

CASO VAN DE HURK CONTRA LOS PAÍSES BAJOS

Artículo 6.1 (Derecho a un proceso justo. Decisión por un tribunal sobre litigios. Falta de decisión) Sentencia de 19 de abril de 1994

Mediante fallo dictado en Estrasburgo el 19 de abril de 1994 y recaído en el caso Van de Hurk contra Holanda, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó por seis votos contra tres que hubo infracción del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, debido a que un «tribunal» no «decidió» sobre la disputa relativa a los derechos y obligaciones de naturaleza civil del actor y, por unanimidad, que no hubo desconocimiento de la citada cláusula en lo que respecta al carácter equitativo del procedimiento.

El fallo fue leído en audiencia pública por D. Rolv Ryssdal, *Presidente* del Tribunal.

1. HECHOS

El actor es industrial lechero. En enero de 1984 suscribió determinados compromisos financieros con el fin de ampliar sus establos, adaptarlos a las normas modernas y aumentar su capacidad; ello le permitió aumentar su riqueza lechera.

De acuerdo con el Reglamento de la CEE núm. 856/84, del 31 de marzo de 1984, puesto en vigor en Holanda por la orden del 18 de abril de 1984 sobre la deducción complementaria (*Bechikking Superheffing*), el industrial lechero sólo podía producir una cantidad determinada de leche («cantidad de referencia»). Todo excedente daba lugar al pago de una penalización o de una «retención complementaria».

Al actor le fue concedida una cantidad de referencia que, según afirmaba, no le permitía cumplir sus obligaciones financieras. Reclamó un aumento de la cantidad no sujeta a retención, habida cuenta de las inversiones por él realizadas y de la mayor capacidad de sus establos. El requerimiento fue rechazado por el ministro de Agricultura y Pesca.

El 27 el interesado presentó una reclamación ante el citado ministro; fue desestimada el 11 de noviembre de 1985 debido a que el aumento de sus establos no era lo bastante importante. El 6 de diciembre de 1985 se dirigió al Consejo de Apelación en Cuestiones Económicas (*College van Beroep voor het Bedrijfsleven*).

En la audiencia celebrada por éste el 19 de abril de 1989 el ministro repitió que el aumento de capacidad de los establos del actor era insuficiente; asimismo, según él, el interesado no había invertido una cantidad de dinero lo bastante importante como para poder pretender una cantidad de leche superior. El actor combatió esas alegaciones y presentó su propia estimación del importe por él invertido.

El 16 de junio de 1998 el Consejo de Apelación en Cuestiones Económicas rechazó el recurso del actor en cuanto al fondo. Estimó en especial que no podía tener en cuenta la evaluación del interesado, presentada por primera vez en la audiencia, dado que ello colocaría a la parte contraria en situación de desventaja.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

El recurso fue sometido a la Comisión el 1 de diciembre de 1989 y ésta lo declaró admisible el 8 de enero de 1992.

Después de intentar en vano obtener un acuerdo amistoso, el 10 de diciembre de 1992 la Comisión aprobó un informe en el que se establecían los hechos de la causa y se formulaba por doce votos contra cinco la opinión de que hubo infracción del artículo 6.1 del Convenio.

La Comisión trasladó el caso al Tribunal el 13 de febrero de 1993, lo que imitó el Gobierno holandés el 11 de marzo de 1993.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 6.1

Nadie niega que el caso afecta a una disputa sobre «derechos y obligaciones de naturaleza civil», de tal suerte que es de aplicación el artículo 6.1.

1. «Tribunal independiente»

El actor sostiene que su causa no fue oída por un «tribunal independiente», dado que el artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa en Cuestiones Económicas habilitaba a la Corona -es decir, al monarca, actuando a instancias y bajo la responsabilidad política del ministro afectado- para prohibir la ejecución de este o aquel fallo del Consejo de Apelación en Cuestiones Económicas.

En opinión del Tribunal, al no poder ser modificada por una autoridad no judicial en detrimento de una de las partes, la facultad para hacer que una decisión sea obligatoria es algo inherente a la noción misma del «tribunal», tal como confirman los términos «que decidirá» (*determination*). Cabe, pues, considerarla como uno de los elementos de la «independencia» exigida por el artículo 6.1.

El Tribunal hace constar que no hay nada en los elementos de que dispone que indique que la mera existencia de las facultades objeto de discusión influyera en el modo en que el Consejo trataba y resolvía los casos que le eran presentados. En particular, no cabe atribuir ningún peso a la reducida tasa de éxito (no más del 2 por 100) de los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas en virtud de la orden de 1984. Al no garantizar el artículo 6 un resultado determinado, el Tribunal no puede estatuir en el caso concreto sobre la cuestión del respeto o falta de respeto de esa disposición, refiriéndose únicamente a las posibilidades de éxito del actor. En opinión del Gobierno, el artículo 74 no impedía considerar al Consejo como «tribunal», dado que no confería a la Corona la facultad de invalidar sus fallos en cuanto a los motivos, sino únicamente la posibilidad de bloquear sus efectos en la medida en que fueran contrarios al interés general. Además, en todo caso esa disposición era letra muerta. Y destacar que jamás hizo uso de ella y que debía derogarse a la entrada en vigor del nuevo Código Administrativo General el 1 de enero de 1994. En cuanto al primer argumento, el Tribunal, sin dejar de admitir que el artículo 74 puede interpretarse como indica el Gobierno, observa que para el litigante lo que importa son las consecuencias del proceso -la parte dispositiva de la resolución-; el contenido real de los derechos y obligaciones de naturaleza civil del interesado viene determinado por esa parte dispositiva.

Tampoco cabe admitir que el artículo 74 hubiera perdido todo su alcance jurídico. Al igual que la Comisión, el Tribunal no puede olvidar que en la época objeto de consideración de esa disposición formaba parte del Derecho y siguió formándolo durante algunos años más. Nada impedía a la Corona (en la persona del Ministro de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca) hacer uso de las facultades en cuestión si lo hubiera estimado necesario o conveniente teniendo en cuenta lo que éste podía percibir como de interés general.

En ese contexto, el Gobierno mantiene, asimismo, que si la Corona hubiera hecho alguna vez uso de las facultades que le confería el artículo 74, la persona afectada habría podido someter su caso a las jurisdicciones civiles a efectos de control de la decisión. Sin embargo, en ausencia de disposición jurídica clara y de la jurisprudencia sobre la cuestión, el Tribunal no se encuentra en situación de verificar la existencia y la efectividad de semejante recurso.

De ello resulta que en la época pertinente el artículo 74 de la Ley de 1954, que siguió vigente hasta el 1 de enero de 1994, autorizaba al ministro a privar total o parcialmente de sus efectos a un fallo del Consejo en detrimento de uno de los litigantes. Por consiguiente, faltaba uno de los atributos esenciales de un «tribunal».

Esa falta puede, sin embargo, compensarse con la disponibilidad de una forma de control posterior por parte de un órgano judicial que ofrezca todas las garantías exigidas por el artículo 6.

Según el Gobierno, ése era, efectivamente, el caso.

En primer lugar, el artículo 75 de la Ley de 1954 preveía la posibilidad de un nuevo examen por parte del mismo Consejo; ese nuevo examen debía llevar necesariamente a un fallo en el que ordenara a la Administración abonar daños y perjuicios, y la Corona carecía de facultades para neutralizar tales decisiones. Luego al ser el Convenio directamente aplicable a Holanda, el actor -en virtud de principios bien establecidos de Derecho holandés- habría podido someter el caso a los tribunales civiles sobre la base de que no cabía considerar al Consejo como un tribunal independiente en el sentido del artículo 6 del Convenio.

En cuanto al primer remedio, el Tribunal destaca que el Consejo no podía apartarse de la decisión emitida por la Corona en virtud del artículo 74. Por consiguiente, no cabe considerar en absoluto que se tratara de un recurso efectivo. Además, si la obtención de una indemnización hubiera sido posible en la hipótesis de un uso por la Corona de las facultades que le atribuía el artículo 74, esa reparación no podría ponerse en pie de igualdad con

1057 las ventajas obtenidas gracias al fallo original del Consejo, en el que se instaba a la Administración a adoptar una decisión determinada en favor de la parte que solicitaba el control.

En cuanto al segundo recurso, su eficacia está en tela de juicio. Tal como declara el Gobierno, las raras veces que las jurisdicciones civiles han estatuido sobre la cuestión han estimado que el Consejo «presenta[ba] garantías suficientes de control judicial».

Conclusión: hubo infracción del artículo 6.1 en la medida en que no hubo ningún «tribunal» que «decidiera» acerca de la disputa sobre los derechos y obligaciones de naturaleza civil del actor.

2. Carácter equitativo del procedimiento

El Sr. Van de Hurk se queja de que el artículo 6.2 de la Orden de 1984 le imponía la obligación

de presentar de golpe el conjunto de sus alegaciones y pruebas, en tanto que su adversario -el ministro- pudo adoptar sus argumentos a medida que la causa evolucionaba.

El Tribunal estima que esa queja no tiene en cuenta el hecho de que, si bien en el procedimiento desarrollado ante el Consejo el ministro basó efectivamente su defensa en nuevos argumentos, distintos de aquellos en que basó el rechazo original del recurso del Sr. Van de Hurk, éste fue autorizado a presentar, en especial, un informe de su contable, al igual que contraargumentaciones. Por tanto, no sólo tuvo realmente la oportunidad de responder, sino que también la aprovechó de manera efectiva. Por consiguiente, no ha quedado establecida ninguna infracción del principio de «igualdad de armas».

El actor mantiene asimismo que su caso no fue oído «de manera equitativa» al haberse negado el Consejo a tomar en consideración la estimación que le había presentado en la audiencia.

El Tribunal estima que el artículo 6.1 tiene sobre todo como efectos el obligar al «tribunal» a realizar su propio examen de las pretensiones, argumentos y pruebas presentados por las partes, sin perjuicio de la apreciación de la pertinencia de los mismos para su decisión.

El Consejo había resuelto aplicar un método de cálculo distinto del preconizado por el interesado y llegó así a un resultado que no era favorable a este último. No corresponde al Tribunal criticar esa elección; por regla general, la apreciación de los hechos es un ámbito que incumbe a las autoridades nacionales. Ciertamente, el Consejo se negó a examinar la nueva cifra avanzada por el actor; sin embargo, éste no la presentó hasta el último momento posible, a saber, en el debate oral, después de que el ministro hubiera respondido por escrito a sus propias observaciones escritas. Teniendo en cuenta esas circunstancias, el Consejo no infringió el artículo 6.1 al negarse a tomar en consideración la nueva cifra del Sr. Van de Hurk. Éste enuncia finalmente una serie de quejas relativas, en suma, al hecho de que en su fallo el Consejo no hubiera examinado, o no lo hubiera hecho suficientemente, diversas alegaciones presentadas por él.

El Tribunal estima que si bien el artículo 6.1 obliga a los tribunales a motivar sus decisiones, no cabe entenderlo en el sentido de exigir una respuesta detallada a cada argumento. Asimismo, no incumbe al Tribunal Europeo investigar si los argumentos han sido adecuadamente tratados. Realizando una apreciación general, el Tribunal estima que el fallo del Consejo no estaba insuficientemente motivado. Por consiguiente, tampoco ha quedado establecida a este respecto ninguna infracción del artículo 6.1.

Conclusión: no hubo infracción del artículo 6.1 en lo que se refiere al carácter equitativo del procedimiento (unanimidad).

II. Aplicación del artículo 50

1. Daños materiales

El actor reclama 622.137 florines por lucro cesante más una compensación por la cantidad no sujeta a retención que, en su opinión, le fue ilegítimamente denegada y cuyo valor al 1 de julio de 1993 establece en 397.952 florines. La cantidad reivindicada se eleva, pues, a 1.020.089 florines en total.

Su petición se basa en la suposición de que el fallo del Consejo le habría sido favorable de no haberse producido las infracciones del artículo 6.1. Ahora bien, no es totalmente seguro que el resultado del caso hubiera sido distinto en ausencia de la infracción constatada. Por eso el

Tribunal estima, junto con el Delegado de la Comisión y el Gobierno, que las pretensiones formuladas por el actor a ese respecto deben ser rechazadas.

2. *Gastos y costas*

El Sr. Van de Hurk no ha recibido el beneficio de justicia gratuita ni ante la Comisión ni ante el Tribunal. Solicita el reembolso de los honorarios de abogado «directamente ligados a los presentes procedimientos» (lo que el Tribunal interpreta en el sentido de significar: los procedimientos seguidos en Estrasburgo). Hasta la audiencia se estiman en 53.000 florines sin IVA; convendría añadir a ellos los gastos de desplazamiento y estancia en que se incurrió para asistir a la audiencia misma.

El Tribunal recuerda que las costas de la justicia sólo son recuperables en la medida en que estén relacionadas con la infracción comprobada. Si bien el Sr. Van de Hurk se había quejado asimismo de la falta de equidad del procedimiento, se concentró en la cuestión en relación con la que se comprobó una infracción. Por consiguiente, el Tribunal estima razonable concederle la cantidad de 35.000 florines, que deberá aumentarse con cualquier importe que pudiera adeudarse en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido.

Los detalles relativos a los gastos de desplazamiento y de estancia no han sido comunicados al Tribunal. Éste estima, sin embargo, razonable asignar al interesado una cantidad equivalente a la que le habría sido adeudada en el marco del beneficio de justicia gratuita para cubrir sus propios gastos y los de su representante, a saber, 6.336 francos franceses.

Conclusión: el Estado demandado deberá abonar al actor 35.000 florines holandeses, que se incrementarán con cualquier importe que pudiera adeudarse en concepto del Impuesto sobre el Valor Añadido, más 6.336 francos franceses por costas y gastos (ocho votos contra uno); se rechaza la petición por el exceso (unanimidad).

De acuerdo con el Convenio, el fallo fue dictado por una sala formada por nueve jueces, a saber, los Sres. R.

Ryssdal (noruego), *Presidente*, S. K. Martens (holandés), I. Foighel (danés), R. Pekkanen (finlandés), A. N. Loizou (chipriota), J. M. Morenilla (español), F. Bigi (de San Marino), G. Mifsud Bonnici (maltés) y J. Makarczyk (polaco), así como por los Sres. M.- A. Eissen, *Secretario*, y H. Petzold, *Secretario adjunto*.

Un juez, el Sr. Ryssdal, ha expresado una opinión concordante; otros tres, los Sres. Martens, Foighel y Mifsud Bonnici, han formulado opiniones parcialmente disidentes.