

pertenecientes a minorías”.

Su declaración de intenciones no dejaba lugar a dudas, al manifestar que “nadie puede ser expulsado simplemente por ser gitano”, y que además se estaba elaborando un documento en el que se analizaría, en sus aspectos políticos y jurídicos, las medidas francesas, documento que se entregaría al Colegio de Comisarios. La Comisión había advertido que en el caso de que se llegase a la conclusión de que Francia hubiese vulnerado la normativa de la UE, iniciarían un procedimiento contra ella.

Mientras tanto el Primer Ministro francés, François Fillon, mantuvo una conversación telefónica con el Presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, en la que le transmitió que las medidas adoptadas por Francia eran plenamente respetuosas con la normativa de la UE; ambos acordaron que se celebraría una reunión entre Francia y la Comisión para abordar un asunto tan “sensible”.

El 31 de Agosto, un día antes del previsto para que la Comisaria de Justicia entregase su informe al Colegio de Comisarios, se reunieron en Bruselas el Ministro francés de Inmigración, Eric Besson, el Secretario de Estado para Asuntos Europeos, Pierre Lellouche, Viviane Reding, la Comisaria de Interior, Cecilia Malmström y un representante de la Dirección de Empleo y Asuntos Sociales de la UE, en representación del Comisario de esta cartera, Lazslo Andor.

La nota emitida por la Comisión informando sobre esta reunión denota que su determinación anterior se había difuminado; en la misma se dice que tras varias semanas recordando a Francia que tiene la obligación de cumplir las normas europeas en materia de libertad de movimientos y otras relacionadas con los Derechos Fundamentales, la Comisión ha valorado la “evolución positiva” del Gobierno francés, al aceptar reunirse con ella.

La Comisión estableció el 15 de Octubre como plazo límite para que Francia adaptase su normativa interna a la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

El Portavoz de la Comisión de Justicia, M. Newman, dejó claro que “no serán suficientes las circulares o decisiones del Consejo de Estado francés o de jurisprudencia, sino que hace falta que el Derecho procedimental se incluya en la legislación francesa”.

Antes de que expirase el plazo previsto, el caso se cerró de manera que se demostrase sin ambages que la Comisión no podía desafiar al poder de los Estados.

Y se hizo mediante una declaración de la propia Comisaria de Justicia, en la que manifestó su satisfacción por el hecho de anunciar que Francia había respondido a la petición de la Comisión de manera positiva, constructiva y dentro de los plazos establecidos.

Asimismo afirmó que las autoridades francesas habían enviado documentación detallada, que comprende un “proyecto” de medidas legislativas y un “calendario creíble” para introducir en su legislación las garantías procedimentales requeridas por la Directiva; concluyendo que Francia había respondido a lo demandado por la Comisión, lo que demostraba el buen funcionamiento de la Unión Europea en tanto que Comunidad de Derecho...y que los servicios de la Comisión se ponían a disposición de las autoridades francesas para ayudarles con el fin de que la nueva legislación se adopte lo más rápidamente posible y que su contenido sea plenamente conforme con lo establecido por el ordenamiento de la UE.

La conclusión de todo este episodio es desalentadora: la declaración final no debe llevar a equívocos, por cuanto el comportamiento racista de Francia no ha sido objeto de enjuiciamiento, tampoco ha sido resuelto conforme a lo previsto en el ordenamiento de la UE- su aplicación hubiera supuesto la condena de Francia-, se trata de un “caso cerrado en falso” y, como tal, nada impide que los Estados puedan imitar en el futuro la postura francesa ante supuestos similares.

De ellos dependerá que la UE sea una Organización Internacional de cooperación o de integración. Lo único que queda claro de este episodio es la incertidumbre acerca de la cada vez más híbrida, compleja y cambiante naturaleza de esta Organización, de carácter inclasificable.

3. POLÍTICAS MIGRATORIAS

DOS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AFRONTAN LA CUESTIÓN DE LA DEMORA PARA LA CELEBRACIÓN DE LAS VISTAS DEL JUICIO EN UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CON ELEMENTOS DE EXTRANJERÍA.

El día 21 de diciembre de 2010 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2011) la Sala Segunda del Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 141/2010, en la que resolvía el recurso de amparo 9674-2008 que había sido promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga frente a un Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid en el marco de un proceso sobre orden de expulsión del territorio nacional.

Esta Sentencia se enfrenta a una cuestión de gran interés, cual es la práctica de los Juzgados de lo contencioso-administrativo de proceder al señalamiento de la vista del procedimiento abreviado contencioso-

administrativo para una fecha muy alejada en el tiempo (18 meses) desde la presentación del recurso contencioso.

El Tribunal Constitucional, basándose en su jurisprudencia anterior y en la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, concluye que esta práctica supone la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

Esta Sentencia ha tenido seguimiento en la STC de la misma fecha núm. 142/2010, también de la Sala Segunda, dictada en relación con un proceso sobre inadmisión administrativa de petición de asilo. Reproducimos a continuación los fundamentos jurídicos de la primera de ambas Sentencias.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9674-2008, promovido por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía María Álvarez-Buylla Ballesteros y asistida por el Letrado don César Pinto Cañón, contra el Auto de 27 de octubre de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala. (...)

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en el relato de antecedentes, la demanda de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid de 27 de octubre de 2008 por considerar que vulnera el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

La recurrente de amparo considera que el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para el 9 de marzo de 2010, cuando el recurso se presentó el 30 de julio de 2008, es excesivo y vulnera su derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). El Abogado del Estado interesa la desestimación del presente recurso de amparo, mientras que el Ministerio Fiscal solicita la estimación parcial de la demanda.

2. Debemos comenzar señalando que el hecho de que en el momento de dictarse la presente Sentencia ya se haya celebrado la vista e incluso se haya dictado Sentencia en primera instancia no implica la desaparición de la posible lesión del derecho a no padecer dilaciones indebidas. Este Tribunal ha afirmado, entre otras, en la STC 124/1999, de 28 de junio, FJ 1, que "cumple advertir que si bien al tiempo de dictarse esta Sentencia resolutoria del recurso de amparo la dilación indebida denunciada ya ha cesado ... no por ello debe apreciarse que haya quedado privado de objeto el presente proceso constitucional, pues no puede considerarse reparada aquélla mediante una actuación judicial tardía o demorada (SSTC 61/1991, FJ 1; 21/1998, FJ 2, y 78/1998, FJ 2). De lo contrario, y según tiene declarado este Tribunal, 'el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se vería en buena medida desprovisto del contenido que le es propio, y no sería fácilmente reconocible, al quedar la existencia misma de la dilación indebida al albur de la actitud del órgano jurisdiccional ante el hecho exclusivo de la interposición del recurso de amparo que, por su parte, podría correr el peligro de desnaturalizarse si se utilizara más como instrumento conminatorio sobre el órgano judicial que como medio reparador de las lesiones que padezcan los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y garantiza'."

3. La cuestión a la que debemos dar respuesta consiste en determinar si el señalamiento de la vista del procedimiento contencioso administrativo para un plazo que se considera excesivo constituye una vulneración del derecho a no pa-

decer dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Esta cuestión ha sido considerada en ocasiones anteriores, por lo que procede, en primer lugar, exponer nuestra jurisprudencia.

La STC 93/2008, de 21 de julio, otorgó el amparo solicitado por un ciudadano extranjero en un caso de retraso de la celebración de la vista en un procedimiento contencioso-administrativo en el que se impugnaba la resolución que había acordado su expulsión de España. Esta Sentencia incluye tres razonamientos que en este momento interesa destacar.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional recogió su doctrina, elaborada de acuerdo con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual las demoras en el proceso aun cuando sean debidas a deficiencias estructurales no pueden restringir el alcance y contenido del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas.

A continuación el Tribunal indicó que esta doctrina es aplicable a aquellos casos en los que, como el presente, el propio Juzgado procede a señalar la vista para una fecha alejada en el tiempo (diecisiete meses) y justifica esta demora en causas estructurales y en la excesiva carga de trabajo. Ciertamente, no puede este derecho verse limitado en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones.

Por último, la STC 93/2008 afirmó que "si bien de las características de este caso se desprende con claridad que las demoras sufridas son debidas a deficiencias estructurales, esta circunstancia no evita un pronunciamiento estimatorio del recurso planteado atendiendo especialmente a la cuestión de fondo suscitada, que atañe a una autorización de residencia y trabajo en el proceso de normalización previsto por la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre".

El mismo día 21 de julio de 2008 el Tribunal Constitucional aprobó su STC 94/2008 referida también a un supuesto en el que se denunciaban las supuestas dilaciones indebidas sufridas en el señalamiento para la vista en un recurso contencioso-administrativo. A diferencia del caso anterior la resolución administrativa que está en el origen de la demanda de amparo había denegado al demandante la entrada en España para hacer turismo.

El Tribunal recordó los criterios objetivos (complejidad del litigio, márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, interés que arriesga el demandante de amparo en el juicio, conducta procesal del recurrente) a los que, siguiendo asimismo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe recurrir para determinar si las dilaciones procesales sufridas por el recurrente pueden calificarse o no como indebidas (FJ 2). Y añadió que en este caso no procedía otorgar el amparo porque el demandante se limitó a expresar que estimaba en exceso lejana la fecha señalada para la celebración del juicio. Para el Tribunal el demandante debió haber acreditado dos elementos: 1) que "aquella duración o espera exorbita la previsible para casos análogos", y 2) que ha alegado, conforme le permite el art. 63.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, "la concurrencia de alguna circunstancia excepcional en su caso que justificara la anteposición de la vista de su recurso, oportunidad de la que no ha hecho uso el recurrente ni ante el órgano judicial ni ante este Tribunal" (FJ 3). Finalmente, el Tribunal destacó de entre los criterios objetivos señalados, el relativo al interés que el demandante de amparo arriesga en el juicio del que trae causa la demanda de amparo, que en el

asunto consistía en "obtener una resolución judicial que determine si fue ajustado a Derecho o no la denegación de entrada en España con fines turísticos, y, en su caso, una indemnización de los gastos efectuados" (FJ 4).

Tras valorar todos estos elementos el Tribunal Constitucional concluyó: "en definitiva, teniendo en cuenta que el plazo de veinte meses transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado hasta el día señalado se debe, no a la pasividad del órgano judicial sino, como antes ha quedado expuesto, al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado; que ni en la vía judicial ni en el presente recurso de amparo se denuncia que el demandante haya sufrido una indebida postergación de su proceso ni se alega circunstancia alguna que justifique la anteposición de la vista; y, por último, que no se advierte que el interés que arriesga el recurrente en el litigio, meramente económico, pueda calificarse como esencial para sus derechos o intereses legítimos, por lo que ningún perjuicio irreparable puede sufrir por el mero trascurso del tiempo, no cabe apreciar que la demora en la celebración de la vista haya vulnerado el derecho del recurrente a no padecer dilaciones indebidas en el proceso" (FJ 4).

El ATC 378/2008, de 26 de noviembre, que inadmitió la demanda de amparo, aplicó estos criterios en un recurso de amparo referido a la impugnación de una solicitud de caducidad del expediente de expulsión.

4. La consideración de los criterios señalados nos lleva a realizar las siguientes afirmaciones: 1) El plazo transcurrido desde la providencia de señalamiento de la vista del procedimiento abreviado (19 de septiembre de 2008) hasta el día señalado (9 de marzo de 2010) es de diecisiete meses, igual al de la STC 93/2008, que consideró excesivo un plazo de diecinueve meses. 2) Este plazo se debe al respeto escrupuloso del orden cronológico de señalamientos según la agenda del Juzgado y, por consiguiente, no es consecuencia de la pasividad del órgano judicial. 3) La recurrente explicitó ante el Juzgado las extraordinarias circunstancias que concurrían en su impugnación y que justificaban el adelantamiento de la vista del proceso, a saber: la afectación de su derecho a permanecer en España y los perjuicios que su expulsión ocasionaría a sus hijos escolarizados y a su pareja de hecho. 4) En consecuencia el interés que arriesgaba la recurrente en el litigio era, a diferencia de los precedentes en los que era meramente económico, esencial para sus derechos o intereses legítimos, pues quedaban afectados no sólo su derecho a la vida privada y familiar sino también el interés de los menores.

Es claro, pues, que la aplicación al presente caso de nuestra doctrina conduce al reconocimiento de que, a resultas de causas estructurales en la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha producido la alegada vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 CE.

Esta apreciación se reafirma si, con base en el art. 10.2 CE, tomamos en consideración a efectos interpretativos la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos introdujo en la Sentencia Zimmermann y Steiner c. Suiza, de 13 de julio de 1983, la noción de dilaciones estructurales que diferencia de la situación de retraso pasajero a la que se refirió

en la Sentencia Buchholz c. Alemania, de 6 de mayo de 1981 (párrafo 51). Tal situación de carácter estructural se produce cuando, pese a haberse adoptado con la diligencia debida determinadas medidas para solventar una situación excepcional de retraso -y cita, en particular, el establecimiento de un orden en el tratamiento de los casos basado no en el criterio temporal sino en la urgencia o importancia de los asuntos y en el riesgo que suponen para los interesados-, dicho estado de cosas se prolonga y adquiere un carácter estructural, de modo que las medidas resultan insuficientes y el Estado no puede adoptar medidas eficaces (párrafo 29). Con posterioridad, en su Sentencia Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicó esta noción a un caso concreto y afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que esta situación estructural no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (párrafos 38 y 42).

No cabe duda de que la situación en la que se halla el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, ha de calificarse como "estructural". Así lo reconoce, por otra parte, el propio Juzgado en su Auto de 27 de octubre de 2008: "si se ha señalado esa fecha es porque está tramitando un número de asuntos notoriamente superior al razonable, no pudiendo resolver al ritmo que entran, por motivos estructurales que la proveyente no puede remediar en este momento". El Juzgado, por otra parte, afirma haber tomado en cuenta "la relevancia del interés que empeña la parte demandante en este procedimiento", razón por la que ha señalado el recurso con alguna antelación respecto de los que no se consideran preferentes.

5. Afirmada la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), debemos determinar el alcance del otorgamiento del amparo. Como también establecimos en la citada STC 93/2008, este alcance debe ser matizado, puesto que el órgano judicial obró con la debida diligencia.

Por lo tanto, siendo el retraso sufrido de carácter estructural, el otorgamiento del amparo ha de ser "parcial, dado que este Tribunal no puede entrar en los problemas estructurales del funcionamiento de la Administración de Justicia que, sin embargo no impiden el otorgamiento del amparo" (FJ 4).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente la demanda de amparo presentada por doña Jimena Alejandra Peñazola Zúñiga y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art 24.2 CE).

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.