que «a pesar del aumento, en 1979, del número de jueces», tendría que «examinar ya próximamente las medidas a tomar para superar la progresión de los asuntos».

En noviembre de 1973, el Tribunal federal sometió, al Consejo federal propuestas urgentes para disminuir esta sobrecarga, y sugirió, en la misma ocasión, dedicar un estudio a fondo a toda la organización judicial federal, especialmente en materia de Derecho público y administrativo en cuanto a sus fines y a sus relaciones con la administración de la justicia cantonal.

En su mensaje de 22 de mayo de 1974 a la Asamblea federal, el Consejo federal presentó unos proyectos que pretendían, de una parte, modificar la ley federal de organización judicial en lo que se refería a la Sala de Derecho público y de Derecho administrativo del Tribunal federal; de otra, revisar el Derecho federal que fijaba el número de secretarios y escribanos, proponiendo elevar de 28 a 30 el número de jueces y de 24 a 28 el de secretarios y escribanos. El Consejo federal indicaba en sus observaciones previas:

«Los asuntos de que conoce la Sala de Derecho público y de Derecho administrativo del Tribunal federal son una carga que, desde hace mucho tiempo, no deja de aumentar y amenaza convertirse en sobrecarga permanente. A la larga, y teniendo en cuenta la organización actual del Tribunal, no se podrá dominar esta carga sin que se resientan la calidad del despacho de los asuntos y, en definitiva, la protección jurídica.»

No obstante, el propio Tribunal federal pidió que se aplazase esta reforma, en espera de la refundición total de la ley federal de Organización judicial, refundición que todavía no se ha efectuado (apartado 16, posterior).

13. En su informe de 14 de febrero de 1978, sobre el ejercicio de 1977, el Tribunal indicaba que su trabajo, en especial en el ámbito del Derecho público y administrativo, no cesaba de aumentar, y lo atribuía no solamente a la extensión de las competencias de la Confederación en materia administrativa, sino también al hecho de que los ciudadanos utilizaban más las garantías que la legislación les ofrecía frente al Poder público.

El 14 de diciembre de 1977, el Tribunal había aconsejado al Consejo federal medidas urgentes análogas a las pedidas en 1973. En consecuencia, la Asamblea federal tomó en 1978 una primera serie de resoluciones. Aumentó de 28 a 30 el número de jueces federales, y de 24 a 28, a partir del 1 de febrero de 1979, el de secretarios y escribanos. Resolvió también dividir la Sala de Derecho público y de Derecho administrativo en dos Salas de Derecho público.

El Tribunal federal, por su parte, aprobó el 14 de diciembre de 1978 un nuevo reglamento que se aplica asimismo desde el 1 de febrero de 1979. Los asuntos de Derecho público y de Derecho administrativo se reparten en lo sucesivo, según su objeto, entre las diversas secciones del Tribunal federal.

14. Las reformas resultaron insuficientes. En su informe de 12 de febrero de 1980 sobre su actuación en 1979, el Tribunal señaló que se habían presentado 3.037 asuntos durante dicho año y resuelto 2.786; sin embargo, habían quedado pendientes para 1980 unos 1.565, o sea más de la mitad de los registrados de entrada en 1979. El Tribunal, al comprobar que la mayor parte (84 por 100) de los procedimientos pendientes se referían al Derecho público y administrativo, decía:

«Si no se pone remedio inmediatamente, el justiciable tendrá que esperar años en lo sucesivo, en este campo, antes de que el Tribunal resuelva sobre su caso. Esta situación es incompatible, en un Estado de Derecho, con la misión que debe cumplir el Tribunal supremo.»

También el Consejo federal propuso a la Asamblea federal, en su mensaje de 17 de septiembre de 1980, aumentar de 28 a 60 el número de secretarios y escribanos. Hay que advertir que no se trata de funcionarios subalternos, sino de juristas muy calificados que desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del Tribunal federal (artículo 10 del Reglamento del Tribunal federal de 14 de diciembre de 1978), y que, por otra parte, tienen voz en las deliberaciones (artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento).

15. En su informe de 6 de febrero de 1981 sobre su actuación en 1980, el Tribunal federal

destacaba que la situación seguía siendo grave. Lamentaba que las dos Cámaras no hubiesen podido aprobar todavía las propuestas gubernamentales y añadía:

«Debido a la sobrecarga que le abruma, el Tribunal no está en condiciones, desde ahora y en determinadas materias, de garantizar su misión de custodia del Derecho, aunque, por su parte, haga, en su ámbito interno, todo lo que sea posible, para cumplir con su obligación.»

El 20 de marzo de 1981, la Asamblea federal aprobó una resolución por la que se aumentó de 28 a 40 el número de los secretarios y escribanos del Tribunal, y se reforzó el personal administrativo.

Estas medidas mejoraron algo la situación: en su informe de 12 de febrero de 1982, sobre el ejercicio de 1981, el Tribunal señala que, por primera vez desde 1975, ha conseguido despachar aproximadamente tantos asuntos (3.164) como los registrados de entrada (3.187); sin embargo, han quedado pendientes 1.787. De lo cual deduce que «continuará abrumado todavía durante años por una sobrecarga de trabajo y, en consecuencia, no podrá resolver los asuntos dentro de un plazo que, teniendo en cuenta su naturaleza, pueda considerarse como razonable en relación a la Constitución y al Convenio».

16. Con independencia de estas resoluciones de naturaleza coyuntural, la Comisión federal de especialistas que preparaba una refundición de la ley federal de Organización judicial de 16 de diciembre de 1943, con la finalidad de disminuir el volumen de trabajo del Tribunal federal y de acelerar los procedimientos pendientes, terminó sus trabajos al final de 1981. Recientemente, el Departamento federal de Justicia y Policía ha sometido un anteproyecto al Gobierno federal, para la apertura de una información o consulta que terminaría en 1983.

17. El propio Tribunal federal ha tomado medidas de orden práctico para hacer frente a la situación que le abruma. Convencido de que la tramitación de los litigios por orden cronológico produciría injusticias graves, ha utilizado especialmente un sistema, llamado de «triage» o «sorting» fundado en el grado de urgencia y en las implicaciones de cada asunto.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

18. En su demanda de 3G de agosto de 1979 a la Comisión (núm. 8737/79), los señores Zimmermann y Steiner alegaron que el examen de su recurso de Derecho administrativo ante el Tribunal federal (18 de abril de 1977 a 15 de octubre de 1980) había sobrepasado el «plazo razonable» que ha de respetarse según el artículo 6.1 del Convenio.

19. La Comisión admitió la demanda el 18 de marzo de 1981. En su informe de 9 de marzo de 1982 (artículo 31 del Convenio), la Comisión entendió, por unanimidad, que se había violado el artículo 6.1.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL POR EL GOBIERNO

20. En la vista del 24 de enero de 1983, el Gobierno pidió al Tribunal «que declarase que Suiza no había violado, en este asunto, el artículo 6.1 del Convenio».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 6.1

21. Los demandantes se quejan de la duración del procedimiento de su recurso de Derecho administrativo ante el Tribunal federal (18 de abril de 1977 a 15 de octubre de 1980). Invocan, a este respecto, el artículo 6.1 del Convenio, a cuyo tenor,

«toda persona tiene derecho a que su causa se vea (...) en un plazo razonable, por un Tribunal (...) que resolverá (...) los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil (...)».

22. Hay un punto que no se discutió y que el Tribunal lo considera evidente: los «derechos» de naturaleza personal o patrimonial que los señores Zimmermann y Steiner reivindicaban ante el Tribunal federal eran privados, por tanto «civiles», en el sentido del texto citado anteriormente.

La única cuestión que hay que resolver en este caso consiste en si se sobrepasó o no el «plazo razonable». Según la Comisión la contestación debe ser afirmativa, con lo cual el Gobierno no está conforme.

23. Los interesados se quejan tan sólo de la duración del procedimiento ante el Tribunal federal (apartado 18, precedente); la Comisión, cuya resolución de 18 de marzo de 1981 delimita el ámbito del asunto sometido desde entonces al Tribunal (Sentencia en el caso Guzzardi de 6 de noviembre de 1980, Serie A, número 39, p. 39, apartado 106), sólo ha admitido y tramitado la demanda sobre esta cuestión. Por consiguiente, no se tiene en cuenta el procedimiento previo ante la Comisión federal de Valoración.

El período que hay que considerar se extiende, pues, desde la interposición, el 18 de abril de 1977, del recurso de los señores Zimmermann y Steiner hasta el 15 de octubre de 1980, fecha de la Sentencia del Tribunal federal (apartados 9 y 11, anteriores), es decir, casi tres años y medio. Semejante lapso, al ser considerable en un único nivel jurisdiccional, exige una cuidadosa fiscalización en el ámbito del artículo 6.1.

24. La característica razonable de la duración de un procedimiento, que incide en el artículo 6.1, se aprecia en cada caso según las circunstancias del mismo (Sentencia en el asunto Buchholz de 6 de mayo de 1981, Serie A, núm. 42, p. 15, apartado 49). El Tribunal debe tener en cuenta, especialmente, la complejidad del litigio en sus hechos o en sus fundamentos jurídicos, la conducta de los demandantes y de las autoridades competentes y lo que arriesgan los primeros. Por otra parte, solamente la lentitud imputable al estado puede llevar a la conclusión de que se incumplió la exigencia del «plazo razonable» (véase, «mutatis mutandis», la Sentencia en el caso König de 28 de junio de 1978, Serie A, núm. 27, pp. 34-40, apartados 99, 102-105 y 107- 111, y la Sentencia en el caso Buchholz antes citada, Serie A, núm. 42, p. 16, apartado 40).

1. Complejidad del asunto

25. El Gobierno reconoce que el asunto no tenía nada de complejo; y la Comisión no opina lo mismo. El Tribunal comparte este parecer: los hechos no exigían ninguna investigación, y, en cuanto a las cuestiones jurídicas suscitadas, no parece que tuvieran dificultades excepcionales.

2. La conducta de los demandantes

26. No se puede imputar a los señores Zimmermann y Steiner los retrasos de que se quejan. El Derecho suizo -el Gobierno lo reconoce- no les ofrecía ningún medio para acortarlos. Después de recurrir ante el Tribunal federal el 18 de abril de 1977, la dirigieron además -el 8

de septiembre de 1978, el 15 de marzo de 1979 y el 28 de junio de 1980-, tres cartas intentando informarse de la marcha del procedimiento (apartado 10).

3. La conducta de las Autoridades suizas

27. El Gobierno, la Comisión y los demandantes coinciden en considerar como causa principal de la duración del procedimiento la manera con que el Tribunal federal cumple su tarea. Después de consultar -el 21 de abril de 1977- a la Comisión federal de Valoración, recibió en mayo las observaciones de ésta y de la Administración Cantonal de Zurich, respectivamente, y, a continuación, se limitó a contestar a las tres cartas antes citadas de los demandantes (apartados 9 y 10). La legislación suiza (artículos 109 y 110 de la Ley federal de Organización judicial) le permitía resolver a la vista de los documentos unidos a los autos; pues bien, sólo lo hizo tres años y medio después, aproximadamente.

El Gobierno invocó la Sentencia en el caso Buchholz de 6 de mayo de 1981 (citada antes, Serie A, núm. 42), en la que el Tribunal no comprobó que se hubiera violado el artículo 6.1, a pesar de que transcurrieron casi cinco años hasta que se dictó la resolución interna definitiva. Sin embargo, el procedimiento en cuestión había pasado por tres niveles jurisdiccionales, y se habían tomado a lo largo del mismo numerosas medidas de instrucción o de otra naturaleza. Por el contrario, en el asunto de que ahora se trata, el Tribunal se encuentra frente a un largo y único período de completa pasividad que solamente se podría justificar por circunstancias excepcionales.

28. Con apoyo en las estadísticas, el Gobierno invoca fundamentalmente la sobrecarga de trabajo del Tribunal federal (apartados 12 y 14, precedentes). Según él, el exceso de trabajo obligaba a escoger los litigios según su urgencia y su importancia (apartado 17); ahora bien, ninguno de estos criterios justificaba mayor rapidez en la tramitación del recurso de los señores Zimmermann y Steiner. Además, el Parlamento suizo había aprobado las disposiciones necesarias para enderezar la situación.

La Comisión no desconocía las dificultades con que se tropezó ni la cuantía de los créditos que se necesitaban para resolverlas; pero no le pareció que las razones dadas por el Gobierno justificasen la duración del procedimiento de que se trata.

Los demandantes defienden también esta tesis, y, sin negar que pesa una sobrecarga de trabajos sobre el Tribunal federal, y que el sistema para escoger los asuntos estaba justificado, afirman que hay un momento en que cualquier procedimiento se convierte en preferente por el mero hecho del tiempo transcurrido.

29. El Tribunal destaca, ante todo, que el Convenio obliga a los Estados Contratantes a organizar sus tribunales de manera que puedan atender las exigencias del artículo 6.1, especialmente en cuanto al «plazo razonable». No obstante, un atasco temporal en el despacho de los asuntos no implica su responsabilidad si recurren, con la deseable rapidez, a medidas adecuadas para superar una situación excepcional (Sentencia en el caso Buchholz, antes citada, Serie A, núm. 42, p. 16, apartado 51, y Sentencia en el caso Foti y otros, de 10 de diciembre de 1982, Serie A, núm. 56, p. 21, apartado 61). Entre los medios que pueden utilizarse provisionalmente figuran la elección de un determinado orden de tramitación de los asuntos, fundado no sobre la mera fecha de su presentación, sino sobre su urgencia y su importancia, en especial sobre el riesgo que suponen para los interesados. Sin embargo, cuando la situación se prolonga y afecta a la estructura del órgano, dichos medios no son suficientes y el Estado no puede retrasar más la aprobación de medidas que sean eficaces.

30. Las estadísticas facilitadas por el Gobierno ponen de manifiesto que la cantidad de litigios

pasados al Tribunal federal ha aumentado en forma progresiva desde 1969, sobre todo en el campo del Derecho administrativo.

Al principio, las Autoridades suizas pudieron creer que se trataba de un exceso temporal de trabajo, pero desde 1973 el Alto Tribunal se había dado cuenta de que la situación afectaba a la estructura (apartado 12), como, por otra parte, acaecía en muchos otros Estados Contratantes.

31. Esto establecido, las disposiciones que se tomaron hasta el 15 de octubre de 1980, fecha de la Sentencia del Tribunal federal, aunque reflejaban un verdadero propósito de afrontar el problema, no han tenido en cuenta suficientemente esta característica y, por tanto, se han alcanzado resultados poco satisfactorios. El Tribunal federal propugnó en 1973 determinadas medidas urgentes, pero el mismo pidió que se aplazaran en espera de la refundición de la ley de Organización judicial (apartado 12, anterior). Volvió a pedir las en diciembre de 1977, al aumentar la crisis. La Asamblea federal las votó en 1978 y entraron en vigor el 1 de febrero de 1979. Consistían, entre otras cosas, en aumentar de 28 a 30 el número de jueces y de 24 a 28 el de secretarios y escribanos. Además, el Tribunal revisó con carácter general su reglamento (apartado 13, precedente). Estas medidas ni entonces se consideraron suficientes; de hecho, el atasco no cesó de aumentar, ya que el número de litigios creció también. Por lo que respecta a las medidas más enérgicas, aprobadas el 20 de marzo de 1981 -o sea, después de rechazarse el recurso de los señores Zimmermann y Steiner-, resultaron indudablemente más eficaces (apartados 11, 14 y 15, anteriores); sin embargo, el Tribunal no tiene por qué tomarlas en consideración.

32. El procedimiento de que se trata duró tres años y medio aproximadamente, y durante la mayor parte de este período no hubo ninguna actividad procesal. El Tribunal, teniendo en cuenta el conjunto de las circunstancias que concurren en el caso, considera que este lapso de tiempo fue excesivo; las innegables dificultades que encontró el Tribunal federal no podían seguir considerándose entonces como transitorias, ni privar a los demandantes de su derecho a que se respetase el «plazo razonable» (Sentencia en el caso Foti y otros antes citada, Serie, A núm. 56, p. 23, apartado 75).

Se ha violado, por tanto, el artículo 6.1. El Tribunal no tiene por qué determinar la Autoridad nacional a la que es imputable esta infracción: se trata únicamente de la responsabilidad internacional del Estado (Sentencia en el caso Foti y otros, antes citada, «ibidem» p. 21, apartado 63).

II. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

33. El artículo 50 dice lo siguiente:

«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 manifiesta, reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la resolución del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte perjudicada.»

34. En la vista, el representante de los demandantes ha pedido:

- una suma de 500 Fs. para cada cliente en reparación del perjuicio moral;
- el reembolso de sus honorarios de abogado por el procedimiento ante el Tribunal federal;

- el de sus costas y gastos ante la Comisión y el Tribunal.

Como el Agente del Gobierno presentó, por su parte, observaciones detalladas a este respecto, el Tribunal considera la cuestión vista para resolverse (artículo 50, apartado 3, primera frase, del Reglamento).

1. Perjuicio moral

35. Según el Gobierno, si el Tribunal llegara a la conclusión de que hubo violación, la declaración de la Sentencia y su publicación supondrían ya una reparación equitativa suficiente.

Entiende el Tribunal que en el supuesto de que los demandantes hayan sufrido alguna tensión psicológica perjudicial, se compensaría adecuadamente en este caso con la comprobación, por esta sentencia, de que se sobrepasó el plazo razonable (véase, «mutatis mutandis», la sentencia en el caso Corigliano de 10 de diciembre de 1982, Serie A, núm. 57, p. 17, apartado 53).

2. Costas y gastos

36. Para tener derecho a la asignación de costas y gastos en virtud del artículo 50, la parte perjudicada debe haberse visto obligada a ellos con la finalidad de evitar o remediar una violación en el orden jurídico interno, conseguir que la Comisión, y después el Tribunal, la pongan de manifiesto, y lograr la correspondiente reparación. Se requiere también que se pruebe su realidad, su necesidad y los límites razonables de su cuantía (véase, especialmente, la Sentencia en el caso Minelli de 25 de marzo de 1983, Serie A, núm. 62, p. 20, apartado 45).

37. Los interesados reclaman en primer lugar la suma de 100 Fs. por los honorarios de su abogado ante el Tribunal federal; corresponde a las dos cartas del señor Kinh para enterarse de la marcha del procedimiento (apartado 10, precedente). Tienen derecho a su reembolso, ya que estas gestiones pretendían estimular al Tribunal federal a cumplir las exigencias del artículo 6.1.

38. En cuanto a los procedimientos seguidos en Estrasburgo, los demandantes no han disfrutado de la asistencia jurídica gratuita ante la Comisión ni en su relación con el Delegado de ésta ante el Tribunal. Piden 2.360 Fs. por los honorarios y gastos de su representante, señor Minelli.

El Tribunal resuelve concederles este importe, cuyo carácter plausible y razonable no ha discutido el Gobierno.

EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD,

1. Falla que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio;
2. Falla que el Estado demandado debe pagar a los demandantes dos mil cuatrocientos sesenta francos suizos (2.460 Fs.) por costas y gastos;
3. Desestima la petición de reparación equitativa en cuanto al exceso.

Hecho en francés y en inglés, siendo fehaciente el texto francés, en el Palacio de Derechos Humanos de Estrasburgo, el tres de julio de mil novecientos ochenta y tres.

Firmado: Gérard Wiarda, PRESIDENTE

Por el Secretario,

Firmado: Herbert Petzold, SECRETARIO ADJUNTO

(Traducción y comentario: José María Tejera Victory)