



Sentencia 10092/82

CASO BARAONA

Sentencia de 8 de julio de 1987

SUMARIO

Sentencia dictada por una Sala

Portugal. Duración del procedimiento promovido por una acción de responsabilidad civil contra el Estado ante un Tribunal Administrativo.

I. ARTICULO 6.1 DEL CONVENIO

A. Aplicabilidad

1. Existencia de una controversia sobre un derecho

Fundamentos de la acción e influencia de la situación revolucionaria sobre la aplicación de la legislación interna: competencia exclusiva de los Tribunales nacionales.

Sin embargo, el demandante pudo defender adecuadamente su pretensión como titular de un derecho reconocido por la ley portuguesa, según su propia interpretación.

2. Carácter civil del derecho

Derecho a la indemnización reivindicada; reviste carácter privado puesto que tiene contenido «personal y patrimonial» y se basa en una violación de los derechos de esta naturaleza, especialmente del derecho de propiedad.

Conclusión: El artículo 6.1 es aplicable (unanimidad).

B. Observación

1. Período a considerar

Punto de partida: inicio de la acción ante el Tribunal Administrativo.

Fin: procedimiento pendiente en primera instancia.

Resultado: seis años hasta el presente.

2. Criterios aplicables

Carácter razonable de la duración del procedimiento (se establece según las circunstancias de la causa y considerando los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal).

Complejidad del caso: cuestiones de hecho y de derecho de una relativa complejidad agotándose la fase preliminar del procedimiento.

Comportamiento del demandante: los recursos presentados, aunque justificados, complican el procedimiento en cierta medida.



Comportamiento de las autoridades: imputabilidad de cierto retraso al Tribunal Administrativo (el derecho del Ministerio Público de solicitar prórrogas no excluye la responsabilidad del Estado por la demora resultante).

Conclusión: violación (por unanimidad).

II. ARTICULO 50 DEL CONVENIO

A. Daños

Intereses moratorios y perjuicios materiales alegados: objeto del procedimiento pendiente en Portugal. El Tribunal no puede opinar sobre su resultado.

Daños morales: concesión de una indemnización económica.

B. Costas y gastos

Importancia de las cuestiones suscitadas (pudo justificar la presencia de dos abogados), reembolso de las costas ocasionadas por su participación en la vista (honorarios fijados equitativamente).

Conclusión: Portugal debe pagar una determinada suma (por unanimidad).

REFERENCIAS A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL

Sentencias de 16-VII-1971, Ringeisen ; 28-VI-1978, König ; 23-IX-1982, Sporrang y Lönnroth; 13-VII-1983, Zimmermann y Steiner; 10-VII-1984, Guincho ; 21-11-1986, James y otros; 2-VI-1986, Bönisch ; 25-VI-1987 , Capuano.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

8 de julio de 1987

CASO BARAONA

SENTENCIA

En el caso Baraona, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallando en pleno, en aplicación del artículo 43 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y de las disposiciones pertinentes de su Reglamento, y compuesto por los Jueces siguientes:

Señores R. Ryssdal, Presidente;

Thór Vilhjálmsson,

Sir Vincent Evans,

C. Russo,

R. Bernhardt,



J. de Meyer,

J. Melo Franco, juez ad hoc

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

Después de deliberar en privado los días 27 de febrero y 23 de junio de 1987,

Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en la última fecha mencionada:

PROCEDIMIENTO

1. El caso se sometió al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno portugués («el Gobierno») el 28 de enero y el 4 de febrero respectivamente, dentro del plazo de tres meses concedido por los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Se inició con una demanda (núm. 10092/82) presentada contra la República de Portugal y sometida a la Comisión el 6 de septiembre de 1982 por un ciudadano de dicho Estado, el señor Joachim Baraona.

2. La demanda de la Comisión se remite 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 se remite al artículo 48. Pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones que resultan del artículo 6.1.

3. El demandante, en contestación al ofrecimiento previsto por el artículo 33.3.4) del Reglamento, hizo constar que sería parte en el procedimiento pendiente en el Tribunal y nombró a su Abogado (art. 30).

4. La Sala, que debía constituirse con siete Jueces, comprendía de oficio al señor J. Pinheiro Farinha, elegido como Juez de nacionalidad portuguesa (art. 43 del Convenio) y al señor R. Ryssdal, a la sazón Presidente del Tribunal [art. 21.3.b)]. El 19 de marzo de 1986 el Presidente del Tribunal designó, por sorteo ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, a saber, los señores Thór Vilhjálmsson, B. Walsh, Sir Vincent Evans, R. Bernhardt y J. de Meyer (arts. 43, in fine, del Convenio y 21.4 del Reglamento).

Dado que el señor Pinheiro Farinha fue recusado de conformidad con el artículo 24.2 el 21 de abril de 1986, el Gobierno designó al señor Joao Augusto Pacheco e Melo Franco miembro del Tribunal en calidad de Juez ad hoc (art. 43 del Convenio y 21.4 del Reglamento).

Con posterioridad el señor C. Russo, suplente, sustituyó al señor Walsh que no pudo asistir.

5. 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 portugués, al Abogado del demandante y al Delegado de la Comisión sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1 del Reglamento). El 4 de abril de 1986 concedió al Agente y al Abogado un plazo hasta el 30 de junio para presentar sus Memorias, a las que el Delegado debía contestar por escrito en un plazo de dos meses.

La Memoria del Gobierno entró en la Secretaría el 27 de junio de 1986 y la del demandante el día 30. El 22 de julio, el Secretario de la Comisión comunicó al del Tribunal que el Delegado formularía sus alegaciones en la vista del caso.



6. El 10 de diciembre de 1986 el Presidente, previa consulta por medio del Secretario adjunto (art. 38 del Reglamento) al Agente del Gobierno , al Delegado de la Comisión y al Abogado del demandante, dispuso que el procedimiento oral comenzase el 24 de febrero de 1987. Posteriormente autorizó al Agente del Gobierno el uso del portugués (art. 27.2 y 3 del Reglamento).

El 12 de febrero, el Secretario del Tribunal recibió de la Comisión determinados documentos que había solicitado en cumplimiento de las instrucciones del Presidente.

7. La vista se celebró públicamente el día señalado en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal celebró con anterioridad una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

el señor I. Cabral Barreto, Procurador general adjunto, Agente;

el señor J. N. Cunha Rodrigues, procurador general de la República;

el señor J. Figueiredo Dias, catedrático de Derecho de la Universidad de Coimbra;

el señor J. Miranda, catedrático de Derecho de la Universidad de Lisboa, Asesores.

- Por la Comisión:

el señor A. S. Gözübüyük, Delegado.

- Por el demandante:

el señor J. Lebre de Freitas, Abogado;

el señor J. Pires de Lima, Abogado, Asesores.

El Tribunal oyó en sus alegaciones y declaraciones y en las contestaciones a sus preguntas a los señores Cabral Barreto, Figueiredo Dias y Miranda, por el Gobierno; al señor Gözübüyük, por la Comisión, y a los señores Lebre de Freitas y Pires de Lima, por el demandante. El Agente del Gobierno y el Asesor del demandante aportaron varios documentos.

8. El 6 de mayo de 1987, el Delegado de la Comisión presentó en la Secretaría sus observaciones sobre la aplicación del artículo 50.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

9. El demandante, súbdito portugués, nació en 1930, es un hombre de negocios que reside en Vitoria (Brasil).

Hasta mayo de 1975 vivía con su esposa y sus cinco hijos en Cascais (Portugal). El 17 de mayo de 1975, el Director del Servicio de Coordinación de la disolución de la PIDE/DGS (Policía



Internacional de Defensa del Estado/Dirección General de Seguridad) y de la LP (Legión Portuguesa) ordenó el arresto inmediato del demandante, debido a que se trataba de un «peligroso reaccionario» y que era necesario «investigar sus actividades reaccionarias». Por entonces, tras el intento de golpe de Estado el 11 de marzo de 1975, Portugal atravesaba un período difícil que se prolongó hasta la adopción de la nueva Constitución el 25 de abril de 1976.

Tras conocer que iba a ser arrestado, el demandante huyó a Brasil con su familia y no volvió a Portugal hasta septiembre de 1978, una vez que la orden de detención fue anulada.

10. Durante su ausencia los trabajadores de su empresa de construcción civil tomaron el poder de la empresa y de otros bienes del demandante incluyendo su casa, mobiliario y cuentas bancarias. El 31 de mayo de 1976, el Tribunal de Cascaís declaró insolvente a la citada empresa. Por otra parte, la Cofre da Providencia, institución bancaria de derecho público a la que el demandante había comprado su casa, recobró ésta por falta de pago y la vendió a un tercero.

Posteriormente, el demandante, por medio de un acuerdo amistoso, recuperó la casa tras haber pagado determinada suma de dinero al banco y a la persona involucrada.

11. El 30 de julio de 1981, el demandante inició una acción por responsabilidad civil contra el Estado en el Tribunal Administrativo (auditoría administrativa) de Lisboa, en virtud del Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre de 1967, relativo a la responsabilidad civil extracontractual del Estado por actos de gestión pública (véase más adelante párrafo 30). Según el demandante la orden de detención contra él era ilegal dado que no especificaba la infracción ni perseguía un «fin legítimo». El señor Baraona reclamó la suma de 8.800.000 escudos por los daños y perjuicios materiales y morales sufridos.

Al día siguiente, el Tribunal registró la demanda por la que se inició el procedimiento (perigo inicial) y ordenó la citación de la parte demandada, representada por el Ministerio Público (ministerio público) invitándola a contestar dentro de un plazo de veinte días, de conformidad con el artículo 486.1 del Código de Enjuiciamiento Civil (véase más adelante el párrafo 32).

12. El 28 de octubre de 1981 y, de nuevo, el 27 de enero de 1982, el Tribunal Administrativo concedió la prórroga de tres meses que había solicitado el Ministerio Público, en virtud del artículo 486.3 de la mencionada ley (véase más adelante el párrafo 32).

13. El 26 de abril de 1982, el Ministerio Público solicitó una nueva prórroga extraordinaria de treinta días, alegando que necesitaba una mayor información para preparar su contestación (contestaço). El Tribunal se la concedió el 28 de abril de 1982 y el 8 de junio y el 21 de julio de 1982 el Ministerio Público volvió a presentar dos nuevas solicitudes de prórroga, justificándolas en que todavía no contaba con todos los materiales necesarios para preparar su contestación. El Tribunal se las concedió los días 14 de junio y el 27 de julio respectivamente.

14. El 30 de julio de 1982, el demandante se quejó al Tribunal de las sucesivas prórrogas y solicitó copias de algunos documentos que formaban parte del expediente con vistas a recurrir ante el Consejo Superior de la Magistratura y la Comisión Europea de los Derechos Humanos por la violación del artículo 6.1 del Convenio.

15. El 29 de septiembre de 1982, el señor Baraona presentó un recurso por cuestión incidental (de agravo) al Tribunal Supremo Administrativo (Supremo Tribunal Administrativo), contra la decisión del Tribunal Administrativo de Lisboa de 27 de julio, por la que se concedía una prórroga al Ministerio Público. El demandante lo presentó ante el Tribunal inferior con la



solicitud de que lo dirigiera inmediatamente al Tribunal superior.

El Tribunal Administrativo aceptó el recurso el 15 de octubre de 1982, pero ordenó que debía unirse a los autos, junto con la apelación principal, en lugar de presentarse de forma separada y directa al Tribunal Supremo Administrativo. Por otra parte, señaló que carecía de efecto suspensivo.

16. En sus alegaciones (alegações) de 26 de octubre de 1982, el demandante sostuvo que el Tribunal Administrativo había violado el artículo 486.3 del Código de Enjuiciamiento Civil al prolongar por más de seis meses el tiempo concedido al Ministerio Público para presentar sus alegaciones, sin que existiese motivo justificado y sin que éste hubiese precisado las pruebas e información que necesitaba. El Tribunal no podía conceder dicha prórroga de forma arbitraria, sino sólo a título excepcional, y ésta no podía exceder de seis meses. Por otra parte, en esta ocasión había transcurrido ya más de un año sin que el Ministerio Público hubiese presentado aún sus alegaciones y sin que hubiese invocado motivos fundados para no hacerlo.

17. El 4 de noviembre de 1982, el Ministerio Público solicitó una nueva prórroga de diez días alegando que el Tribunal Administrativo se había trasladado de sede y por ello había paralizado sus trabajos durante cierto tiempo. Invitado por el Tribunal el 9 de noviembre a pronunciarse, el demandante respondió el día 15 de noviembre que la consideraba injustificada. Solicitó, además, que se denegara y señaló que procedía constatar que el plazo concedido al Ministerio Público había expirado.

18. El 18 de noviembre de 1982, el Ministerio Público presentó sus alegaciones al Tribunal Administrativo, que fueron inmediatamente trasladadas al señor Baraona por medio del Secretario del Tribunal.

Creyendo que el Tribunal Administrativo de Lisboa había decidido incluirlas en los autos y notificárselas, el señor Baraona presentó el 25 de noviembre un recurso por cuestión incidental ante dicho Tribunal solicitando que le fuera trasladado inmediatamente al Tribunal Supremo Administrativo y que se le atribuyera efecto suspensivo.

El 30 de noviembre, el demandante, no obstante, presentó su réplica (réplica) a las alegaciones del Ministerio Público, quien, a su vez, respondió con una duplica (tréplica) el 17 de diciembre.

19. El 21 de diciembre de 1982, el Ministerio Público presentó su contestación (contra-alegações) al recurso del señor Baraona de 29 de septiembre. Según el primero, sus solicitudes de prórroga se justificaban no sólo por el hecho de tener que reunir pruebas, sino, sobre todo, por tener que decidir sobre la orientación general que debía imprimir a sus conclusiones, especialmente en materia de excepciones. Por otra parte, el artículo 486.3 del Código de Enjuiciamiento Civil no exigía razones concretas y bastaba con una justificación de carácter general. Conviene mencionar que el artículo 266 del Código citado obligaba al Tribunal a suprimir todo obstáculo que provocase un retraso en el desarrollo del procedimiento, pero éste era un poder discrecional que, en el presente caso, no podía invocarse eficazmente.

20. El 11 de febrero de 1983, el Tribunal Administrativo de Lisboa anuló su decisión de 27 de julio de 1982 por la que concedía al Ministerio Público una prórroga y la denegó. Subrayó que, de conformidad con el artículo 486.3 del Código, sólo se podría conceder una prórroga si el Ministerio Público no dispusiera de la información necesaria o bien no pudiese obtenerla dentro de plazo. Además, debía especificar el asunto sobre el que necesitaba información y las gestiones a realizar para obtenerla. En este caso, sólo afirmó que necesitaba una mayor



información sin aportar más detalles.

Por ello, el Tribunal decidió, por haber sido presentadas fuera de plazo, no tomar en consideración las alegaciones presentadas por las partes desde el 27 de julio de 1982, a saber: las alegaciones del Ministerio Público de 18 de noviembre de 1982, la réplica del demandante de 30 de noviembre de 1982 y la duplica de 17 de diciembre, ordenando que fueran retiradas del expediente.

Por último, al constatar que las alegaciones del Ministerio Público habían sido comunicadas al señor Baraona por medio del Secretario y no por el Tribunal, éste denegó el recurso presentado por el demandante el 25 de noviembre de 1982, alegando que no se podían llevar ante la jurisdicción superior las actuaciones del Secretario y que la queja debía presentarse ante el propio Tribunal.

21. El mismo día, el Tribunal ordenó una serie de medidas de instrucción relativas a la orden de detención de 1975 contra el señor Baraona.

Reconocida la imposibilidad de encontrar rastro alguno de la orden de detención, el Tribunal Administrativo dictó, el 30 de diciembre de 1983, una resolución preliminar (despacho saneador), por el que se declaraba el asunto admisible y establecía la lista de los hechos admitidos por las partes (especificação) y la de aquellos que debían esclarecerse en la vista (questionário).

22. El 20 de enero de 1984, el señor Baraona presentó un recurso contra esta resolución en virtud del artículo 511.2 del Código de Enjuiciamiento Civil. A juicio del demandante, dado que las alegaciones del Ministerio Público habían sido retiradas de los autos, todas las alegaciones contenidas en su demanda debían considerarse admitidas, dado que el artículo 485 sub-párrafo b) y el artículo 490.4 del Código de Procedimiento Civil (véase párrafo 32) habían sido derogados por el artículo 6.1 del Convenio, que consagra el principio de equidad. Así pues, todos los hechos que el Tribunal estimaba que debían esclarecerse en la vista tenían que considerarse admitidos e incluidos en la especificação.

Las observaciones del Ministerio Público, a este respecto, se presentaron ante el Tribunal el 27 de enero.

23. El 2 de febrero de 1984, el Secretario remitió los autos al Tribunal y el 12 de abril el Juez rechazó la reclamación, excusando el retraso por ser imputable a su ausencia en misión oficial en el extranjero de enero a marzo. Consideró que los argumentos del demandante se apoyaban en un precepto doctrinal y en una resolución de un Tribunal de primera instancia anulada por el Tribunal de apelación de Oporto el 7 de junio de 1983 y manifestó su conformidad con la decisión de este último. Concluyó que el Ministerio Público no tenía las mismas posibilidades de comunicación con su representado, especialmente por ser el demandado un organismo del Estado, y, además, la Ley, si quería ser justa, debía, en algunos casos, tratar de forma diferente a las partes porque si no la legalidad puramente formal conduciría a una ilegalidad real. El principio de equidad implica la adopción de soluciones compensatorias frente a situaciones desiguales de partida, como podía ser, por ejemplo, el suministrar asistencia judicial o la concesión de plazos de tiempo más amplios en aquellos casos de personas residentes en un país lejano o en paradero desconocido.

24. El 8 de mayo de 1984 se le comunicó esta decisión al señor Baraona quien, a su vez, presentó el 10 de mayo de 1984 un recurso por cuestión incidental ante el Tribunal Supremo Administrativo.



El 17 de mayo, el Tribunal Administrativo decidió elevar el recurso a la jurisdicción superior junto con todos los autos y concederle efecto suspensivo.

En un escrito de 5 de junio, el demandante expuso sustancialmente los mismos argumentos de su queja de 20 de enero ante el Tribunal Administrativo de Lisboa. Los días 20 y el 24 de julio de 1984, el Ministerio Público y el citado Tribunal presentaron sus contestaciones al recurso.

25. El expediente llegó al Tribunal Supremo Administrativo en octubre de 1984, después de que el Ministerio Público fuera invitado a dar su opinión y de que dos jueces asesores formularan su informe.

El 21 de marzo de 1985, el Tribunal Supremo Administrativo rechazó los dos recursos de 29 de septiembre de 1982 y de 10 de mayo de 1984.

En relación con el primero, dirigido contra la decisión del Tribunal Administrativo de Lisboa de 27 de julio de 1982, el Tribunal Supremo constató que el 11 de febrero de 1983 el Juez había rectificado la situación al anular dicha decisión y excluir todas las alegaciones posteriores al 27 de julio por encontrarse fuera de plazo.

En relación con el segundo, dirigido contra la resolución del Tribunal Administrativo de Lisboa de 12 de abril de 1984, el Tribunal Supremo juzgó que, contrariamente al argumento del demandante, el artículo 485, sub-párrafo b), del Código de Enjuiciamiento Civil no había quedado derogado por el artículo 6.1 del Convenio y, en todo caso, el Estado se encontraba en una posición diferente a la de las sociedades privadas. Por otra parte, tampoco había que considerar como admitidos los hechos presentados por el señor Baraona en su demanda. Correspondía al Tribunal Administrativo considerarlos a la luz de las pruebas aducidas en la vista.

26. El 8 de abril de 1985, el demandante recurrió contra este auto (acordao) ante el Tribunal Constitucional invitándole a que se pronunciara acerca de si el artículo 485 sub-párrafo b) estaba todavía en vigor.

El Tribunal Constitucional registró el recurso el 16 de abril de 1985 y el demandante y el Ministerio Público presentaron sus escritos con fecha 15 de julio y 24 de octubre de 1985 respectivamente. El Ministerio Público rechazó la competencia del Tribunal puesto que el demandante no había alegado ninguna violación de la Constitución, ni en primera instancia ni ante el Tribunal Supremo Administrativo. El señor Baraona respondió, el 12 de noviembre de 1985, que una violación del principio de equidad contravenía al mismo tiempo al Convenio y a la Constitución.

El 5 de marzo de 1986, el Tribunal Constitucional denegó la excepción y procedió a considerar la cuestión del principio de equidad. En Sentencia de 19 de noviembre de 1986 desestimó la demanda e, inmediatamente, el demandante solicitó su nulidad. No obstante, ésta fue confirmada el 14 de enero de 1987.

27. El procedimiento ante el Tribunal Administrativo ha seguido su curso y se encuentra en fase de instrucción.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

28. Tras la Revolución del 25 de abril de 1974, el «Movimiento de las Fuerzas Armadas»



promulgó la Ley número 3/74, de 14 de mayo, que derogaba el catálogo de derechos y libertades básicas de la Constitución de 1933 y establecía los principios fundamentales relativos a la independencia de los jueces y a los derechos de defensa. El artículo 8.17 de la Constitución de 1933 reconocía «el derecho a la reparación de toda violación real de los derechos». En cuanto a los perjuicios morales, la ley podía prescribir la concesión de una indemnización.

Por otro lado, la mayor parte de las disposiciones civiles y criminales entonces existentes se mantuvieron, en especial el Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre de 1967, sobre la responsabilidad extracontractual del Estado.

Por otra parte, en virtud del Decreto-ley número 36/75, de 31 de enero de 1975, las competencias del servicio de coordinación de disolución de la PIDE/DGS y de la LP, creado por orden (despacho) del jefe del Estado Mayor del Ejército el 7 de junio de 1974, comportaban la instrucción de procedimiento contra aquellos individuos que habían pertenecido a aquellas fuerzas políticas o habían colaborado con ellas (art. 2.3). El presidente de la mencionada Comisión tenía las mismas atribuciones que las conferidas por el Código de Justicia Militar a los jefes de las regiones militares (art. 2.4).

29. El artículo 21 de la Constitución del 25 de abril de 1976 dispone:

«1. El Estado y las demás entidades públicas son civilmente responsables, conjuntamente con los miembros de sus órganos, sus funcionarios o sus agentes, por las acciones u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las que se derive violación de los derechos, libertades o garantías de terceros.

2. Las personas injustamente condenadas tendrán derecho a la revisión del juicio y a la reparación de los daños sufridos dentro de las condiciones prescritas por la Ley.» Esta Constitución quedó modificada por la Ley constitucional número 1/82, de 27 de septiembre de 1982, en la que el artículo 22 reproduce íntegramente el artículo 21.1 ya mencionado.

30. El Código Civil de 1966, todavía en vigor, regula la responsabilidad civil del Estado pero sólo por los actos de «gestión privada» (art. 501). En cuanto a actos de «gestión pública», el Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre de 1967, contiene las disposiciones relativas a la responsabilidad extracontractual del Estado y de otras entidades públicas por acciones derivadas de negligencia, abuso de autoridad o dolo de sus órganos o funcionarios públicos. Los artículos más relevantes son los siguientes:

«Artículo 2

1. El Estado y las otras entidades públicas son civilmente responsables respecto a terceros por la violación de los derechos o disposiciones legales destinadas a proteger sus intereses cuando resulte de actos culposos (actos ilícitos culposamente practicados) de sus órganos o funcionarios públicos en el ejercicio o con motivo del ejercicio de sus funciones.

2. Cuando, en aplicación del párrafo precedente, se satisfaga una indemnización cualquiera que sea, el Estado y las demás entidades públicas pueden repetir contra los miembros del órgano o contra los funcionarios públicos responsables si éstos no obraron con el celo a que les obligan sus funciones.

Artículo 3

1. Los miembros de organismos y funcionarios del Estado y otras entidades públicas son



civilmente responsables respecto a terceros por los actos ilícitos que violen los derechos de aquéllos o bien las disposiciones legales destinadas a proteger sus intereses si aquéllos sobrepasaron los límites impuestos a sus funciones o, si en su ejercicio, actuaron dolosamente.

2. En caso de acto doloso la Administración Pública es responsable y solidaria con los miembros del organismo o los funcionarios.

Artículo 4

1. La negligencia (culpa) de los miembros del organismo público o de los funcionarios implicados se evaluará de acuerdo con el artículo 487 del Código Civil .

2. Cuando haya más de una persona implicada se aplicará el artículo 487.

Artículo 5

1. El derecho de indemnización regulado en los artículos precedentes prescribirá de acuerdo con los plazos previstos en el Código Civil.

2. Por lo que se refiere a la prescripción del derecho de repetir del Estado también es de aplicación la ley civil (...).»

31. Según el Código Administrativo las acciones por responsabilidad de la autoridad pública se someten a la jurisdicción de los Tribunales administrativos (auditores, arts. 815 y 820). A excepción de algunas normas específicas sobre locus standi y prescripción (arts. 824 y 829), el artículo 852 reenvía expresamente a las disposiciones que regulan el proceso civil ordinario.

Las decisiones de Tribunales Administrativos pueden ser objeto de apelación de recurso por cuestión incidental y de reclamación (art. 853). Determinados recursos por cuestiones incidentales tienen efecto suspensivo y son trasladados de manera inmediata al Tribunal Supremo Administrativo, especialmente aquellos referidos a la denegación de una reclamación contra una resolución preliminar [art. 859, sub-párrafo d)], mientras que otros se remiten junto con los autos cuando se recurre contra el fallo final y carecen de efecto suspensivo (art. 860).

32. El procedimiento en cuestión debe, por tanto, ajustarse a las normas del Código Procesal Civil.

Según el artículo 484.1 de dicho Código «si la parte demandada no presenta su contestación, habiendo sido citado en forma (...), los hechos presentados por el demandante se considerarán admitidos».

El artículo 485, sin embargo, establece determinadas excepciones a este principio. En especial, el sub-párrafo b) afirma que no se aplicará cuando el demandado sea una persona jurídica.

Según el artículo 486.1, la parte demandada tendrá un plazo de veinte días para responder a la demanda; sin embargo, el párrafo 3 del mismo artículo dispone que:

«Al Ministerio Público se le concederá una prórroga de tiempo cuando tenga necesidad de una información que no pueda obtener en el plazo de tiempo establecido o cuando espera la respuesta de una autoridad superior. La prórroga no podrá exceder de seis meses a excepción

de casos debidamente justificados.»

El artículo 490.1 del Código de Enjuiciamiento Civil dispone que «el demandado debe pronunciarse claramente sobre cada uno de los hechos de la demanda; los hechos a los que no se oponga de forma expresa (específicamente) serán considerados como admitidos por las partes a excepción de aquellos que se encuentren en manifiesta contradicción con la defensa, considerada en su conjunto, o no puedan considerarse admisibles o no se puedan probar más que por escrito.

No obstante, según el párrafo 4, esta disposición no podrá aplicarse ni al Abogado de oficio ni al Ministerio Público.

Según el artículo 511.2, una vez que las partes han recibido notificación del auto preliminar podrán presentar las reclamaciones que deseen relativas a la lista de los hechos admitidos por las partes, así como a la de los hechos a esclarecer durante la vista, por vicio de forma (deficiencia), irrelevancia (exceso), complejidad u oscuridad.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

33. En su demanda del 6 de septiembre de 1982 ante la Comisión (núm. 10092/82), el señor Baraona se quejó de la duración del procedimiento que él había iniciado ante el Tribunal Administrativo de Lisboa el 30 de julio de 1981 y todavía hoy en trámite de primera instancia. El demandante invocaba al artículo 6.1 del Convenio.

34. La Comisión admitió la demanda el 5 de octubre de 1984. En su informe de 8 de octubre de 1985 (art. 31), llegó a la conclusión, por unanimidad, de que se había violado el artículo 6.1. El texto íntegro de este parecer se incluye en un anexo a la Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA RESPECTO AL ARTICULO 6.1

35. El demandante se quejó de la duración del procedimiento contra el Estado iniciado ante el Tribunal Administrativo de Lisboa el 30 de julio de 1981, alegando una violación del artículo 6.1 del Convenio redactado en los términos siguientes:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea conocida (...) dentro de un plazo razonable por un Tribunal (...) que decidirá (...) los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil (...).»

A. Sobre la aplicabilidad del artículo 6.1

36. La Comisión y el demandante consideraban esta disposición aplicable en tanto que el proceso se dirigía a la reparación de los daños y perjuicios que un funcionario público había causado por un acto que atentaba contra los derechos del interesado, en especial, su derecho a la libertad y a la propiedad.

37. El Gobierno sostenía, por el contrario, que el artículo 6.1 no era aplicable al caso. Según éste, el tema litigioso -la orden de detención decretada contra el señor Baraona el 17 de mayo de 1975 (véase párrafo 9 supra)- no tenía ningún fundamento jurídico según el ordenamiento portugués de aquel momento. Por tanto, no podía alegarse responsabilidad del Estado ni



derivarse obligaciones de carácter civil, independientes de las propias del Presidente del Servicio de Coordinación de Disolución de la PIDE/DGS y de la LP que había firmado dicho orden de detención.

Efectivamente, se trataba, en el caso en cuestión, de una acción que se había llevado a cabo dentro de un contexto revolucionario. El perjuicio resultante no podía considerarse en el marco de la teoría general de la responsabilidad extracontractual del Estado; caía dentro del ámbito de las relaciones del derecho público entre la víctima y el Estado.

En resumen, el Estado demandado no negaba ninguno de los excesos cometidos durante el período revolucionario, pero, según él, el problema debía enfocarse desde una perspectiva diferente. Mantenía que, al faltar una ley especial en la materia, no se habían tomado las medidas necesarias para indemnizar a las víctimas de excesos similares.

El Gobierno parece, pues, negar no sólo el «carácter civil» del derecho invocado, sino también la realidad misma de este último en el derecho nacional.

1. Existencia de una controversia sobre un derecho

38. Existe una controversia que no se presta a dudas, a saber, si el señor Baraona tiene derecho a recibir una compensación pecuniaria por los daños derivados de la orden de arresto dictada contra él en 1975 (véase párrafos 9 a 11 supra).

39. El Gobierno demandado reconoció que había «dos posiciones aceptables» en la materia (Memoria dirigida al Tribunal, sección III, párrafo 1.5).

Según la primera, que adopta el Gobierno, el Estado de derecho, fundado sobre la Constitución del 25 de abril de 1976, no puede considerarse responsable de los excesos cometidos durante el período revolucionario.

Según la segunda, adoptada por el demandante, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de 1933 fueron confirmados por la Ley número 3/1974, promulgada por el Movimiento de las Fuerzas Armadas el 14 de mayo de 1974. Por otra parte, el Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre de 1967, relativo a la responsabilidad extracontractual del Estado y de otras personas jurídicas de derecho público por actos de «gestión pública», no ha sido derogado.

Apoyándose en este segundo argumento, el demandante estima que la orden de detención en litigio procedía de un funcionario (el Presidente del Servicio de Coordinación de Disolución de la PIDE/DGS y de la LP) que actuó en calidad de tal y que, por tanto, implica la responsabilidad civil del Estado portugués.

40. Es evidente que la vuelta a la democracia desde abril de 1974 ha llevado a Portugal a transformar sus estructuras sociales y políticas en circunstancias difíciles y sin equivalencia en otros países europeos y que, por ello, debe rendirse un tributo a los esfuerzos de los portugueses para consolidar la democracia (véase, mutatis mutandis, la Sentencia Guincho de 10 de julio de 1984, serie A, núm. 81, pág. 16.38).

No obstante, no corresponde al Tribunal valorar los fundamentos legales de la reivindicación del demandante en relación con la legislación portuguesa, ni la influencia que la situación revolucionaria resultante de los sucesos de abril de 1974 pudo tener sobre la aplicación de esta legislación, ya que estas cuestiones caen dentro de la competencia exclusiva de los Tribunales portugueses.

41. Es suficiente para el Tribunal constatar que el demandante pudo, fundadamente, presentar su pretensión como titular de un derecho reconocido por la ley portuguesa que él creía poder interpretar (véase, en especial, la Sentencia James y otros de 21 de febrero de 1986, serie A, núm. 98, pág. 46, párrafo 81).

En este sentido, el Tribunal, junto con la Comisión, señala que el Tribunal Administrativo de Lisboa dictó, el 30 de diciembre de 1983, un auto preliminar declarando el asunto admisible (véase párrafo 21 cit. supra) sin que el Ministerio Público interpusiera recurso.

2. Carácter civil del derecho

42. En cuanto al «carácter civil» del derecho, el Tribunal se remite a su jurisprudencia constante establecida sobre todo en aquellos casos en los que el Gobierno no recurrió (véase, entre otras, las Sentencias König de 28 de junio de 1978, serie A, núm. 27, págs. 31-32, párrafos 91 a 95; Sporrong y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982, serie A, núm. 52, págs. 29-30, párrafos 79 y 80; Zimmermann y Steiner de 13 de julio de 1983, serie A, núm. 66, pág. 10 y párrafo 22).

De estos precedentes se deriva que, entre otras cosas, el concepto de «derechos y obligaciones de carácter civil» no debe interpretarse únicamente con referencia al derecho interno del Estado demandado (véase la Sentencia König supra, serie A, núm. 27, págs. 29-30, párrafo 88 y 89) y que el artículo 6.1 se aplica con independencia tanto de la calidad de las partes como de la naturaleza de la ley aplicable a la controversia y de la autoridad competente para decidir, bastando con que el resultado del procedimiento sea «decisivo para los derechos y obligaciones de carácter privado» (Sentencia Ringeisen, de 16 de julio de 1971, serie A, núm. 13, pág. 39, párrafo 94).

43. Por tanto, no es decisivo que en materia de responsabilidad civil del Estado el derecho portugués distinga entre actos de «gestión privada» previstos por el artículo 501 del Código Civil y los actos de «gestión pública» del Decreto-ley número 48051 de 1967 (párrafo 30 supra), ni que los litigios relativos a estos últimos sean competencia de los Tribunales Administrativos (párrafo 31 supra). En cualquier caso, la responsabilidad del Estado portugués por actos de «gestión pública» se inspira en los principios generales de la responsabilidad civil enunciados en el Código Civil y los Tribunales Administrativos se ajustan, en esta materia, al Código de Enjuiciamiento Civil (párrafos 30 a 32 supra).

44. El derecho a la reparación que reivindica el demandante reviste carácter privado, puesto que tiene un contenido «personal y patrimonial» y se fundamenta en una violación de derechos de esta naturaleza, en especial del derecho de propiedad (véase, mutatis mutandis, la Sentencia Zimmermann y Steiner supra, serie A, núm. 66, pág. 10, párrafo 22). En efecto, la orden de detención hizo que el señor Baraona huyera a Brasil con su familia abandonando su casa, todos sus bienes y empresa que fue, por último, declarada insolvente (párrafos 9 y 10 supra).

Por tanto, es de aplicación el artículo 6.1 del Convenio.

B. Sobre el cumplimiento del artículo 6.1

45. Queda por resolver si el procedimiento sobrepasó o no el «tiempo razonable».

El demandante y la Comisión respondieron afirmativamente, pero el Gobierno mostró su desacuerdo.



1. Período a considerar

46. Habiendo remitido el señor Baraona la demanda el día 30 de julio de 1981 (véase párrafo 11 supra), el Tribunal Administrativo de Lisboa no ha entrado aún en la cuestión de fondo. El procedimiento, pues, ha durado seis años, lo que parece un período más que considerable, vista la naturaleza preliminar de las decisiones adoptadas hasta la fecha. Por ello, su conducta requiere control según el artículo 6.1.

2. Criterios para apreciar el carácter razonable del plazo

47. El carácter razonable de la duración de un procedimiento se aprecia de acuerdo con las circunstancias de la causa y teniendo en cuenta los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal, en especial, la complejidad del caso, el comportamiento del demandante y el de las autoridades competentes (véase, en particular, la Sentencia Zimmermann y Steiner citado supra, serie A, núm. 66, pág. 11, párrafo 24).

48. El procedimiento examinado está regido por las disposiciones del Código portugués de Enjuiciamiento Civil, según las cuales, la iniciativa incumbe a las partes, en esta ocasión, al demandante y al Ministerio Público. No obstante, esto no dispensa al Tribunal Administrativo de garantizar la buena marcha del procedimiento (Sentencias Guincho mencionada supra, serie A, núm. 81, pág. 14, párrafo 32, y Capuano de 25 de junio de 1987 , serie A, núm. 119, pág. 11, párrafo 24). Por otra parte, hay que señalar que el señor Baraona ha recurrido contra las prórrogas concedidas por el Tribunal (párrafos 14-17 supra).

a) Complejidad del caso

49. El Gobierno invocó la gran complejidad del caso alegando que ello ha obligado al Ministerio Público a solicitar sucesivas prórrogas, puesto que tuvo problemas a la hora de obtener los documentos necesarios, ya que los hechos de la causa se remontaban al período revolucionario, a lo que se unían problemas jurídicos delicados así como la necesidad, para el Ministerio Público, de acometer una estrategia común de cara a casos similares.

50. El Tribunal considera, junto con la Comisión, que el litigio suscita cuestiones de hecho y de derecho de una relativa complejidad, en especial, el recurso por cuestión incidental del demandante (10 de mayo de 1984) que planteó una cuestión difícil, tratada a tres niveles de jurisdicción durante un período de casi tres años, a saber, la aplicación del principio de equidad en el procedimiento (véase párrafo 24 supra).

Con todo, los acuerdos adoptados hasta ahora por el Tribunal Administrativo, tales como la decisión de 30 de diciembre de 1983 (véase párrafo 24 supra), revisten carácter preliminar y no justifican, por tanto, el tiempo transcurrido.

b) Comportamiento del demandante

51. El señor Baraona no se quejó por las distintas prórrogas concedidas por el Ministerio Público hasta el 30 de julio de 1982, casi un año después de que se le hubiera invitado a presentar sus alegaciones (véase párrafo 14 supra). No obstante, según él, no hubiese tenido sentido dar dicho paso con anterioridad puesto que las mencionadas prórrogas se basaban en el derecho interno (véase párrafo 32 supra).

En este sentido, el Tribunal señala que el Tribunal Administrativo de Lisboa no anuló la decisión de 27 de julio de 1982 hasta el 11 de febrero de 1983 (véase párrafo 20 supra), casi



tres meses después de que el Ministerio Público hubiese remitido finalmente sus alegaciones.

52. Según el Gobierno, el hecho de que el Tribunal no hubiese entrado todavía en la cuestión de fondo era atribuible a las partes, puesto que ellas habían utilizado sus derechos procesales.

53. Las iniciativas del Ministerio Público no pueden imputarse al demandante, sino más bien al Estado, dado que ellas emanaban de uno de sus órganos (véase párrafos 54-56 supra).

Por su parte, el señor Baraona interpuso dos recursos por cuestiones incidentales. El primer de ellos, de 29 de septiembre de 1982, no tuvo ningún efecto suspensivo y, por tanto, no prolongó el procedimiento (véase párrafo 15 supra).

No sucedió la misma con el segundo que fue presentado el 10 de mayo de 1984 (véase párrafo 24 supra) y provocó una interrupción de casi tres años. El señor Baraona pretendía que, una vez excluidas del expediente las alegaciones del Ministerio Público (véase párrafo 20 supra), todos los hechos alegados en la demanda debían presumirse admitidos por este último, en virtud del principio de equidad consagrado en el artículo 6.1 del Convenio que, según argumentaba el demandante, había derogado al artículo 485.b) y al 490 del Código de Enjuiciamiento Civil (véase párrafo 32 supra).

Una decisión en favor del demandante habría podido, por tanto, influir en el procedimiento, dado que habría simplificado las tareas del Tribunal Administrativo. En todo caso, dicho paso era necesario si el señor Baraona quería agotar los recursos previstos por la legislación nacional a fin de someter la cuestión de la equidad ante las instituciones del Convenio (véase la decisión de la Comisión de 5 de octubre de 1984, Decisiones e Informes, núm. 40).

No obstante, este recurso por cuestión incidental y el recurso ulterior que hizo que se anulara la decisión del Tribunal Constitucional (véase párrafo 26 in fine supra), sin perjuicio de que ambos estaban justificados, complicaron en alguna medida el procedimiento (véase párrafo 50 supra).

c) Conducta de las autoridades competentes

54. Según la Comisión, el motivo principal de la demora radica en las cinco solicitudes de prórroga presentadas por el Ministerio Público.

El Tribunal señala que el 31 de julio de 1981, el Tribunal Administrativo de Lisboa ordenó la citación del Ministerio Público invitándole a responder en un plazo de veinte días, de conformidad con el artículo 486.1 del Código de Enjuiciamiento Civil (véase párrafo 11 supra). El Ministerio Público no presentó sus alegaciones hasta el 18 de noviembre de 1982, después de haber obtenido sucesivas prórrogas de plazo, de conformidad con el artículo 468.3 (véase párrafo 32 supra). Sin embargo, el 11 de febrero de 1983, el Tribunal Administrativo anuló la prórroga concedida el 27 de julio de 1982, dado que la petición del Ministerio Público tenía un carácter muy impreciso. En consecuencia, decidió no considerar, por haberse presentado fuera de plazo, ninguna de las alegaciones presentadas por las partes después de dicha fecha, incluidas las del Ministerio Público (véase párrafo 20 supra). Tras un año y medio, por tanto, el procedimiento volvió a su punto inicial.

El Tribunal Administrativo ordenó después de presentar el original de la orden de detención (véase párrafo 21 supra), pero fue en vano. Dicho Tribunal no dictó su resolución preliminar hasta el 30 de diciembre de 1983, tras esperar durante diez meses la presentación de la orden de detención.



El 20 de enero de 1984, el señor Baraona presentó un recurso contra esta resolución. Se le comunicó al Juez el 2 de febrero, pero éste no la desestimó hasta dos meses después, el 12 de abril, invocando una estancia en el extranjero.

Si las instancias posteriores ante el Tribunal Supremo Administrativo y el Tribunal Constitucional no son criticables, los tres períodos que estuvo detenido el procedimiento totalizan más de dos años y ello sólo podría justificarse bajo circunstancias muy excepcionales (véase Sentencia Guincho, cit. supra, serie A, núm. 81, pág. 15, párrafo 36).

55. Según el Gobierno, las solicitudes de prórroga, litigiosas, eran legítimas a la vista de la complejidad del caso y tenían fundamento en la legislación portuguesa, de manera que el tiempo transcurrido a causa de ellas no debía tenerse en cuenta a la hora de examinar la duración del procedimiento.

56. El Tribunal ha considerado ya la complejidad del caso (véase párrafo 50 supra) y opina que este argumento, así como el resto de los presentados por el Gobierno, no son convincentes. El hecho de que la legislación interna permita al Ministerio Público solicitar una prórroga de tiempo no excluye la responsabilidad del Estado por la demora resultante. Por su parte, el Ministerio Público pudo haberse abstenido de presentar dichas solicitudes o el Tribunal Administrativo pudo haberlas rechazado como, en efecto, hizo el 11 de febrero de 1983.

3. Conclusión

57. En resumen, ni la complejidad de la causa ni el comportamiento del demandante han influido de manera considerable en la duración del procedimiento que es el resultado, esencialmente, de la manera en la que las autoridades competentes han conducido el caso.

Por tanto, se ha sobrepasado el «plazo razonable» al que se refiere el artículo 6.1 del Convenio.

II. APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

58. El artículo 50 del Convenio dice textualmente:

«Si la decisión del Tribunal declara que una resolución dictada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una Parte Contratante se encuentra, total o parcialmente, en oposición con obligaciones (...) del Convenio y si el derecho interno de dicha Parte sólo permite, de manera imperfecta, reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la decisión del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

A. Daños

59. El señor Baraona reclamó 8.000.000 de escudos portugueses por intereses de demora, con un índice del 23 por 100, sobre la suma de la compensación demandada al Gobierno en el procedimiento nacional pendiente y en razón de los cinco años que ha durado.

Además reclamaba 5.000.000 de escudos por daños y perjuicios materiales y morales. El hecho de que los Tribunales portugueses no hayan notificado todavía su decisión sobre la acción civil interpuesta le han impedido reinstalarse en Portugal después de haber perdido todos sus bienes como consecuencia de la orden, litigiosa, de detención dictada contra él.



60. El Gobierno señaló que los intereses de demora podían obtenerse ante los Tribunales nacionales que, por otra parte, tendrían en cuenta la inflación y la erosión monetaria a la hora de determinar la suma de la indemnización. Por otra parte, la duración del procedimiento no le había causado al demandante ningún daño material, dado que éste se había establecido de manera permanente en Brasil.

61. Sobre los intereses de demora, el Tribunal coincide con la Comisión en que, llegado el momento, los Tribunales portugueses deberán acordar el pago de dichos intereses, si fallan a favor del señor Baraona. En todo caso, el Tribunal no puede prejuzgar el resultado del procedimiento pendiente (véase, especialmente, *mutatis mutandis*, la Sentencia Bönisch de 2 de junio de 1986, serie A, núm. 103, pág. 8, párrafo 11).

En cuanto a los daños materiales alegados, éstos no son consecuencia del hecho de haber sobrepasado el «plazo razonable» fallado en la presente Sentencia puesto que la imposibilidad alegada de volver a Portugal se derivaba de la orden de detención que le hizo huir a Brasil abandonando todas sus propiedades en Portugal. Es éste, precisamente, el objeto de la demanda pendiente ante el Tribunal Administrativo de Lisboa acerca de la cual el Tribunal no puede opinar.

Por otra parte, no se puede negar que el demandante ha sufrido un daño moral. Desde hace seis años aún continúa viviendo en la incertidumbre sobre el resultado del procedimiento que se sigue y, por tanto, sobre si puede reinstalarse en Portugal como desea. Apreciando estos factores con equidad, como dice el artículo 50, el Tribunal le concede 500.000 escudos.

B. Costas y gastos

62. El señor Baraona reclama además el reembolso de 1.000.000 de escudos en concepto de costas y gastos contraídos por su representación por dos abogados ante los órganos del Convenio, a saber, 500.000 escudos por honorarios, 470.000 en concepto de gastos de desplazamiento y 30.000 en concepto de gastos generales.

Basándose en la jurisprudencia del Tribunal (véase, entre otras, la Sentencia Bönisch anteriormente citada, serie A, núm. 103, pág. 9, párrafo 15), el Gobierno estima que no era necesaria la participación de dos abogados.

63. El Gobierno reconoce la importancia de las cuestiones suscitadas por el caso. Según el Tribunal, ello podría justificar la presencia de dos abogados en la vista. En lo relativo a la cuantía de los gastos ocasionados por su personación ante la Comisión y el Tribunal, así como de los gastos generales, ésta parece razonable. Por el contrario, dadas las circunstancias del caso, el Tribunal estima que es suficiente la suma de 400.000 escudos en concepto de honorarios.

En total, el demandante tiene derecho al reembolso de 900.000 escudos por costas y gastos.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD,

1. Falla, que el artículo 6.1 del Convenio es de aplicación en el presente caso;
2. Falla, que se ha violado;
3. Falla, que el Estado demandado debe pagar al demandante 500.000 (quinientos mil)



escudos por daños y perjuicios morales y 900.000 (novecientos mil) escudos por costas y gastos;

4. Desestima la demanda restante de indemnización.

Hecho en francés y en inglés, y pronunciado en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 8 de julio de 1987.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Jonathan L. Sharpe, SECRETARIO, Jefe de división de la Secretaría del Tribunal

ANEXO

Parecer de la Comisión europea de Derechos Humanos

(Formulado en el informe de la Comisión de 8 de octubre de 1985)

Los puntos litigiosos

102. En el presente caso, la Comisión tiene que decidir si la pretensión del demandante fue oída por un Tribunal dentro de «un plazo razonable» tal y como exige el artículo 6.1 del Convenio. En primer lugar, la Comisión debe decidir, no obstante, si de la acción del demandante por daños y perjuicios presentada ante el Tribunal Administrativo de Lisboa se ha derivado o no una «controversia sobre los derechos y obligaciones de carácter civil» en el sentido previsto por la disposición ya mencionada del Convenio.

A. Sobre la aplicabilidad del artículo 6.1 del Convenio

103. El artículo 6.1 dispone que: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea conocida equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella (...).»

104. Según la jurisprudencia constante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el concepto de «derechos y obligaciones de carácter civil», al que se refiere la disposición anterior del Convenio, no puede ser interpretado únicamente con referencia al Derecho interno del Estado demandado, sino que debe entenderse como un concepto autónomo en función del objeto y del propósito del Convenio (véase, en especial, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia König de 28 de junio de 1978, serie A, núm. 27, págs. 29-30, párrafo 88). Por tanto, no es relevante para determinar la aplicabilidad del artículo 6.1 la cuestión de si para el Derecho portugués, el presente caso, debe considerarse como Derecho privado o público.

105. Lo que importa, a la luz de la jurisprudencia constante de la Comisión y del Tribunal, es si el resultado del procedimiento litigioso es o no «determinante o no para los derechos y obligaciones de carácter privado» (véase, en especial, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Ringeisen de 16 de julio de 1971, serie A, núm. 13, pág. 39, párrafo 94).

106. Así considerado, aunque el concepto de «derechos y obligaciones de carácter civil» sea autónomo, ello no supone que la legislación del Estado en cuestión no sea de interés. Efectivamente, tal y como el Tribunal ha puesto de manifiesto, lo que determina si un derecho

debe considerarse o no como civil, en el sentido que esta expresión tiene en el Convenio, es el contenido material y los efectos que le confiere el Derecho interno del Estado demandado y no su clasificación jurídica. La Comisión debe tener en cuenta, a este respecto, no sólo el objeto y el propósito del Convenio, como ya se ha indicado anteriormente, sino también, en cierta medida, los sistemas de Derecho interno de los otros Estados contratantes (véase la Sentencia König mencionada supra, pág. 30, párrafo 89).

107. Cuestión adicional es que, a los efectos del artículo 6.1 del Convenio, no basta una sutil relación o unas consecuencias remotas: los derechos civiles y las obligaciones deben constituir el objeto -o uno de los objetos- de la «controversia» y el resultado del procedimiento debe ser directamente determinante para tal derecho (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere de 23 de junio de 1981 , serie A, núm. 43, págs. 21-22, párrafo 47).

108. Aplicando estos criterios generales, el Tribunal ha decidido que revisten un «carácter civil» en especial los siguientes derechos:

- El derecho de los presos a una indemnización por la difamación o las agresiones de los guardianes que, aparentemente, actuaban en el ejercicio de sus funciones (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Golder de 21 de febrero de 1975 , serie A, núm. 18, pág. 13, párrafo 27; Sentencia Campbell y Fell de 28 de junio de 1984, serie A, núm. 80, págs. 47-48, párrafos 105-107).

- El derecho a administrar personalmente su patrimonio (Sentencia Winterwerp de 24 de octubre de 1979, serie A, núm. 33, pág. 28, párrafo 73).

- El derecho de propiedad (Sentencia Sporrong y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982 , serie A, núm. 52, pág. 29, párrafo 79).

- Los derechos «de naturaleza personal o patrimonial» reivindicados por aquellas personas que viven junto a un aeropuerto y demandan daños y perjuicios a las autoridades competentes del cantón de Zurich, por ruidos y polución ambiental (Sentencia Zimmermann y Steiner de 13 de julio, serie A, núm. 66, pág. 10, párrafo 22).

109. La Comisión, por su parte, ha afirmado en diversas ocasiones que el derecho a una indemnización por los daños sufridos a causa de un acto administrativo donde un funcionario público haya demostrado negligencia es un «derecho de carácter civil» (demanda núm. 10475/83, Dyer contra el Reino Unido, decisión de 9 de octubre de 1984, que aparecerá en Decisiones e Informes). La Comisión ha llegado a la misma conclusión en relación con las demandas presentadas por particulares contra el Estado reclamando daños y perjuicios por los actos negligentes cometidos por un órgano del Estado (demanda núm. 9613/81, X contra Austria, decisión de 12 de octubre de 1983, Decisiones e Informes núm. 34, pág. 117). En este último caso, la Comisión señaló que el artículo 6.1 del Convenio era aplicable, dado que la ley especial austríaca que rige la responsabilidad del Estado se remite, en cuanto al fundamento de ésta, al régimen general del Derecho civil en materia de responsabilidad y el Estado únicamente interviene según los términos de dicha ley para garantizar el pago de la indemnización al particular, víctima de los daños provocados por un acto administrativo ilícito.

110. Por último, la Comisión estimó en Adler contra Suiza que el artículo 6.1 se aplicaba a toda demanda que reclamara daños y perjuicios del Estado por los provocados por la negligencia de un funcionario público. La Comisión señaló, en este caso, que las acciones dirigidas a obtener indemnización por daños y perjuicios, por actos negligentes realizados por funcionarios públicos podían asimilarse a aquellas de Derecho privado contra terceros en



materia de responsabilidad civil. Los mismos principios legales se aplicaron, pero con la diferencia de que la parte demandada en el procedimiento era el Estado (Adler contra Suiza, informe de la Comisión de 15 de marzo de 1985, párrafo 74).

111. A la vista de lo anterior, compete a la Comisión determinar si en el presente caso el artículo 6.1 es aplicable al procedimiento entablado por el demandante contra el Estado portugués ante el Tribunal Administrativo de Lisboa. En este sentido, la Comisión señala que, en este procedimiento, el demandante reclama daños y perjuicios de carácter patrimonial y moral sufridos a causa de la orden de detención, presuntamente calificada de abuso de poder, dictada contra él por un funcionario del Estado. Los perjuicios que indica son especialmente los siguientes: a consecuencia de la orden de detención, se vio obligado a abandonar el país e instalarse con su familia en Brasil y, durante su ausencia, una institución bancaria pública rescindió el contrato de venta que el demandante había concluido para la compra de su casa y se la adjudicó a un tercero. Por otra parte, los trabajadores de la empresa de construcción civil de la que era propietario se apoderaron de la misma, de los muebles de su casa y de sus cuentas bancarias, con la autorización del Ministerio de Trabajo, según alega el demandante. El demandante pudo posteriormente recuperar la posesión de su casa pero su empresa fue declarada insolvente. El demandante mantiene que el Estado es civilmente responsable de los perjuicios sufridos a tenor de lo previsto en el Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre, que rige la responsabilidad civil extracontractual del Estado por actos de gestión pública.

112. El Gobierno demandado sostiene que el artículo 6.1 del Convenio no es aplicable al procedimiento litigioso alegando que este último no afecta a las relaciones jurídicas del demandante con particulares y que la medida de la que fue objeto el demandante tuvo lugar en un momento de agitación revolucionaria; así pues, se trata de la responsabilidad del Estado por actos revolucionarios y no de una obligación de carácter civil. Según el Gobierno, la relación del Estado con sus ciudadanos víctimas de daños provocados por el proceso político revolucionario, es una relación de Derecho público. El Gobierno argumenta que esta relación es equiparable a la que subyace en las dos demandas anteriores examinadas por la Comisión en las que los demandantes se quejaban del procedimiento de indemnización establecido por leyes federales destinadas a indemnizar a las víctimas de guerra, procedimiento que la Comisión estimó que estaba dentro del ámbito del Derecho público (véase decisión núm. 4505/70, de 2 de octubre de 1971, Anuario del Convenio, vol. 14, págs. 523-539, y decisión núm. 4618/70, de 21 de marzo de 1972, Anuario del Convenio, vol. 15, págs. 361-369).

113. El demandante, por su parte, rechaza los fundamentos de esta argumentación y sostiene que, si el período en cuestión era políticamente inestable, no era realmente revolucionario. Por otra parte, la acción civil que él entabló se basaba en una violación de sus derechos protegidos por el Código Civil de 1966 y por el Decreto-ley número 48051, de 21 de noviembre de 1967, mencionado anteriormente, que estaban en vigor en mayo de 1975. Por último, el demandante señala que lo que importa a la hora de determinar si el artículo 6.1 del Convenio es aplicable es conocer los efectos del contencioso existente respecto a los derechos y obligaciones del demandante, pues estos últimos son evidentemente civiles, ya que como resultado de un acto ilícito de gestión pública imputable al Estado, se vio obligado a abandonar el país y sufrió graves pérdidas en su patrimonio por el embargo de sus bienes y la declaración de insolvencia de su empresa. La demanda de daños y perjuicios es, pues, según el demandante, crucial para sus derechos civiles, en especial, su derecho a administrar sus negocios, su derecho de propiedad y, por último, su derecho a recibir una indemnización. El demandante concluye, por tanto, que el artículo 6.1 del Convenio es de aplicación.

114. La Comisión no está obligada a pronunciarse sobre el fundamento de la demanda por daños y perjuicios que presentó el demandante, ni a decidir si se trata de un acto ilícito de gestión pública o si el Estado debe considerarse civilmente responsable de los actos

administrativos realizados durante un período de inestabilidad en la evolución política portuguesa. Estas son cuestiones que competen exclusivamente a la jurisdicción nacional que juzga el caso.

115. La Comisión, únicamente, debe pronunciarse sobre la cuestión mencionada, esto es, si el resultado del contencioso es determinante para los derechos y obligaciones de carácter privado del demandante. A este respecto, sin perjuicio del carácter autónomo del concepto, hay que considerar, en alguna medida, el contenido material y los efectos que el Derecho interno atribuye a la demanda por daños y perjuicios presentada por el demandante y tener en cuenta, dentro de este contexto, los principios generales que regulan la responsabilidad del Estado demandado.

116. Es cierto que, dentro del orden jurídico portugués, el régimen de la responsabilidad civil del Estado parece dividirse, por lo que se refiere a la competencia de las jurisdicciones y de las disposiciones legales aplicables, según se trate de actos de «gestión privada» o actos de «gestión pública». La responsabilidad del Estado en el primer caso está regulada por el artículo 501 del Código Civil, mientras que a los actos de gestión pública se les aplica, fundamentalmente, el Decreto-ley número 48051. Además, conviene añadir que, según la doctrina legal portuguesa, los actos de gestión pública pertenecen al Derecho público mientras que los actos de gestión privada pertenecen al Derecho privado.

117. No obstante, la Comisión señala que la clasificación jurídica del Derecho del Estado demandado no es de importancia vital al haber decidido el Tribunal, a este respecto, que «no es relevante que la controversia se refiera a un acto administrativo realizado por la autoridad competente en virtud de prerrogativas de autoridad pública» (Sentencia Sporrong y Lönnroth, citada supra, pág. 29, párrafo 80 in fine). Es más importante constatar que el Decreto-ley ya mencionado que regula la responsabilidad civil extra-contractual del Estado, se inspira esencialmente en los principios generales de la responsabilidad civil. Aún más, hay frecuentes reenvíos a disposiciones del Código Civil (véase, en el mismo sentido, Adler contra Suiza, informe de la Comisión, loc. cit.). Por otra parte, no hay nada en los argumentos del Gobierno que permita llegar a la conclusión contraria.

118. De ello se deduce que la acción presentada por el demandante contra el Estado por los daños pretendidamente sufridos a causa de un acto realizado por un funcionario público, puede considerarse como concerniente a un «derecho de carácter civil», en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

119. La conclusión habría sido diferente si el Gobierno demandado hubiera promulgado una ley especial con el objeto de indemnizar ex gratia a las víctimas de los daños sufridos durante el período revolucionario por hechos que no se podían imputar a la responsabilidad de terceros o del Estado. En estas circunstancias excepcionales, el Estado se habría comprometido a compensar a sus nacionales con el fin de cubrir sus necesidades y de atenuar las diferencias económicas entre aquellos que habían sufrido perjuicios y los que no. Dichas disposiciones legales quedarían, por descontado, fuera de los principios generales de la responsabilidad civil. Disposiciones de este tipo fueron adoptadas por el Gobierno alemán, en virtud de distintas leyes, con el fin concreto de repartir equitativamente entre sus nacionales la carga que representaban las pérdidas ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial. En el presente caso, el Gobierno demandado hace referencia a dos demandas relativas a estas leyes indemnizatorias de las víctimas de guerra y mantiene que presentan analogías con el presente caso. Sin embargo, por los motivos alegados, la Comisión no suscribe esta tesis y concluye que el artículo 6.1 es aplicable al caso en cuestión.

B. Sobre el cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio

120. El demandante considera que su causa no fue oída dentro de «un plazo razonable» de conformidad con el artículo 6.1 del Convenio, mientras que el Gobierno manifiesta su desacuerdo con esta opinión. La demanda por daños y perjuicios que el demandante presentó ante el Tribunal Administrativo de Lisboa el 30 de julio de 1981, está todavía pendiente y dura ya más de cuatro años y dos meses.

121. El carácter razonable de la duración del procedimiento debe considerarse de acuerdo con las circunstancias del caso y los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal, en especial, la complejidad del caso, el comportamiento del demandante y la manera en que el caso ha sido llevado por las autoridades competentes (véase, en particular, la Sentencia Zimmermann y Steiner mencionada supra, pág. 11, párrafo 24).

122. Por lo que se refiere a la complejidad del caso, la Comisión opina, a la vista de las cuestiones de hecho y de derecho suscitadas, que puede considerarse que la causa reviste cierta complejidad, hecho que el demandante no niega de manera radical. Sin embargo, para la Comisión, dicha complejidad no puede justificar la duración del procedimiento dado que hasta el momento las decisiones pronunciadas por el Tribunal Administrativo no revisten especial complejidad.

123. Por cuanto atañe al comportamiento del demandante, no se deduce del expediente que pueda culparse al demandante de la duración del procedimiento. Es cierto que presentó un recurso el 29 de septiembre de 1982 ante el Tribunal Supremo Administrativo contra la decisión del Tribunal Administrativo de 27 de julio de 1982 y otro más ante el mismo Tribunal el 10 de mayo de 1984 sin embargo, ambos recursos fueron desestimados el 21 de marzo de 1985.

124. De todas maneras, el primer recurso no pudo retrasar el procedimiento, dado que no tuvo efecto suspensivo. Y, en relación con el segundo, que sí tuvo efecto suspensivo, hizo que el procedimiento se suspendiera durante diez meses. No obstante, por una parte, no se le puede reprochar al demandante haberlo presentado porque planteaba una cuestión que afectaba al resultado del litigio y, por otra, aun en el caso de que el tiempo empleado por el Tribunal para resolver el recurso pudiera incrementar la duración total del procedimiento, no cabe concluir que la demora viniese provocada por el comportamiento del demandante.

125. Por último, en cuanto a la manera en que las autoridades competentes llevaron el caso, se deduce de la argumentación de las partes que la causa principal de la demora del procedimiento fueron las cinco prórrogas solicitadas por el Ministerio Público a la hora de presentar sus alegaciones en respuesta a la demanda original. El Gobierno demandado mantiene que, de conformidad con las disposiciones del Derecho portugués aplicable, el Tribunal Administrativo podía conceder dichas prórrogas y que por ello, la Comisión no debería tener en cuenta el período en cuestión, es decir, las prórrogas, al evaluar el carácter razonable de la duración del procedimiento. El demandante, por su parte, mantiene que el Gobierno debe responder por el retraso resultante en el procedimiento.

126. La Comisión señala que, habiendo sido citado el 31 de julio de 1981 para presentar sus alegaciones, el Ministerio Público tuvo un plazo de veinte días para hacerlo (art. 486 del Código de Enjuiciamiento Civil). Sin embargo, éste solicitó dos prórrogas de tres meses, luego tres prórrogas de treinta días cada una y, por último, otra de diez días. El Ministerio Público no presentó sus alegaciones hasta el 18 de noviembre de 1982, a las que el 11 de febrero de 1983, el Tribunal consideró que se habían remitido fuera de plazo. Durante todo este tiempo, la instrucción del procedimiento no pudo progresar y hasta el 30 de diciembre de 1983 el Tribunal no dictó su primera resolución de carácter preliminar declarando admisible el caso y



estableciendo la lista de hechos admitidos y la de los que debían esclarecerse durante la vista.

127. No corresponde a la Comisión pronunciarse sobre las disposiciones del Derecho portugués que permiten conceder dichas prórrogas al Ministerio Público (tanto las que fueron aplicadas por el Tribunal Administrativo en un primer momento, como con posterioridad). Basta, en este contexto, que el mero hecho de que la Ley portuguesa permita dichas prórrogas no libera al Gobierno demandado de sus obligaciones internacionales, como se enuncia en el Convenio y, de forma especial, en el artículo 6, pues, como el Tribunal ha señalado, aquél obliga a los Estados Contratantes a organizar sus Tribunales de manera que les permita cumplir con los requisitos del artículo 6.1, en especial, en lo relativo al «plazo razonable» (véase la Sentencia Zimmermann y Steiner, mencionada supra, págs. 12-13, párrafo 29), en la que el Tribunal ha insistido constantemente en «la extrema importancia [que tiene] para una buena administración de la justicia» (véase, en particular, la Sentencia Guincho de 10 de julio de 1984, serie A, núm. 81, pág. 16, párrafo 38).

128. Teniendo en cuenta la prórroga concedida por el Tribunal Administrativo al Ministerio Público para presentar sus alegaciones en respuesta a la demanda, el tiempo que utilizó el Tribunal hasta que dictó su resolución preliminar (despacho salteador) y el hecho de que hasta entonces no tuviera lugar ninguna vista, la Comisión concluye que la duración del procedimiento se debe, en el presente caso, a la manera en la que el Tribunal Administrativo (auditoria administrativa) llevó a cabo el procedimiento y que esta duración no es razonable en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

Conclusión

129. La Comisión, por unanimidad, expresa la opinión de que en el presente caso ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio, en lo que se refiere a la duración del procedimiento, que sobrepasó el plazo razonable previsto por dicho precepto.

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO