

# COVID-19, derecho al plazo razonable y jurisdicción civil italiana: “una lotta contro il tempo”\*.

**Prof. Dr. Ciro Milione\*\***

Prof. Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Córdoba

## Sumario

1. Premisa. 2. El principio de duración razonable del proceso: consideraciones generales. 2.1 El derecho a un plazo razonable: contenido. 2.2 El derecho a un plazo razonable: ámbito de aplicación. 2.3 El derecho a un plazo razonable: *dies a quo et dies ad quem*. 2.4 El derecho a un plazo razonable: elementos de la razonabilidad. 3. “Una lucha contra el tiempo”: Italia y el derecho a un plazo razonable. 4. Las medidas de emergencia “COVID” adoptadas en el ámbito judicial: especiales referencias al proceso civil. 4.1 El impacto de las medidas de emergencia “COVID” en el plazo de duración razonable de los juicios. 5. Conclusiones.

## 1. Premisa.

La epidemia de COVID-19 ha puesto a dura prueba el sistema de justicia en Italia. La expansión del virus ha determinado una paralización parcial de la actividad judicial y ha hecho necesaria la adopción de medidas excepcionales e inéditas dirigidas a permitir la prestación de un servicio público, básico, necesario e irrenunciable para cualquier

---

\* Esta comunicación, que se enmarca en las actividades científicas realizadas por el Grupo de Investigación PAIDI SEJ-372 “*Democracia, Pluralismo y Ciudadanía*”, constituye un borrador preliminar de un estudio más amplio que el autor está elaborando con D.ª I. GAMBADAURO, doctoranda del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Córdoba.

Las traducciones del italiano al español han sido realizadas por el autor manteniendo, en la medida de lo posible, el significado literal original.

\*\* Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. C/Puerta Nueva s/n., 14071 Córdoba (España). ORCID: 0000-0002-0470-7498. E-mail: ciromilione@uco.es

conjunto social. Algunas de estas medidas han concernido, en concreto, un sector particularmente decisivo para la administración de justicia: la jurisdicción civil.

Lo cierto es que la situación de emergencia determinada por la pandemia ha venido a agravar, en particular, un problema endémico del sistema judicial italiano: el que atañe a la excesiva duración de los procesos. Se trata de una cuestión directamente conectada a un derecho fundamental concreto, consagrado en el Art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (a partir de ahora, CEDH) y en el Art. 111 de la Constitución italiana (CI): el derecho a un plazo razonable, una vertiente fundamental del derecho a un proceso justo.

Para entender la envergadura de esta cuestión, sería suficiente recordar el contenido de los informes anuales “*Doing business*” del Banco Mundial, que miden la percepción de la eficiencia de los sistemas legales nacionales en el contexto global: los mismos revelan que respecto a Italia poco ha cambiado en los últimos 20 años. En 2007, el país transalpino ocupaba el puesto n.º 147 del mundo, con una duración media de los juicios de 1.210 días. En el informe 2020, a pesar de las reformas implementadas por el legislador, Italia ocupa el puesto n.º 122, con una duración media de los procesos de 1.120 días. Para poner estos datos en una perspectiva comparativa, deberíamos considerar que, en lo que atañe a la excesiva duración de los juicios, el sistema de justicia italiano se encuentra a la altura de países como Albania, Ghana y Jamaica y a una gran distancia respecto al resto de países europeos que comparten, con Italia, niveles generales de desarrollo económico<sup>1</sup>.

Pese a que estas estadísticas corroboran la necesidad de profundos cambios estructurales, para atacar este problema el legislador italiano ha preferido moverse en un plano esencialmente normativo, con reformas puntuales y a “coste cero” del *Codice di procedura civile*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BANCO MUNDIAL, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>, fecha de consultación: 08 de marzo de 2022.

<sup>2</sup> En este contexto se coloca, por ejemplo, la aprobación de la Ley 69/2009, de 18 de junio, “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*”, introdujo el Art. 702bis en el marco del “*Codice di procedura civile*” (Ley de enjuiciamiento civil”), con el fin de modificar, simplificándola, la fase de cognición de los procesos civiles. Asimismo, con la aprobación del Decreto Ley 168/2016, de 31 de agosto (convertido con enmiendas en la Ley 197/2016, de 25 de octubre, “*misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l’efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*”) el legislador ha introducido medidas dirigidas a lograr la normalización del “*rito camerale*”. Con esta última expresión nos referimos a esos procedimientos en los que el juez o el conjunto de magistrados competentes por un asunto

El contenido de las reformas llevadas a cabo en el ámbito concreto de la jurisdicción civil evidencia una tendencia hacia la “sumarización” de los juicios. Este fenómeno acarrea un incremento evidente de los poderes discrecionales de los órganos judiciales; una circunstancia que, por otra parte, puede provocar repercusiones significativas en el patrimonio jurídico de garantías procesales de las partes.

Ante este panorama, surge la necesidad de asegurar formas de control continuo para evitar que un desequilibrio excesivo de poderes entre el juez y las partes se traduzca en una violación de los principios consagrados en el Convenio y en la CI.

En este trabajo examinaremos, en primer lugar, el alcance del derecho al plazo razonable, tomando en consideración la jurisprudencia del supremo intérprete del Convenio: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH o, también, Tribunal de Estrasburgo). En segundo lugar, estudiaremos cómo las medidas legislativas adoptadas en Italia para hacer frente a la pandemia de COVID-19 han repercutido sobre esta misma garantía procesal.

## **2. El principio de duración razonable del proceso: consideraciones generales.**

La eficacia y el buen funcionamiento de la administración de justicia constituye una condición básica para toda sociedad democrática que desee renunciar a la resolución violenta de los conflictos entre individuos. Expresiones como “eficacia” y “buena administración” se caracterizan por su elevada abstracción conceptual, constituyendo un enigma interpretativo de difícil definición. Pese a eso, es igualmente cierto que algunos elementos empíricos -es decir, objetivamente comprobables- existen y sirven para resolver este reto interpretativo: aspectos como la independencia e imparcialidad judicial o la vigencia de principios como el de contradicción entre las partes procesales, constituyen elementos que revelan el grado de buen funcionamiento de un sistema de justicia que aspire a ser efectivo.

---

determinado, gozan de la facultad de deliberar “a puertas cerradas”, es decir, sin necesidad de convocar una vista pública. Con carácter general, se trata de procedimientos de jurisdicción voluntaria como los que describe el Art. 50*bis* del Código Procesal Civil italiano. El “*rito camerale*” es un formato más rápido y ágil del procedimiento ordinario que hacía obligatoria la audiencia pública.

Entre todos los criterios a considerar para determinar la eficacia de cualquier sistema judicial, la duración de los procesos reviste particular importancia, pues proporciona al observador un dato concreto, objetivo y fácilmente medible.

Por eso mismo, el “plazo razonable”<sup>3</sup> puede ser considerado no solo como una de las garantías procesales más relevantes entre las que el CEDH proclama<sup>4</sup>, sino como una condición insoslayable para los Estados de Derecho<sup>5</sup>.

## **2.1 El derecho a un plazo razonable: contenido.**

¿Qué significa, en el contexto procesal, la expresión “dilación indebida”?

Se trata de una noción que, como ya hemos señalado, evoca uno de los problemas más graves al que se pueda enfrentar un sistema democrático y que consiste en episódicos -y no por ello, menos importantes- o sistemáticos retrasos injustificados -y por ello, indebidos- en la resolución de conflictos judiciales<sup>6</sup>.

Debido a ello, el Convenio establece y exige a los Estados contratantes el cumplimiento de una obligación<sup>7</sup>: organizar el sistema judicial de manera tal que sus órganos jurisdiccionales puedan resolver todos los asuntos presentados ante ellos sin ninguna dilación injustificada, es decir, en un plazo de tiempo razonable.

La necesidad de un proceso sin dilaciones indebidas no constituye un argumento a favor de la supuesta superioridad del “proceso sumario” respecto al proceso satisfactoriamente instruido. Como sostiene el mismo Tribunal de Estrasburgo, aunque el

---

<sup>3</sup> Queremos señalar que, en este trabajo, emplearemos en alguna ocasión la expresión concreta “plazo razonable” para referirnos directamente al derecho a la duración razonable de los procesos.

<sup>4</sup> Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su art. 14.3.c) reconoce entre todas las garantías del acusado el derecho a ser juzgado “sin dilaciones indebidas” y el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que exige que el proceso se desarrolle dentro de un plazo razonable.

<sup>5</sup> Como correctamente pone en evidencia J. GONZALEZ PEREZ (*El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 1989, p. 118), la lentitud de los procesos es generadora de una creciente desconfianza hacia la efectividad resolutoria de juzgados y tribunales y de la consiguiente resistencia a acudir a la fórmula procesal. La inhibición ante la justicia genera una creciente tendencia a acudir al arbitraje, o bien, en el peor de los casos, a adoptar una actitud pasiva. Véase también J. SALMON, *Le concept de raisonnable en droit international public, Mélanges offerts à P. Reuter*, París, 1992, pp.448 y ss.

<sup>6</sup> Es significativa la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional español (Sentencia 26/1983, de 13 de abril), por el que “desde el punto de vista sociológico y práctico, puede afirmarse que una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva.”

<sup>7</sup> Cfr. J. C. SOYER y M. DE SALVIA, “Article 6”, en L. E. PETITTI, E. DECAUX y P. H. IMBERT, (Coord.), *La Convention Européenne des Droits de l’Homme. Commentaire article par article*, Ed. Economica, París, 1995, p. 268, donde se configura esta obligación como una autentica obligación de resultado.

Art. 6 CEDH exige que los procesos judiciales sean rápidos, la norma enfatiza, más general, el principio de una administración correcta de la justicia<sup>8</sup>.

La complejidad del mandato contenido en este precepto resulta evidente: todo Estado del Consejo de Europa -Italia entre ellos- tendrá que garantizar una justicia ponderadamente rápida, que no se caracterice por retrasos injustificados y que, al mismo tiempo, sea capaz de perseguir eficaz y satisfactoriamente la función de establecer, conforme a Derecho, lo que es "*bonum et equum*".

## 2.2 El derecho a un plazo razonable: ámbito de aplicación.

El Art. 6 CEDH tiene un amplio margen de aplicación, desarrollando sus efectos tanto en la jurisdicción civil - "*...los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil*"- (incluidos casos de naturaleza laboral, mercantil, etc.), como en la jurisdicción penal - "*sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal*"<sup>9</sup>-.

Naturalmente, en todos estos sectores es exigible el principio que prohíbe las dilaciones indebidas. Existen, sin embargo, también otros ámbitos jurisdiccionales que no pueden ser reconducidos a la dicotomía "civil-penal", en los que es de aplicación la garantía objeto de nuestro análisis: es suficiente pensar a la jurisdicción constitucional y a la peculiar labor que algunos Tribunales Constitucionales desarrollan para la protección de los derechos fundamentales<sup>10</sup>.

Merece la pena recordar que el derecho al plazo razonable destaca por su carácter autónomo respecto a las cuestiones jurídicas de origen, debatidas durante el proceso

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 27 de julio de 1968, caso *Neurmeister c. Austria*.

<sup>9</sup> Véase las SsTEDH de 16 de septiembre de 1996, caso *Süssmann c. Alemania*; de 25 de febrero de 2000, caso *Gast y Popp c. Alemania*; de 12 de junio de 2001, caso *Trickovic c. Eslovenia*. Además J. Velu y R. Ergec, "La convention européenne de droits de l'homme", ob. cit., pp. 390-391.

<sup>10</sup> En realidad, los órganos nacionales llamados a la protección de los preceptos constitucionales -y ocasionalmente a la protección de los derechos fundamentales- no pueden ser, ni son equiparados totalmente, a las demás jurisdicciones ya que, como estima el Tribunal de Estrasburgo, "*el desarrollo de la función de guardián de la Constitución obliga [...] a tener en cuenta otros factores, distintos del mero orden cronológico en el que los asuntos se han recibido a su registro, factores tales como la naturaleza del asunto y su importancia en términos políticos y sociales.*" (STEDH de 12 de junio de 2001, caso *Trickovic c. Eslovenia*). Por eso mismo, el Tribunal de Estrasburgo no pretende liberar a los jueces constitucionales de sus responsabilidades hacia el acatamiento del Art. 6 en general, y del principio de prohibición de las dilaciones indebidas, en particular. De hecho, el TEDH ha pasado a fiscalizar el respeto del principio de plazo razonable en sede exclusivamente constitucional, a partir del año 1996 como demuestran, entre otras, las SsTEDH de 16 de septiembre de 1996, caso *Sussman c. Alemania*; STEDH de 1 de julio de 1997, caso *Probsteimer c. Alemania*; STEDH de 1 de julio de 1997, caso *Pammel c. Alemania*.

judicial. En este sentido, prescindiendo del fondo de esas cuestiones, la doctrina del TEDH demuestra que la responsabilidad de los Estados contratantes emerge cada vez que un órgano jurisdiccional nacional es incapaz de asegurar la aplicación de la ley en un espacio de tiempo razonable. Y, para ello, el Tribunal de Estrasburgo toma en consideración, integralmente, todos los distintos grados de juicio<sup>11</sup>.

Igualmente, es necesario no confundir el derecho al plazo razonable con el derecho a la razonabilidad del tiempo de la prisión preventiva<sup>12</sup>, aunque estas dos situaciones jurídicas compartan características comunes: la relevancia del elemento temporal, el ámbito de aplicación, el recurso a los mismos criterios para la determinación de sus alcances, el propio contenido material. Como puso en evidencia el Tribunal de Estrasburgo (caso *Stogmuller c. Austria*)<sup>13</sup> mientras el Art. 6.1 CEDH “*se extiende a todos los justiciables y su objeto es protegerles contra la excesiva lentitud del procedimiento [y] en materia punitiva especialmente se propone evitar que la incertidumbre del inculpado sobre su situación se mantenga demasiado tiempo, aunque se encuentre en libertad provisional*”; el Art. 5.3 CEDH “*se refiere solamente a las personas acusadas que se encuentran recluidas en prisión preventiva [...] y se presenta como un precepto independiente que produce sus propios efectos*”<sup>14</sup>. Entre esos efectos, el más importante es, sin duda, el de devolver -provisionalmente, si cabe- la libertad al

---

<sup>11</sup> Véase, entre otras, la STEDH de 14 de octubre de 2001, caso *Díaz Aparicio c. España*: en este asunto concreto, el TEDH no consideró excesiva la duración del proceso ante la Audiencia Nacional -un año y seis meses-, sin embargo, tras tomar en consideración la duración completa del juicio en su conjunto (incluyendo, de esta manera, también la instancia ante el Tribunal Constitucional), la Corte europea termina condenando al Estado español por un excesivo retraso -cuatro años, seis meses y dos días- en la resolución del caso, a pesar de las argumentaciones defensivas que alegaban una supuesta y genérica complejidad del mismo.

<sup>12</sup> Consagrado en el Art. 5.3 CEDH, por el que: “*Toda persona detenida o privada de libertad en las condiciones previstas en el párrafo 1.c, del presente artículo deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por la ley para ejercer poderes judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado a juicio.*”

<sup>13</sup> STEDH de 10 de noviembre de 1969, caso *Stogmuller c. Austria*. Aunque este caso no ha sido el primero en el que el Tribunal de Estrasburgo ha distinguido conceptualmente el contenido de los arts. 6 y 5.3, efectivamente lo precede de algunos meses la STEDH de 27 de junio de 1968, caso *Wemhoff c. Alemania*, en la que, poco satisfactoriamente, el TEDH se limita a identificar como elementos de caracterización los destinatarios de las normas, de forma tal que mientras el art. 5.3 está dirigido a todos aquellos sujetos sometidos a detención provisional, el art. 6 estaría referido a todos aquellos sujetos acusados y consistiría en evitar que estos “*permanezcan durante un tiempo muy largo bajo la implicación de una acusación y que [se] decida sobre su fundamento*”.

<sup>14</sup> Véase E. GARCÍA de ENTERRIA y otros, *El Sistema europeo de protección de los derechos humanos*, 2ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1983, p. 96.

indagado desde el momento en que el mantenimiento de su detención deje de ser razonable<sup>15</sup>.

### **2.3 El derecho a un plazo razonable: *dies a quo et dies ad quem*.**

No es posible hablar del derecho a un plazo razonable sin aclarar el criterio objetivo que identifica los retrasos de un sistema judicial, considerándolos indebidos. Es del todo evidente que ese criterio debe ser de índole “temporal”: una consideración obvia que, no obstante, no está exenta de problemas prácticos a la hora de ser puesta en práctica. La cuestión, pues, consiste en el cómputo del plazo, es decir, en la determinación de los términos de inicio y de fin de un procedimiento judicial.

Nuevamente, no se trata de un tema de escasa relevancia ya que, en el conjunto de un historial judicial concreto, el mero hecho de incluir en el cálculo una fase del juicio o excluirla, puede suponer añadir o restar años al cómputo total, con el consiguiente reconocimiento o no de una violación del Art. 6.1 del Convenio.

Una vez más, para identificar estos criterios hay que tomar en consideración esa *summa divisio* que separa, de una parte, los procesos de naturaleza civil de los procedimientos penales, puesto que el cómputo del *dies a quo* -del plazo inicial- no puede ser el mismo para los dos, como fundadamente ha considerado el Tribunal de Estrasburgo en el caso *Köning c. Alemania*<sup>16</sup>.

De esta forma, en los juicios civiles, en general, se considera correcto establecer el *dies a quo* a partir del momento en el que se ejerce la acción ante los tribunales. En el ámbito contencioso administrativo, sin embargo, el cómputo del tiempo se anticipa al momento en el que se formula oposición al acto administrativo -si es que hay que agotar previamente esta vía- y no cómo podría pensarse, directamente desde el ejercicio de la acción contencioso-administrativa. Igualmente ocurre en la jurisdicción laboral, donde se considera parte del cómputo general también los procedimientos extrajudiciales de mediación, conciliación o arbitraje. En los juicios penales, sin embargo, la formulación de la acusación en contra de un individuo marca el momento inicial del procedimiento, sin que cobre ninguna relevancia la circunstancia de que esta persona se encuentre en

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>16</sup> STEDH de 28 de junio de 1978.

situación de libertad o de detención preventiva o de arresto por otras condenas<sup>17</sup>. Esta circunstancia se justifica considerando que la finalidad del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es -como se ha señalado precedentemente- evitar que un sujeto permanezca por un periodo de tiempo injustificadamente largo en una situación de incertidumbre judicial, algo que, referido al contexto penal, supone una circunstancia indudablemente “incómoda”.

En lo que atañe al *dies ad quem* hay, nuevamente, que acudir a esa *summa divisio* a la que nos referíamos con anterioridad. Así, en la jurisdicción civil un proceso no se considera concluido con la pronunciación de la sentencia, pues ésta es únicamente una fase previa a la conclusión del juicio considerado en su totalidad. En este sentido, cobra particular relevancia la fase de ejecución del fallo que viene a traducir en efectos concretos y reales algo que, de otro modo, sólo sería una simple declaración de intenciones. Se trata de una posición doctrinal que encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Así, para la corte europea “*el art. 6.1 del Convenio exige que todas las fases de los procedimientos judiciales encaminados a resolver ‘los litigios sobre derechos u obligaciones de carácter civil’ concluyan en un plazo razonable, sin que se pueda exceptuar las fases posteriores a las decisiones sobre el fondo. Así, la ejecución del fallo o sentencia sea cual sea la jurisdicción, debe ser considerada parte integrante de un ‘proceso’ en el sentido del art. 6.1*”<sup>18</sup>.

En lo que atañe a los procesos penales, sencillamente, se estima concluido el cómputo del tiempo con la existencia de una resolución judicial firme<sup>19</sup>, por lo que se consideran todas las instancias<sup>20</sup>, incluida -como ya sabemos- un eventual recurso en sede constitucional<sup>21</sup>.

## **2.4 El derecho a un plazo razonable: elementos de la razonabilidad.**

---

<sup>17</sup> Es interesante poner en evidencia que el comienzo del cómputo del tiempo al fin de establecer una dilación indebida *ex Art. 6.1*, referido a un sujeto en situación de detención preventiva, coincide perfectamente con el comienzo del cómputo del tiempo para determinar una violación del Art. 5.3 CEDH.

<sup>18</sup> STEDH de 21 de abril de 1998, caso *Estima Jorge c. Portugal*.

<sup>19</sup> Véase STEDH de 21 de febrero de 1997, caso *Gillemin c. Francia*.

<sup>20</sup> STEDH de 28 de junio de 1978, caso *Köning c. Alemania*.

<sup>21</sup> Véase STEDH de 12 de junio de 2001, caso *Trickovic c. Eslovenia*.

Una amplia y asentada jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo<sup>22</sup>, respaldada por una consolidada doctrina<sup>23</sup>, ha determinado un complejo sistema de criterios que permiten establecer el alcance del principio que prohíbe las dilaciones indebidas en ámbito procesal.

Este sistema toma en consideración diferentes circunstancias de hecho, referidas a las particularidades de cada caso concreto, y exige evaluar atentamente:

- o la complejidad del caso;
- o la conducta del demandante;
- o la conducta de las autoridades implicadas en el asunto;
- o lo que en el litigio arriesga el demandante.

Se trata, por consiguiente, de un sistema que tiene en cuenta cuatro criterios distintos, capaces de contribuir a determinar, de forma concreta, si el tiempo invertido en la resolución del caso ha sido excesivo y, por ende, si se ha producido una violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, o si la duración del procedimiento cabe dentro de “lo normal”.

Antes de pasar a analizar cada uno de estos criterios, es necesario poner de relieve la existencia de otras pautas eficaces para determinar la existencia de una violación del derecho aquí objeto de análisis. En este sentido, a nivel nacional, es preciso resaltar la disposición del Tribunal Constitucional español que ha tomado en consideración, además de los indicados por el Tribunal de Estrasburgo, otros interesantes criterios para determinar la violación del derecho a un plazo razonable. Se trata de los llamados “*márgenes ordinarios de duración de litigios del mismo tipo*”, es decir los estándares comunes de duración, en la práctica, de un juicio con características parecidas; las “*consecuencias de la demora para los litigantes*”, un concepto relacionado con el de “*interés que el litigante arriesga en el juicio*”, pero distinto del mismo, dado que el

---

<sup>22</sup> Entre otros queremos destacar las SsTEDH de 6 de mayo de 1981, caso *Buchholz c. Alemania*; de 13 de julio de 1983, caso *Zimmermann y Steiner c. Suiza*; de 23 de abril de 1987, caso *Erkner y Hofauer c. Austria*; de 25 de marzo de 1999, casos *Unión Alimentaria Sanders S.A. c. España y Pélissier y Sasi c. Francia*; de 12 de mayo de 1999, caso *Ledonne c. Italia*; de 4 de abril de 2000, caso *I.S. c. Eslovaquia*; de 4 de abril de 2001, caso *Academy Trading Ltd. y otros c. Grecia*; de 25 de septiembre de 2001, caso *Kizilöz c. Turquía*; de 15 de noviembre de 2001, caso *Cerin c. Grecia*; de 23 de abril de 1998, casos *Adolf c. Austria*; *Süssman c. Alemania*; *Doustaly c. Francia*; de 25 de septiembre de 1998, caso *Portington c. Grecia*; de 26 de octubre de 2000, caso *Kudla c. Polonia*.

<sup>23</sup> Entre otros recordamos, en particular, N. JAYAWICKRAMA, *The judicial application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 513 y ss.

primero, a diferencia del segundo, toma en consideración todas las posibles repercusiones que una parte pueda sufrir a causa de un excesivo retraso de la justicia; y, finalmente, la “*consideración de los medios disponibles*”, es decir, la calidad y cantidad de recursos materiales y humanos -logísticos, infraestructurales, de plantilla e incluso económicos- de los que dispone la autoridad judicial para resolver el caso.

El primer criterio que vamos a analizar es el relativo a la actitud del demandante. Incluso en este caso, tenemos que acudir a la *summa divisio* entre procesos penales y civiles, ya que el comportamiento de las partes en la causa no puede tener la misma relevancia en dos ámbitos jurisdiccionales profundamente distintos.

En efecto, en el contexto civil es posible, por parte de la autoridad judicial, exigir a la parte demandante una participación atenta, diligente y activa en el proceso<sup>24</sup>, pues el procedimiento en sí responde a una instancia presentada por esa misma parte. Lo mismo, sin embargo, no puede predicarse en el caso de los procedimientos penales, donde el acusado puede no tener algún interés en una aceleración del proceso<sup>25</sup>. En efecto, no podemos olvidar que la negativa a adoptar una aptitud cooperativa con los órganos judiciales puede responder a una clara estrategia defensiva, implantada en la dilación de los tiempos procesales como mecanismo para alcanzar la prescripción del delito.

Hay que precisar, sin embargo, que mientras la “falta de cooperación” no entra en consideración en lo que al “plazo razonable” respecta; no es posible predicar lo mismo para las llamadas “maniobras dilatorias”, dirigidas exclusivamente a obstaculizar el proceso<sup>26</sup>.

En lo que atañe a la posibilidad de acudir a diferentes instancias, como dentro de poco veremos al hablar del caso *Volkwein c. Alemania*, el TEDH ha considerado, fundadamente, que el legítimo ejercicio del derecho al recurso de las resoluciones judiciales no equivale a la ejecución de “maniobras dilatorias”.

Además de eso, el criterio relativo a la actitud del demandante no representa, a menudo, un argumento útil que los Estados puedan emplear con el fin de evitar condenas por violación del Art. 6.1 CEDH. Eso se debe no solo a la dificultad de demostrar la

---

<sup>24</sup> Véase por ejemplo la STEDH de 8 de diciembre de 1983, caso *Pretto y otros c. Italia*; o la STEDH de 25 de junio de 1987, caso *Capuano c. Italia*.

<sup>25</sup> Véase la STEDH de 10 de diciembre de 1982, caso *Corigliano c. Italia*.

<sup>26</sup> Véase la STEDH de 15 de julio de 1978, caso *Eckle c. Alemania*.

existencia de estrategias dilatorias, sino porque la existencia en sí misma de todo un sistema de recursos conlleva, de manera inevitable y necesaria, un dispendio importante de tiempo<sup>27</sup>.

Otro de los criterios determinados por el Tribunal de Estrasburgo es el que atañe a la “complejidad del caso”, uno de los factores más frecuentemente invocados por los Estados contratantes para evitar una resolución condenatoria por violación del Art. 6.1 CEDH.

Se trata de un criterio cuya definición supone un auténtico reto interpretativo, ya que es sencillamente imposible predeterminedar, de manera objetiva y generalizada, el grado de complejidad de un asunto sin realizar un análisis previo del mismo. Por lo tanto, este aspecto exige un examen caso por caso y supone la concurrencia de factores distintos que dificulten la que, de otro modo, sería una rápida solución del caso: la necesidad de una larga instrucción, la existencia de dificultades objetivas para la reconstrucción de los hechos, la conexión con otros procedimientos, etc.

Por ello, la alegación de una “genérica o indefinida” complejidad de un asunto, por sí sola, puede resultar del todo irrelevante a fin de evitar una condena por violación del Art. 6.1 CEDH, si este argumento no se acompaña por la presentación concreta de pruebas que, de manera casi “empírica”, sirvan para corroborarla<sup>28</sup>.

Cabe señalar que el TEDH demuestra una disposición favorable a los justiciables y muy crítica hacia aquellos modelos judiciales nacionales que presenten la tendencia a un desarrollo de los procesos judiciales particularmente lento. De hecho, es oportuno indicar que una “objetiva complejidad del caso”, aunque probada, puede provocar igualmente la condena del Estado si, de todos modos, se aprecia una actitud indebidamente dilatoria por parte de la autoridad judicial.

Esta consideración nos conduce a tratar del tercer criterio que contribuye a determinar una posible violación del Art. 6.1 CEDH: el que concierne, de manera más

---

<sup>27</sup> Emblemática, en este sentido, es la STEDH de 23 de mayo de 1999, caso *Ladonne c. Italia*, en la que el TEDH, tras reconocer que el demandante era el propio “responsable de algunos retrasos” consideró que los mismos “no justifican la duración de los períodos entre las audiencias individuales ni la duración total del procedimiento.”

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, la STEDH de 25 de noviembre de 2003, caso *Soto c. España*.

inmediata, a la actuación de las autoridades judiciales. La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo es rica en casos en los que este criterio juega un papel relevante.

Así, por ejemplo, en el asunto *Volkwein c. Alemania*<sup>29</sup>, el TEDH remarcó la necesidad de que los órganos judiciales no mantengan una conducta dilatoria, afirmando que “*la actitud de los interesados no dispensa a los jueces el asegurar la celeridad requerida por el art. 6.1 del Convenio.*” Merece la pena recordar que, en este caso concreto, el Gobierno alemán había alegado como justificación por los retrasos judiciales, una actitud -cuanto menos- singular del demandante que había presentado dos demandas de recusación, respectivamente contra el juez de primera instancia, encargado del asunto, y contra un perito. El Tribunal de Estrasburgo estimó -fundadamente a nuestro parecer- que la responsabilidad por el retraso causado por el hecho de emplear unos recursos judiciales -sea cual sea su naturaleza- no puede recaer sobre el titular que ejerce sus legítimos derechos. Y además de ello, ya en el fondo de la cuestión, el TEDH estimó como significativa la circunstancia por la que el informe pericial había sido presentado tres años y ocho meses después de que fuera encargado por el Tribunal. La Corte de Estrasburgo, tras matizar que “*la colaboración de un perito se considera necesaria a lo largo del proceso*” y que “*corresponde al Juez asegurar la instrucción y la conducta rápida del mismo*”, consideró violado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y, por ello, sancionó el Gobierno alemán, a pesar de un infructuoso intento de atribuir la responsabilidad de los retrasos al perito judicial.

La actitud de los órganos judiciales puede ser considerada como una de las causas que, con diferencia respecto a las otras, más contribuye a provocar retrasos indebidos en sede procesal. Está claro que, con esta consideración, no queremos condenar esos órganos que, entre dificultades objetivas, desarrollan una labor tan compleja y necesaria como la función judicial.

Se trata, más bien, de concentrar nuestra atención sobre determinados mecanismos procesales que brillan por su ineficacia y sobre la falta -o insuficiencia- de “medios disponibles” que no dejan de contribuir al fracaso de determinados modelos de administración de la justicia.

---

<sup>29</sup> STEDH de 4 de abril de 2002, caso *Volkwein c. Alemania*.

### 3. “Una lucha contra el tiempo”: Italia y el derecho a un plazo razonable.

Italia ha sido condenada en numerosas ocasiones por el TEDH por violación del derecho a un plazo razonable y, más concretamente, por la excesiva duración de los juicios<sup>30</sup>. Las resoluciones condenatorias del Tribunal de Estrasburgo empezaron a acumularse a partir de los años '80, dado que ese país carecía de un recurso interno idóneo a subsanar cualquier violación del Art. 6.1 CEDH. Con la STEDH de 26 de octubre de 2000, caso *Kudla c. Polonia*, la Corte declaró contraria al contenido del Art. 13 CEDH la circunstancia por la que el Estado contratante no dispusiera de un instrumento nacional para remediar a los daños causados por la violación del derecho al plazo razonable.

Italia intentó remediar a esta grave situación ya a finales de 1999, aprobando una reforma<sup>31</sup> que afectó al Art. 111 de la Constitución italiana de 1947 (CI) para dar acogida a la noción de “*giusto processo*” (“juicio justo”) y, consecuentemente, para establecer que “*Todo juicio se desarrollará [...] con una duración razonable garantizada por la Ley*”.

De este modo, el principio relativo al plazo razonable recibía una más directa y clara configuración constitucional por medio de un mandato legal dirigido expresamente al legislador ordinario. La reforma, en otras palabras, no venía a configurar un derecho subjetivo inmediatamente exigible ante la autoridad judicial nacional, sino que prometía una corrección del sistema de justicia encaminada a erradicar el problema de las dilaciones indebidas<sup>32</sup>.

Tras la reforma del Art. 111 CI, tocaba al legislador italiano ejecutar el mandato contenido en ese precepto. Eso ocurrió con la Ley 89/2001, de 24 de marzo, “*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*”, conocida coloquialmente como “*Legge Pinto*”. La medida vino a introducir un recurso jurisdiccional (a celebrarse ante los

---

<sup>30</sup> Consultando el motor de búsqueda del TEDH (<https://hudoc.echr.coe.int/>, fecha de consultación: 10 de marzo de 2022) resultan 1272 resoluciones condenatorias a cargo de Italia por violación del derecho objeto de nuestro análisis.

<sup>31</sup> Ley Constitucional 2/1999, de 23 de noviembre, “*Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*”.

<sup>32</sup> Como señala N. G. TROCKER, (“Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il “giusto processo” in materia civile: profili generali”, en B. CAPPONI y V. VERDE, (Coord.), *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il “giusto processo” in materia civile*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2002, p. 404), en consideración de la reforma de 1999, el Tribunal Constitucional italiano no puede censurar la violación del principio relativo al plazo razonable, sino que solo puede intervenir para reprobado esas “*normas o disposizioni que prevean plazos largos, traslados inútiles de actos de un órgano judicial a otro, formalidades superflue no giustificadas por las garantías defensivas*”.

tribunales de apelación) para ofrecer a las víctimas de los retrasos de la justicia una indemnización por daños y perjuicios. Esta escueta descripción es suficiente para entender que la iniciativa adoptada por el legislador italiano, básicamente, venía a introducir un remedio interno para evitar que siguieran produciéndose condenas por parte del TEDH, por la violación del Art. 6.1 CEDH. Sin embargo, no suponía ningún remedio eficaz para atacar, desde el principio, las causas sistémicas de los retrasos judiciales. De este modo, la “lógica” -por llamarla de algún modo- seguida por las autoridades políticas italianas fue la de preferir el remedio a la prevención...y no lo contrario<sup>33</sup>.

El recurso interno no sólo no había fracasado en su intento de resolver el problema de la lentitud de los procesos en Italia, sino que había venido a aumentar la carga de trabajo de las oficinas judiciales, particularmente de los Tribunales de Apelación, llamados a evacuar, en el plazo obligatorio de cuatro meses, los procedimientos presentados por efecto de la nueva medida.

Ante la gravedad de la situación, en el año 2012, el legislador italiano decidió introducir algunas modificaciones sustanciales y procedimentales que afectaron a la Ley Pinto<sup>34</sup>, con el fin de agilizar este recurso y, además, con el objetivo de contener el gasto público exorbitante, derivado por el otorgamiento de indemnizaciones a favor de las víctimas de los retrasos judiciales. Las novedades más relevantes fueron las siguientes: la definición clara del concepto de plazo razonable (tres años para los procesos en primera instancia, dos años en segunda instancia y un año para el juicio de legitimidad; seis años para el proceso de ejecución y seis años para el procedimiento concursal); la cuantificación de la indemnización (determinada entre 500 y 1.500 euros por cada año de retraso o fracción igual o superior a seis meses); la previsión de supuestos de exclusión de esa indemnización (Art. 2.2*quinquies*); etc.

El mismo Tribunal Constitucional italiano (sentencia 30/2014, de 25 de febrero) puso claramente en evidencia que, tras la reforma de 2012, “*el recurso interno, tal y como se regula actualmente en la ley de Pinto, es insuficiente*”. Efectivamente, el citado cambio legislativo no había producido los efectos esperados ni en relación con una sustancial

---

<sup>33</sup> El Tribunal de Estrasburgo no tardó en señalar la ineficacia de la medida implementada por Italia, sino también sus efectos perversos. Vd. STEDH de 29 marzo de 2006, caso *Scordino c. Italia*.

<sup>34</sup> Introducidas por el Decreto Ley 83/2012, de 22 de junio, “*Misure urgenti per la crescita del Paese*”, convertido en la Ley 134/2012, de 7 de agosto.

reducción de la duración de los procesos, ni para limitar el gasto público generado por las indemnizaciones<sup>35</sup>.

Por todo ello, en el año 2015, el legislador italiano volvió nuevamente a modificar<sup>36</sup> la Ley Pinto, introduciendo los llamados “remedios preventivos” a la violación del plazo razonable (Art. 1<sup>ter</sup>); reduciendo la indemnización (Art. 2<sup>bis</sup>); regulando, de una manera más precisa, los casos de exclusión de esa indemnización (Art. 2.2<sup>quinqüies</sup>); introduciendo nuevas hipótesis de presunción *iuris tantum* de inexistencia del daño (Art. 2.2<sup>sexies</sup>); modificando la competencia territorial; etc.

Conjuntamente, las dos reformas de la Ley Pinto han logrado el objetivo de disminuir el número de recursos planteados ante el TEDH y, por ende, el número de condenas que Italia, de otra manera, habría sufrido. Asimismo, han servido para contener el gasto público causado por el flujo de compensaciones económicas otorgadas a las víctimas de los retrasos; logrando, por otra parte, desalentar quién esté intencionado a emprender un recurso reparatorio.

Pese a la aprobación de las dos enmiendas, el remedio interno elaborado por el legislador italiano se muestra del todo inidóneo a atacar los problemas de fondo asociados a la violación sistemática del derecho a un plazo razonable en Italia. Lo que quebranta la efectividad de la tutela judicial y frustra el correcto cumplimiento de esas obligaciones internacionales (Art. 117.1 CI) que Italia, firmando el CEDH, asumió ante su propia ciudadanía, el Consejo de Europa y el resto de los Estados contratantes.

#### **4. Las medidas de emergencia “COVID” adoptadas en el ámbito judicial: especiales referencias al proceso civil.**

Para hacer frente a la emergencia sanitaria de COVID-19 y limitar su propagación, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas normativas que han impuesto restricciones, más o menos intensas, a las libertades personales de la ciudadanía: entre el 12 de marzo de 2020 y el 3 de mayo del mismo año, Italia vivió un periodo de auténtico “*lockdown*”; entre el 4 de mayo de 2020 y el 14 de junio del mismo año, fueron levantadas

---

<sup>35</sup> Entre otros, P. D’OVIDIO, “*Legge di stabilità 2016 e modifiche alla legge Pinto: durata irragionevole a costi razionali*”, en [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), 2016. Fecha de consultación: 10 de marzo de 2022.

<sup>36</sup> Ley 208/2015, de 28 de diciembre, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”.

algunas de las medidas limitadora de las libertades individuales; y tras esos momentos, se abrió una fase de “convivencia con el virus” que condujo a la adopción, a nivel regional, de medidas diferenciadas en función de la propagación de los contagios en los distintos territorios del Estado<sup>37</sup>.

Durante las primeras fases de la emergencia pandémica, el desarrollo de la actividad jurisdiccional fue regulado por el Art. 83 del Decreto Ley 18/2020, de 17 de marzo, “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (también conocido con el nombre de “*Decreto Cura Italia*”). Con el fin de evitar la presencia de más de una persona en un mismo lugar físico, el legislador dictaminó el aplazamiento general de las audiencias, en primer lugar, del 9 de marzo al 15 de abril de 2020 y luego hasta el 11 de mayo de 2020. Simultáneamente, para el período mencionado, el legislador previó la suspensión de los plazos procesales para la realización de cualquier trámite.

En la fase siguiente (12 de mayo - 30 de junio de 2020), se encomendó a los responsables de los distintos partidos judiciales la tarea de organizar el desempeño de las actividades judiciales a través de medidas que fueran idóneas a contener la propagación del virus.

El Decreto Ley 34/2020, de 19 de mayo de 2020, “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, (llamado “*Decreto di rilancio*”), ha ampliado la obligación de presentar por vía electrónica los documentos introductorios y de personación de las partes en el juicio.

En lo que atañe al desarrollo de las audiencias, el legislador ha previsto dos nuevas modalidades: la llamada “*cartolare*” (“documentada”) y la llamada “*figurata*” (“figurativa”). Más claramente, el Art. 83 del Decreto Ley 18/2020 permite que las audiencias, que no requieran la presencia física de personas distintas de los abogados defensores, puedan realizarse mediante el intercambio y la presentación electrónica de

---

<sup>37</sup> Véase el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020, que contiene disposiciones de actuación del Decreto Ley 19/2020, de 25 de marzo, convertido con modificaciones en la Ley 35/2020, de 25 de mayo, “*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, y disposiciones de actuación del Decreto Ley 33/2020, de 16 de mayo, convertido con modificaciones en la Ley 74/2020, de 14 de julio, “*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da covid-19*”.

notas escritas que contengan únicamente las peticiones y las memorias conclusivas. Sin embargo, las audiencias que requieran también la presencia de las partes pueden desarrollarse a través de conexiones telemáticas “en remoto”, salvaguardando, en todo caso, el principio de contradicción y la participación efectiva de las partes.

Así, en lo que atañe a la jurisdicción civil, el sistema parece haber resistido al impacto de la pandemia, considerado que los procesos se han reconvertido a un formato ágil e inmediato que ha permitido el intercambio de documentación a través de mecanismos informáticos. Esta simplificación, y la posibilidad de prescindir de la presencia física de las partes en el aula, han provocado una relativa aceleración de los tiempos de duración de los juicios<sup>38</sup>.

Estas medidas, elaboradas por el legislador ante una situación de emergencia han sido fundamentales para la reanudación de la actividad judicial, garantizando al mismo tiempo la protección de la salud de los usuarios del sistema de justicia y la continuidad de un servicio público esencial.

Estas disposiciones, inicialmente prorrogadas hasta el 31 de diciembre de 2021, seguirán aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2022.

#### **4.1 El impacto de las medidas de emergencia “COVID” en el derecho a un plazo razonable.**

Desde las primeras medidas legislativas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria, el Gobierno italiano ha especificado que el período de suspensión de todas las actividades judiciales no se computaría para el cálculo del plazo de duración razonable de los juicios. El Art. 10.16 del Decreto Ley 9/2020, de 2 de marzo, “*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, a tal propósito estableció que “*a efectos del cálculo a que se refiere el Art. 2 de la Ley n° 89, de 24 de marzo de 2001, en los procedimientos*

---

<sup>38</sup> V. MAGLIONE y B. L. MAZZEI, “Giustizia a rischio blocco su processo penale e giudici di pace”, en *Il Sole 24 ore. Norme e Tributi*, 10/11/2020, disponible en <https://www.ilssole24ore.com/art/giustizia-rischio-blocco-processo-penale-e-giudici-pace-ADK5DX0>, fecha de consultación: 12 de marzo de 2022. Sin embargo, en el ámbito penal la situación ha sido sustancialmente distinta: la escasez de medios telemáticos, de la que sufren numerosos tribunales italianos, ha provocado una drástica disminución del número de procedimientos celebrados, con una consecuente dilación de la duración de los procesos. Vd. P. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021*, Corte Suprema di Cassazione, Roma, 2022.

*aplazados de oficio en virtud del presente artículo, no se tendrá en cuenta el período transcurrido entre el día siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto y la fecha del 31 de marzo de 2020*". Este último plazo fue prorrogado, en primer lugar, hasta el 31 de mayo<sup>39</sup> y, sucesivamente, al 30 de junio de 2020<sup>40</sup>.

Cabe señalar que esta disposición sólo se refiere al recurso interno, quedando sin efectos de cara a lo que pueda estimar el Tribunal de Estrasburgo: esta matización es necesaria si consideramos que, según una orientación consolidada, el TEDH suele admitir los recursos fundados en la ineficacia de un recurso nacional cuando este no garantice una reparación real y completa<sup>41</sup>.

A diferencia de otros derechos protegidos en el Convenio, el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el Art. 6, no contempla excepciones que sirvan para suspender su eficacia. Si bien el Art. 15 CEDH ("Derogación en caso de estado de excepción") contenga una cláusula por la cual los Estados contratantes pueden derogar a las obligaciones que deriven del Convenio "*en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación*", dicha opción debe ser implementada siguiendo una serie de directivas descritas en el mismo precepto y, particularmente, en su tercer apartado.

La emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 suponía una amenaza para la salud pública, y -hasta ciertos extremos- también para la supervivencia de la comunidad nacional. Por eso mismo, las circunstancias vividas a principio de 2020 parecían integrar condiciones exigidas por la citada cláusula.

Entre todos los Estados contratantes, solo Estonia que activó el citado mecanismo para solicitar expresamente la suspensión de las obligaciones ligadas al Art. 6 del CEDH. Italia, sin embargo, no ha invocado este mecanismo de excepción, razón por la que, en principio, el TEDH podría valorar la ralentización forzosa de la actividad judicial según esos esquemas concretos que hemos descritos al principio de este trabajo.

---

<sup>39</sup> Art. 10 del Decreto Ley 11/2020, de 8 de marzo, "*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*".

<sup>40</sup> El Decreto Ley 28/2020, de 30 de abril, "*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*", había establecido como *dies ad quem* el 31 de julio. Sin embargo, tale enmienda ha sido suprimida en sede de conversión del Decreto en la Ley 70/2020, de 25 de junio.

<sup>41</sup> Así, entre otras, la STEDH de 16 de octubre de 2010, caso *Kudla c. Polonia*.

Sin embargo, merece la pena recordar que, entre los citados criterios, el TEDH ha determinado algunas causas que eximen al Estado de responsabilidad, particularmente cuando los retrasos del sistema de justicia se deben a una “sobrecarga temporal” generada bajo dos condiciones estrictas: un evento imprevisible que el Estado no ha causado; la existencia de medidas, implementadas por las autoridades públicas, y dirigidas a hacer frente a las emergencias o dificultades sobrevenidas. Entre estas acciones se hallan: el aumento de la plantilla judicial (magistrados y secretarios judiciales); la creación de nuevas secciones a través del nombramiento de jueces honoríficos; la predisposición de mecanismos dirigidos a garantizar la tramitación de los asuntos más urgentes<sup>42</sup>.

Como veremos a continuación, el Gobierno italiano, siendo consciente de esta doctrina, ha considerado oportuno poner en marcha un conjunto de medidas dirigidas a poner remedio a los efectos del COVID-19 en el sector justicia y, además, atacar - finalmente- algunas de las causas sistémicas de los retrasos judiciales.

## **5. Conclusiones.**

El Gobierno italiano, desde el principio ha intentado contrarrestar los efectos más negativos que la pandemia podría producir sobre el sistema judicial a través del refuerzo de la plantilla administrativa. En este marco se coloca, por ejemplo, la aprobación del Decreto Ley 34/2020, de 19 de mayo, “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Con este instrumento el Gobierno ha autorizado la contratación, por parte del Ministerio de Justicia, de 1000 unidades de personal administrativo no ejecutivo (Art. 255), con contratos de trabajo de duración determinada por un máximo de 24 meses; asimismo, se ha aprobado la convocatoria de 500 plazas para jueces auxiliares para la resolución de las causas penales pendientes ante los Tribunales de Apelación. Posteriormente, el Gobierno ha convocado un concurso para la contratación de 400 directores de la administración judicial, de 150 funcionarios judiciales, y de 2.700 secretarios judiciales con contrato indefinido.

Desde la perspectiva de la modernización del sistema de justicia, merece la pena recordar las diversas acciones que el Gobierno italiano ha recientemente emprendido,

---

<sup>42</sup> Véase, entre otras, la STEDH 13 de julio de 1983, caso *Zimmermann y Steiner c. Svizzera*.

empleando los fondos europeos destinados a impulsar la recuperación económica post COVID-19. Una parte del “*Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia*”<sup>43</sup> va a ser dedicado a atacar el problema de la excesiva duración de los juicios civiles con un objetivo claro: reducir en un 40% ese plazo en un periodo de cinco años.

En este contexto se enmarca la aprobación de la Ley 206/2021, de 26 de noviembre, “*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonche' in materia di esecuzione forzata*”. En ella se contiene una delegación legislativa al Gobierno para impulsar una reforma estructural del proceso civil e implementar mecanismos alternativos para la resolución de controversias legales (negociación y mediación asistidas). Parece del todo evidente la estrategia adoptada por el legislador italiano con el fin de reducir los tiempos procesales: hacer que las partes de un litigio sean corresponsables de su duración, exigiéndoles que adopten, en primer lugar, medidas útiles a alcanzar una solución “precontenciosa”. De esta manera, sólo tras un infructuoso agotamiento de esta fase “pre y extrajudicial”, las partes tendrán derecho a acudir a la autoridad judicial y, eventualmente, solicitar una indemnización por excesiva duración del proceso en virtud de una nueva -“enésima”- versión de la Ley Pinto que debería ver la luz una vez que el Gobierno italiano agote la delegación legislativa.

Otros puntos fundamentales de la reforma destinada a modernizar y agilizar el sistema de justicia italiano son los siguiente: la revisión de la disciplina del juicio de cognición en primera instancia y ante los juzgados de paz, con la previsión de la presentación electrónica de documentos ante dicha jurisdicción; una serie de cambios referidos a los recursos de apelación y de casación; el refuerzo y la consolidación de esos instrumentos informáticos y telemáticos que han servido para paliar la situación de emergencia durante la pandemia; una atención renovada a las cuestiones procesales inherentes al derecho de familia, con la creación del “*Tribunale per le persone, per i*

---

<sup>43</sup> Trátase de un conjunto de inversiones y reformas articulados en seis ámbitos distintos (digitalización, innovación, competitividad y cultura; revolución verde y transición ecológica; infraestructura para la movilidad sostenible; educación e investigación; inclusión y cohesión; salud). Vd. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/68-incentivi/2042324-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-i-progetti-del-mise#:~:text=Il%20Piano%20Nazionale%20di%20Ripresa,giustizia>, Fecha de consultación: 11 de marzo de 2022.

*minorenni e per le famiglie*” y la predisposición de un procedimiento único para esta jurisdicción. Por otra parte, la reforma del proceso civil va encaminada también a garantizar una mayor protección de las mujeres víctimas de la violencia de género y de los menores.

Para la efectiva implementación y entrada en vigor de estos cambios es necesario esperar la aprobación de los correspondientes decretos legislativos por parte del Gobierno, algo que debería producirse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley de delegación.

Por todo ello, puede ser prematuro valorar cuáles serán los efectos reales de esta reforma y “predeterminar” su capacidad de conseguir algunos de los objetivos más necesarios para el sistema judicial italiano, entre ellos, lograr igualar -o aproximarse a- los estándares europeos de eficacia y duración de los procesos civiles.

Desde ahora podemos celebrar el hecho de que la reforma consista en una intervención sistemática en la que convergen, por un lado, cambios significativos del cuerpo normativo del proceso civil con el refuerzo, por otro, de los instrumentos de resolución alternativa de conflictos. Cabe recordar que la incesante sucesión de reformas producidas en este mismo ámbito, de manera fragmentaria en la última década, no sólo no ha producido resultados positivos en cuanto a la duración y eficacia del proceso civil, sino que ha provocado una sensación de malestar generalizado entre los profesionales del “derecho viviente”.

Por todo ello, no debemos olvidar que la estabilidad de las reglas del proceso constituye un factor decisivo para que cada órgano judicial y cada letrado/a puedan desarrollar correctamente -y en un plazo razonable- sus imprescindibles labores.