

CASO TRE TRAKTÖRER AB CONTRA SUECIA

Artículos 6.1 del Convenio (Litigios en materia civil y penal) y 1 del Protocolo n.º 1 (Derecho al respeto de los bienes)

Sentencia de 7 de julio de 1989

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a los preceptos pertinentes de su Reglamento, en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, R. Bernhardt, Señora E. Palm,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto, Después de deliberar en privado el 30 de marzo y el 21 de junio de 1989, Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió este caso al Tribunal el 14 de marzo de 1988, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 10873/84, dirigidas contra el Reino de Suecia y presentada ante la Comisión el 23 de enero de 1984, en virtud del artículo 25, por una sociedad anónima sueca, «Tre Traktörer Aktiebolag».

La Comisión se remite en su escrito a los artículos 44 y 48 y a la declaración sueca reconociendo la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). La finalidad es que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió las obligaciones que imponen los artículos 6.1 del Convenio y 1 del Protocolo número 1.

2. La sociedad demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. d) del Reglamento del Tribunal, anunció su propósito de participar en el procedimiento pendiente y designó a su Letrado a este respecto (art. 30).

3. La Sala que debía constituirse comprendía de oficio a los señores G. Lagergren, Juez elegido por su nacionalidad sueca (art. 43 del Convenio), y R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. b) del Reglamento]. El 25 de marzo de 1988, el Presidente designó por sorteo celebrado ante el Secretario a los cinco miembros restantes, los señores J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, J. Pinheiro Farinha, R. Bernhardt y J. A. Carrillo Salcedo (arts.

43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, el nuevo Juez de nacionalidad sueca, la señora E. Palm, que tomó posesión de su cargo antes de la audiencia pública, y el señor R. Macdonald, suplente, sustituyeron, respectivamente, al señor Lagergren -por su dimisión- (art. 2.3 del Reglamento) y al señor Carrillo Salcedo por su retirada (arts. 22.1 y 24.2).

4. 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 sueco («el Gobierno»), al Delegado de la Comisión y al Abogado de la sociedad demandante sobre la necesidad de un

procedimiento escrito (art. 37.1). La Secretaría, en cumplimiento de las órdenes e instrucciones del Presidente, recibió la Memoria del Gobierno el 5 de septiembre de 1988, y la de la sociedad demandante el 14 del mismo mes y año.

El Secretario de la Comisión, en carta fechada el 25 de octubre también de 1988, informó al del Tribunal que el Delegado expondría su parecer en la audiencia pública. El 23 de marzo de 1989, la Comisión, en cumplimiento de lo indicado por el Presidente, aportó algunos documentos.

5. El 13 de enero de 1989, el Presidente, después de consultar por medio del Secretario a los comparecientes, señaló el 29 de marzo de dicho año como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

6. La audiencia se celebró públicamente, el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos en Estrasburgo. Inmediatamente antes el Tribunal se reunió para prepararla.

Han comparecido:

- *Por el Gobierno:*

los señores H. Corell, Embajador, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Consulares, agente;

L. Lindgrem, asesor jurídico, Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, asesor;

P. Boquist, asesor jurídico, Ministerio de Asuntos Exteriores, asesor:

- *Por la Comisión:*

el señor Gaukur Jörundsson, delegado;

- *Por el demandante:*

el señor Ravensborg, profesor de Derecho en la Universidad de Lund, asesor jurídico.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a algunas de sus preguntas de los señores Corell, en nombre del Gobierno; Gaukur Jörundsson, en el de la Comisión, y Ravensborg, representante del demandante. Las contestaciones del Gobierno y de la sociedad demandante a las demás preguntas y sus observaciones sobre la aplicación del artículo 50 del Convenio se recibieron en Secretaría en distintas fechas entre el 10 de abril y el 31 de mayo de 1989. El Delegado de la Comisión no hizo ningún comentario a este respecto.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

7. La parte demandante, *Tre Traktörer Aktiebolag* («TTA»), es una sociedad anónima sueca, domiciliada en Helsingborg, en el Condado de Malmö, y cuyo único accionista es la señora Olga Flenman.

A. El desarrollo del asunto

8. El 30 de julio de 1990 TTA empezó a gestionar el restaurante *Le Cardinal*, en Helsingborg, y consiguió una autorización para servir cerveza, vino y otras bebidas alcohólicas.

9. *Le Cardinal* había sido abierto el 6 de marzo de 1980 por *AB City Källaren*, con licencia conseguida el 29 de febrero de dicho año. Esta sociedad, constituida en 1960 y adquirida el 1 de julio de 1977 por la señora Olga Flenman -única accionista hasta el 1 de junio de 1982, y luego poseedora de la mayoría de las acciones y miembro titular o suplente del Consejo de administración hasta el 19 de diciembre de 1983-, fue enajenada al parecer en 1987.

10. La licencia de TTA para *Le Cardinal* se mantuvo en vigor hasta el 25 de septiembre de 1981, fecha en que fue sustituida por otra con la condición de que la empresa continuara siendo un restaurante. El 9 de noviembre de 1981 fue sustituida por una tercera, con nuevas normas sobre el suministro de bebidas a los jóvenes.

1. La inspección de las autoridades fiscales

11. En 1981, los Servicios fiscales de la Junta administrativa del Condado de Malmö inspeccionaron las actividades de *AB City Källaren* del 1 de julio de 1979 al 30 de junio de 1980. Durante este período, la señora Flenman había explotado en distintas ocasiones tres establecimientos diferentes, uno de ellos el restaurante «*Le Cardinal*». La inspección, que llevó el 17 de septiembre de 1981 a un informe (o auditoría) pericial contable, puso de manifiesto varias inexactitudes en los libros; la discrepancia más importante, cifrada en 93.000 coronas suecas (SEK), se refería a la venta de cervezas, vinos y licores en el citado restaurante entre marzo y junio de 1980. Los ingresos totales de la sociedad en este período ascendían a 770.000 SEK.

12. Como consecuencia de dicho informe, la renta imponible de la señora Flenman se incremento en 100.000 SEK. Sin embargo, el Tribunal administrativo del Condado el 1 de febrero de 1988 redujo este importe aproximadamente a la mitad, y los Servicios fiscales de Helsingborg cursaron la correspondiente notificación de la rectificación efectuada.

Las actuaciones penales contra la señora Flenman

13. El informe pericial mencionado antes tuvo también como resultado la incoacción de diligencias penales contra la señora Flenman, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Delitos Fiscales. Se le imputaba, en su condición de representante de *AB City Källaren*, el incumplimiento deliberado o por negligencia grave de sus obligaciones en materia de contabilidad y los obstáculos que supuso para la revisión por los Servicios fiscales. Durante la audiencia celebrada, a la vista de las pruebas aportadas, el Fiscal redujo las acusaciones formuladas en principio en sus conclusiones de 23 de febrero de 1983.

El 27 de mayo de 1983, el Tribunal de distrito de Helsingborg absolvió a la señora Flenman, considerando que no se había probado que el resultado de los cálculos sobre bebidas alcohólicas y tabaco se debiera a errores en la contabilidad, ni que las diferencias apreciadas en el período del 6 al 17 de marzo de 1980, por falta de una caja registradora, fueran deliberadas o consecuencia de negligencia grave. En cuanto a los demás errores alegados, ni por su naturaleza ni por su alcance podían considerarse como serios obstáculos para la fiscalización, a tenor del artículo 10.

B. El procedimiento para la retirada de la licencia

1. Introducción

14. En abril de 1982, TTA pidió a la Junta administrativa del Condado que se le autorizara a tener abierto *Le Cardinal* hasta las tres de la mañana en lugar de hasta la una. La solicitud se trasladó el 3 de mayo de dicho año al Consejo social y a la Policía de Helsingborg para su informe.

El 10 de junio de 1982, la Policía la informó desfavorablemente debido a la actuación de los Servicios fiscales contra la señora Flenman (apartados 11 y 12, anteriores). En su opinión, su capacidad para el servicio de bebidas alcohólicas suscitaba dudas. El Consejo social informó en el mismo sentido el 5 de julio.

La Junta administrativa del Condado, después de dar a TTA la posibilidad de presentar sus correspondientes alegaciones, acordó el 29 de octubre de 1982 esperar, para pronunciarse sobre la petición, a que se resolviera definitivamente si la sociedad tenía la capacidad necesaria para poseer una licencia de suministro de bebidas alcohólicas.

2. El procedimiento ante la Junta administrativa del Condado

15. El informe sobre la contabilidad de 17 de septiembre de 1981 (apartado 11, precedente) fue trasladado a la sección competente de la Junta administrativa y el 4 de noviembre de 1982, la Junta lo puso en conocimiento de TTA. La Junta puntualizaba que se proponía revocar la licencia en virtud del artículo 64.2 de la Ley de 1977, reguladora de la venta de bebidas (apartado 27, posterior), y le concedía un plazo hasta el 15 de noviembre de 1982 para presentar sus alegaciones.

Después de hacerlo así, los representantes de TTA presentaron en la Junta administrativa del Condado sus libros de contabilidad en uso a la sazón, y afirmaron que las diferencias en cuanto a la venta de bebidas alcohólicas se debían a robos.

16. El 7 de enero de 1983 la Junta administrativa resolvió formular un apercibimiento con arreglo al artículo 64 de la Ley de 1977 (véanse los apartados 27 y 28, posteriores). La resolución decía, especialmente, lo siguiente:

«Teniendo en cuenta las comprobaciones de la auditoría efectuada y que la sociedad no ha explicado satisfactoriamente las inexactitudes, la Junta administrativa del Condado entiende que hay motivos para revocar la licencia con arreglo al artículo 64 de la Ley de 1977. En consecuencia, procedería su revocación desde ahora. El único argumento en contra de la medida es que la negligencia se remonta a la primavera de 1980, es decir, a casi tres años. En cuanto puede apreciarse, la gestión posterior del restaurante no ha suscitado ningún reparo. Por esta razón, la Junta no considera necesaria la revocación de la licencia. En cambio, formula una seria advertencia a la sociedad, a tenor del artículo 64 de la Ley de 1977.»

17. El 14 de enero de 1983, la Junta administrativa del Condado prorrogó hasta que otra cosa se resolviera la duración de la licencia concedida a TTA el 9 de noviembre de 1981. En el reverso de la licencia así prorrogada se leían las condiciones especiales siguientes:

«NORMAS APLICABLES 1. Esta licencia no es transmisible.

2. Habrá una persona responsable del servicio de bebidas...

3. Sólo se servirán las bebidas alcohólicas estando presente el responsable o su sustituto...

4. Se dará cuenta a la Junta administrativa del Condado de cualquier cambio de actividad...

5. El original o una copia de la licencia estará a la vista del público en el restaurante.

6. Las actividades se desarrollarán sin dirigirse a los jóvenes, es decir a los menores de veintidós años. El titular de la licencia lo tendrá en cuenta, especialmente en su publicidad.

La Junta administrativa del Condado recuerda que la licencia se concede suponiendo que la empresa se dedicará en gran parte a servir platos de cocina y que la sociedad, de acuerdo con sus planes, no se propone establecer una discoteca. Se indica además que la sociedad se ha comprometido a desanimar a la clientela demasiado joven por la elección de música que no será la grabada.

La Junta dispone que el servicio termine a las 2 de la mañana.»

18. El 18 de enero de 1983, el Consejo social de Helsingborg recurrió contra esta resolución ante la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales («la Dirección») y pidió la revocación de la licencia. Para ello se fundaba en las conclusiones de la auditoría y en el incumplimiento de las condiciones especiales de la licencia.

En cuanto al segundo extremo, el Consejo citaba el informe de una inspección efectuada en el restaurante el 13 de febrero de 1982 que ponía de manifiesto, entre otras cosas, que el local estaba lleno hasta el punto de que muchos clientes no encontraban sitio; que la mayoría de los clientes -cuya edad oscilaba entre los dieciocho y veinticinco años- no pasaba de los dieciocho; y que en el último piso había una discoteca abierta toda la velada. Ahora bien, según las condiciones de la licencia, la música debía ser para bailar en el mismo sitio e interpretada por una orquesta, y las actividades dirigidas a los mayores de veintidós años.

El 10 de febrero de 1983 se notificó a la sociedad (ahora) demandante que podía presentar sus alegaciones sobre el recurso, y así lo hizo el 22 de marzo siguiente.

19. El 13 de julio de 1983 la Dirección anuló la resolución de la Junta de 7 de enero anterior (apartado 16). Después de citar los apartados 1 y 2 (éste, modificado en 1982) del artículo 64 de la Ley de 1977 (véanse los apartados posteriores 27 y 28), expuso los siguientes fundamentos:

«Las disposiciones del artículo 64.2 de la Ley de 1977 se refieren especialmente a la condición de aptitud exigida por el artículo 40 en el caso de un nuevo titular de una licencia. Según la práctica establecida, la condición implica la exigencia de una aptitud personal para la venta de bebidas alcohólicas, actividad que supone una gran responsabilidad social. Cuando se trate de sociedades, el requisito es aplicable a las personas que tienen una influencia decisiva en el negocio.

La ineptitud del titular de la licencia, causa de su revocación, puede revestir distintas formas. El proyecto de Ley 1981/1982, 143, página 82, menciona la mala gestión, aunque no sea delictiva, como un ejemplo de falta de aptitud personal.

Según el artículo 70 de la Ley 1977, la contabilidad de un negocio de venta de bebidas alcohólicas debe llevarse de manera que permita la fiscalización de la actividad.

En el caso de autos, la Junta funda su resolución en un informe contable del cual resulta que la contabilidad de AB City Källaren dejaba mucho de desear en varios aspectos. Se observan, por ejemplo, diferencias en las cifras de venta de las bebidas. En opinión de la Dirección, las explicaciones dadas por la sociedad, especialmente sobre la cuestión de los robos de bebidas, ponen de manifiesto que quienes tenían una influencia decisiva en el negocio no han

demostrado la competencia que se requiere en materia de contabilidad y de vigilancia interna. Por consiguiente, el artículo 64 de la Ley es aplicable en este caso.

La Dirección comprueba que las deficiencias afectan al cumplimiento del artículo 70 de la Ley de 1977 y, en cuanto a la aptitud, son de tal naturaleza que la revocación de la licencia es la única medida que se puede considerar. La desestimación por el Tribunal de distrito de las acusaciones de obstrucción a la inspección fiscal no afecta en nada a lo dicho.

Por consiguiente, se estima el recurso.

La Dirección anula la resolución recurrida y devuelve la competencia para posteriores medidas.»

Contra esta resolución no cabía ningún recurso.

20. El 18 de julio de 1983 la Junta administrativa del Condado de Malmö revocó la licencia litigiosa con efectos inmediatos. Afirma TTA que, como consecuencia, tuvo que cerrar el restaurante al día siguiente, pero el Gobierno lo discute.

21. TTA recurrió ante la Dirección, pidiendo que la revocación se ejecutara el 1 de marzo de 1984, pues de no ser así los plazos para la notificación al personal le causarían dificultades financieras.

La Dirección rechazó el recurso el 15 de agosto de 1983, considerando, a la vista de su anterior resolución, que debía respetarse el principio general, formulado en el artículo 67, del carácter inmediatamente ejecutivo de las medidas tomadas en aplicación de la Ley de 1977. Contra esta resolución no cabía ningún recurso.

22. La sociedad demandante, en una carta dirigida al Gobierno el 23 de enero de 1984, pidió una indemnización por la revocación de la licencia, requiriéndole para que comprobara que la resolución de la Junta violaba en su perjuicio los derechos garantizados por el Convenio, y alegando además una aplicación indebida de la legislación sueca.

El 16 de febrero de 1984 el Gobierno remitió la petición de indemnización al Canciller de Justicia y resolvió no tomar ninguna medida sobre las demás cuestiones. El Canciller rechazó la petición el 5 de marzo de 1984, entendiendo que no se había probado que la autoridad hubiera cometido un error que comprometiera al Estado a tenor de la Ley de 1972 de responsabilidad civil (apartado 32, posterior).

23. En junio de 1984 se vendió *Le Cardinal* por el precio de 1.500.000 SEK.

II. El Derecho y la práctica nacionales aplicables

24. Suecia pretende limitar el consumo total de alcohol y luchar contra su abuso y las consecuencias nocivas para la salud. Las limitaciones en esta materia se remontan a tiempos muy anteriores. Desde 1895, los restaurantes y bares que sirven bebidas alcohólicas necesitan una licencia, y desde el principio de los años 1900 el Estado tiene el monopolio del comercio al por mayor y al por menor del alcohol. Estas restricciones continúan en vigor.

La Ley vigente sobre la venta de bebidas fue promulgada en 1977 y regula el comercio de cerveza, vinos y licores, así como su suministro en los bares y restaurantes, la concesión de las necesarias autorizaciones y la inspección de los locales. Completa su regulación un Reglamento de la venta de bebidas.

25. Sólo pueden servirse las bebidas alcohólicas previa concesión de la correspondiente licencia (art. 34 de la Ley). A este respecto, el artículo 40 dispone lo siguiente:

«Para la concesión de una licencia, se tendrán en cuenta especialmente las necesidades para el restaurante, la aptitud del solicitante y las condiciones de los locales.»

Las licencias se expiden por la Junta administrativa del Condado en que esté situado el establecimiento. Cuando la petición se refiera a un nuevo establecimiento de bebidas, la Junta consultará al Ayuntamiento y a la Policía local antes de resolver. Podrá hacerlo, incluso en los casos de transmisión de la licencia a otros propietarios, de prolongación del horario del servicio o de revocación de la ya concedida.

La Junta informará al Consejo social local de sus resoluciones sobre la venta de bebidas alcohólicas. Por su parte, el Consejo social y la Policía le darán cuenta de cualquier circunstancia que pueda afectar a la aplicación de la Ley de 1977.

26. Las autoridades locales y los interesados pueden recurrir ante la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales las resoluciones dictadas por la Junta administrativa del Condado con arreglo a la Ley de 1977. La Dirección resuelve en última instancia (art. 68), y además fiscaliza la aplicación de la Ley y del Reglamento a escala nacional.

27. Hasta el 1 de julio de 1982, el artículo 64 de la Ley de 1977 disponía lo siguiente:

«1. La autoridad que concedió la licencia la revocará o la limitará a determinadas bebidas cuando la venta de las alcohólicas, al amparo de una licencia otorgada con arreglo a esta Ley, afecte al orden público, a la sobriedad o perturbe la seguridad pública o en el caso de que no se cumplan los preceptos legales o las condiciones establecidas a su tenor. Cuando se considere posible remediar la situación sin necesidad de una medida tan grave, se sustituirá por un apercibimiento o por unas instrucciones especiales al titular de la licencia.

2. Se aplicará también el primer apartado, *mutatis mutandis*, si no se cumplieran las condiciones de la concesión de una licencia.

3. En los casos a que se refiere el apartado primero o el segundo, podrá dejarse sin efecto la aprobación de un director o de su sustituto.»

28. En 1982 se modificó el segundo apartado del artículo 64 (SFS 1982: 298), que desde el 1 de julio de dicho año dice así:

«Se aplicará también el primer apartado cuando no pueda seguir considerándose apto al titular de la licencia para la venta de bebidas alcohólicas o cuando no se cumplieran las condiciones de la concesión.»

A este respecto, el proyecto de ley del Gobierno (pág. 82)

se refería a las recientes reclamaciones ante la Dirección sobre la revocación de licencias por la mala gestión del titular. La modificación también puntualizaba (pág. 87) que puede darse el caso de considerar inepto al titular, aunque la venta de bebidas alcohólicas haya respetado la legislación vigente. Sólo puede tenerse en cuenta una gestión muy mala a estos efectos. Quienquiera que cumpla mal sus obligaciones tributarias o en materia de contabilidad o en el suministro de informaciones no será apto para poseer una licencia. Sin embargo, no es necesario que la gestión censurable sea delictiva ni siquiera intencionada. La negligencia grave

en el cumplimiento de estas obligaciones también puede ser motivo para intervenir.

29. En cuanto a la contabilidad, el artículo 70 de la Ley de 1977 establece lo siguiente:

«La contabilidad de un establecimiento que venda bebidas alcohólicas deberá llevarse de manera que permita la fiscalización de sus actividades. El Director exhibirá los libros de contabilidad a requerimiento de la Autoridad que concedió la licencia. Deberá también facilitar las informaciones estadísticas conforme a las normas dadas por el Gobierno o, previa su resolución, por la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales.»

Según los trabajos preparatorios del texto legal transcrito, una contabilidad defectuosa demuestra la falta de aptitud para dirigir una empresa que venda bebidas alcohólicas.

30. En cumplimiento de lo dispuesto por el Gobierno, en 1985 se redactó un informe sobre la legislación sueca reguladora de la venta de bebidas (SOU 1985: 15). Su autor proponía que se estableciera un recurso ante los Tribunales administrativos de apelación contra las resoluciones de las Juntas administrativas de los Condados de esta materia. Consideraba inconveniente que la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales, con facultades de fiscalización según la Ley de 1977, actuara también como órgano de apelación, tarea más propia de los Tribunales administrativos. La propuesta se sometió al Ministerio competente para su estudio.

31. El 21 de abril de 1988, el Parlamento sueco aprobó una ley que permite a las personas privadas impugnar ante el Tribunal administrativo supremo la legalidad de determinadas resoluciones administrativas. Empezó a regir el 1 de junio de 1988; y estará vigente hasta 1991.

32. Según el capítulo 3, artículo 2, de la Ley de 1972 de responsabilidad civil, el Estado deberá pagar una indemnización en el caso de dolo o negligencia de una autoridad pública.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

33. TTA, en su demanda número 10873/84, de 23 de enero de 1984, ante la Comisión, denunciaba que la revocación de su licencia para servir cerveza, vino y otras bebidas alcohólicas en su restaurante violaba el artículo 1 del Protocolo número 1. Alegaba además que se había infringido el artículo 6.1 del Convenio, puesto que la revocación no se podía revisar por un Tribunal.

34. La Comisión admitió para su tramitación la demanda el 10 de octubre de 1985.

En su informe, de 10 de noviembre de 1987 (art. 31), opinó lo siguiente:

- a) por diez votos contra uno, que no se había violado el artículo 1 del Protocolo número 1;
- b) por nueve votos contra dos, que se había violado el artículo 6.1 del Convenio.

El texto íntegro de esta opinión y del voto particular disidente formulado se incluyen en un anexo a esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. La violación alegada del artículo 6 del Convenio

35. La sociedad demandante se queja de que el ordenamiento legal sueco no le ofrecía la posibilidad de someter a la revisión de un tribunal la revocación de su licencia para despachar bebidas alcohólicas en *Le Cardinal*; y entiende que se han violado los apartados 1 y 2 del artículo 6, redactados en la forma siguiente:

«1. Toda persona tiene derecho a que su causa se oiga... por un tribunal... que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella...

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.»

La primera cuestión que hay que resolver es si se puede aplicar el artículo 6.1, y en especial si el asunto se refería a una resolución sobre «un derecho de naturaleza civil» o sobre una «acusación en materia penal».

A. La posible aplicación del artículo 6.1

1. Litigio sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil

36. El artículo 6.1 sólo es aplicable a los «litigios» sobre «derechos y obligaciones de naturaleza civil» que puedan considerarse, por lo menos de manera defendible, reconocidos en el Derecho interno (véase, entre otras, la Sentencia Neves e Silva de 7 de abril de 1989, serie A, núm. 153, pág. 14, apartado 37). Por tanto, el Tribunal tiene que averiguar si la controversia se refería a un «derecho» y, después, si este derecho era de «naturaleza civil».

a) La existencia de un litigio sobre un «derecho»

37. En cuanto a la existencia de un litigio sobre un derecho en el sentido del artículo 6.1, el Tribunal se remite a los principios sentados en su jurisprudencia (véanse, entre otras, las Sentencias Benthem de 23 de octubre de 1985, serie A, núm. 97, págs. 14 y 15, apartado 32, y Pudas de 27 de octubre de 1987, serie A, núm. 125 A, pág. 14, apartado 31). En particular, la controversia debe ser real y seria y puede referirse tanto a la existencia misma del derecho como a su alcance y a los modos de ejercitarlo; finalmente, el resultado del procedimiento ha de ser directamente decisivo para un derecho así.

38. Según el Gobierno, no se ha suscitado ninguna seria controversia sobre un derecho. Suecia no reconoce ningún derecho a conseguir o conservar una licencia como la de que se trata, vistas las amplias facultades discrecionales de que disfrutaban las autoridades competentes; y, además, no se puede entender que la licencia en sí confiera un derecho. A mayor abundamiento, está justificado que no se atribuya a los Tribunales civiles o administrativos la resolución de las cuestiones sobre revocación de las licencias para la venta de bebidas alcohólicas que dependen de la aplicación de la política sueca en esta materia.

39. El Tribunal, como la Comisión, no comparte esta opinión.

Ante todo, la licencia confería a la sociedad demandante -sin perjuicio de la posible revocación- un «derecho» en forma de autorización para vender bebidas alcohólicas en el restaurante «Le Cardinal» de acuerdo con las condiciones establecidas en ella y en la Ley de 1977 (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia Pudas, ya citada antes, serie A, núm. 125, apartado 34). El artículo 64 de dicha Ley establece las condiciones para la revocación de la

licencia, a saber, los casos en que la venta de las bebidas afecta al orden público, a la sobriedad o a la tranquilidad pública, o en que se incumplan las exigencias de la licencia o de la misma ley, incluida la de la aptitud del titular. La última deja a las autoridades administrativas competentes una facultad un tanto discrecional, pero las resoluciones de revocación deben tomarse en el marco de la Ley de 1977. Cuando la Dirección Nacional se pronunció el 13 de julio de 1983 sobre la aptitud de TTA, interpretó el artículo 64 de la Ley en relación con el 40 y el 70 para llegar a la conclusión de que la revocación era la única medida posible (apartado 19, anterior).

Las autoridades competentes, al apreciar las circunstancias de acuerdo con la Ley de 1977, habrían podido optar, a tenor del artículo 64.1, por una medida más suave que la revocación, por ejemplo, la limitación de la licencia a determinadas bebidas, un apercibimiento o instrucciones especiales (véase el apartado 27, anterior). En realidad, la Junta administrativa del Condado, en su primera resolución de 7 de enero de 1983, consideró suficiente dirigir un serio apercibimiento a la sociedad (ahora) demandante (apartado 16).

40. Teniendo en cuenta estas circunstancias, TTA podía sostener razonablemente que la legislación sueca le permitía continuar dirigiendo su restaurante con arreglo a la licencia, salvo si infringía las condiciones establecidas en ella o si incurría en alguna de las causas legales de revocación (art. 64). Alegaba también que la revocación era ilegal y no se fundaba en ningún interés público defendible, con lo cual las autoridades competentes habían incurrido en una desviación de poder. Es decir, que la sociedad discutía la legalidad de la medida.

Además, el procedimiento en cuestión llevó a la revocación por la Junta administrativa del Condado de la licencia de la entidad demandante (apartado 20, anterior); por tanto, fue decisivo para el derecho controvertido.

b) La «naturaleza civil» del derecho

41. Según la jurisprudencia del Tribunal, el concepto de «derechos y obligaciones de naturaleza civil» no se debe interpretar mediante una mera referencia al Derecho interno del Estado demandado. El artículo 6.1 se aplica con independencia de la situación de las partes, del carácter de la ley que regula el litigio y de la autoridad competente para resolver; basta que el resultado del procedimiento sea decisivo para los derechos y obligaciones de naturaleza privada (véanse, especialmente, las citadas Sentencias Benthem y Pudas, serie A, núm. 97, pág. 16, apartado 34, y núm. 125 A, pág. 15, apartado 35).

42. Según el Gobierno, una licencia de la clase de que se trata no puede considerarse que concede un derecho de naturaleza civil en el sentido del artículo 6.1. No es transmisible y constituye uno de los medios de aplicación de la política social en materia de bebidas alcohólicas. A este respecto -subraya el Gobierno-, las cuestiones relativas a la regulación de dichas bebidas y su aplicación tienen una gran importancia desde el punto de vista del orden público. Lo demuestran el monopolio del Estado para su distribución y el régimen de las licencias que se discute. Es un aspecto fundamental de la política social sueca; e incluso se puede decir que la expedición y la revocación de estas licencias forman parte de un ámbito esencial del Derecho público.

Por último, el Gobierno entiende que no se ha demostrado que la licencia de que se trata fuera indispensable para el conjunto de las actividades de la sociedad demandante; por consiguiente, su revocación sólo afectó a su negocio de manera «escasa o indirecta».

43. El Tribunal, como la Comisión, señala que la revocación produjo consecuencias desfavorables en el crédito, en la clientela y en el valor del restaurante explotado por TTA. Le

parece, por tanto, claro que la tenencia de la licencia reclamada por la sociedad (ahora) demandante era una de las principales condiciones para continuar sus actividades en «Le Cardinal».

Ciertamente, el Estado tiene en Suecia el monopolio para la venta al por mayor de las bebidas alcohólicas, pero encarga en especial a personas y sociedades privadas, por medio de licencias, la distribución en los restaurantes y bares (apartado 24, anterior). En un caso así, los interesados desarrollan una actividad comercial privada, con fines lucrativos y en relaciones contractuales con sus clientes (Sentencia ya citada en el caso Pudas, serie A, núm. 125-A, pág. 16, apartado 37).

Para el Tribunal, teniendo en cuenta estas circunstancias, los aspectos de Derecho público invocados por el Gobierno no son suficientes para excluir de la categoría de «derechos de naturaleza civil», en el sentido del artículo 6.1, los que concedía a TTA la licencia tantas veces mencionada.

c) Conclusión

44. Como el litigio se refería, por consiguiente, a un «derecho de naturaleza civil» de la compañía demandante, el artículo 6.1 es aplicable al caso de autos.

2. La resolución sobre una acusación en materia penal

45. Según TTA, las sanciones previstas por el artículo 64 de la Ley de 1977 contra los titulares de las licencias deben considerarse de naturaleza penal. Además, la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales fundó su resolución de 13 de julio de 1983 en el texto del artículo 64.2 modificado en 1982 (apartado 19), aunque los hechos se remontaban a 1980 y 1981 (apartado 11). Por tanto, se aplicaron retroactivamente unos preceptos penales, con violación también de los artículos 6.2 y 7 del Convenio.

46. El Tribunal entiende que la revocación de la licencia no fue una resolución sobre una acusación en materia penal dirigida contra la sociedad demandante. Aunque puede considerarse como una medida severa, no cabe calificarla como sanción penal; incluso si existiera una relación con el comportamiento del titular, la característica decisiva sería su aptitud para vender bebidas alcohólicas.

De todo lo cual se deduce que ni el artículo 6.1 ni los artículos 6.2 y 7, son aplicables a este respecto.

B. El cumplimiento del artículo 6.2

47. Según la jurisprudencia del Tribunal, el artículo 6 garantiza a todos el derecho a que un tribunal conozca de cualquier litigio sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil (Sentencia Golder de 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, pág. 18, apartado 36). A la vista de la conclusión del apartado 44 precedente, el Tribunal deberá, por tanto, averiguar si TTA tuvo la posibilidad de plantear ante un tribunal que reuniera los requisitos del artículo 6.1 su reclamación sobre la legalidad de la revocación de la licencia.

48. La controversia fue resuelta por la Junta administrativa del Condado el 7 de enero y el 18 de julio de 1983 (véanse los apartados 16 y 20), y por la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales -en el recurso interpuesto- el 13 de julio y el 15 de agosto del mismo año (apartado 19 y 21). La última resolución de la Dirección, denegando la suspensión de la ejecución pedida por TTA (apartados 21), no era susceptible de una revisión de la legalidad por

los tribunales ordinarios o administrativos ni por ningún otro órgano que pudiera calificarse como un «tribunal» a los efectos del artículo 6.1. Además, el Gobierno al parecer no discute que las mencionadas autoridades administrativas no eran «tribunales», y el que ahora falla señala, de acuerdo con la Comisión y con la sociedad demandante, que efectivamente no lo eran.

49. Sostiene también el Gobierno que las personas que se consideren víctimas de un error administrativo o de una resolución opuesta al Derecho sueco pueden ejercitar contra el Estado una acción de indemnización ante los tribunales ordinarios, a tenor de la Ley de Responsabilidad Civil (apartado 32, anterior). Sin embargo, el Tribunal puntualiza que la controversia se refería a la revocación de la licencia de TTA, y no a la responsabilidad de la Administración Pública por dolo o negligencia. Por otra parte, el 4 de marzo de 1984, el Canciller de Justicia declaró que no existía tal responsabilidad (apartado 22).

Por consiguiente, esta vía no reunía los requisitos del artículo 6

C. Conclusión

50. El Tribunal llega así a la conclusión de que se ha violado el artículo 6.1.

II. La violación alegada del artículo 13 del Convenio

51. La sociedad demandante alega que a pesar de lo exigido por el artículo 13 del Convenio, no contó con ningún «recurso efectivo ante una jurisdicción nacional» para defender sus reclamaciones. Esta queja se apoya en los mismos hechos que la formulada en el ámbito del artículo 6.1.

Las exigencias del artículo 13 son menos estrictas que las del artículo 6.1 y, en el caso de autos, se absorben por éste; como el Tribunal ya ha declarado que se violó el artículo 6.1, no es necesario ahondar en la cuestión (véase, entre otras, la citada Sentencia Pudas, serie A, núm. 125-A, pág. 17, apartado 43).

III. La violación alegada del artículo 1 del Protocolo número 1

52. TTA alega además que se violó el artículo 1 del Protocolo núm. 1 («el Protocolo»), redactado en los siguientes términos:

«Toda persona natural o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados a promulgar las leyes que juzguen necesarias para la regulación del uso de los bienes, de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de los impuestos, de otros tributos o de las multas.»

A. La posible aplicación del artículo 1 del Protocolo

53. Según el Gobierno, una licencia para servir bebidas alcohólicas no se puede considerar como un «bien» en el sentido del artículo 1 del Protocolo. Por consiguiente, el precepto invocado no es aplicable al caso de autos.

El Tribunal, como la Comisión, opina lo contrario: los intereses económicos relacionados con

la explotación de «Le Cardinal» eran «bienes» a los efectos del artículo 1 del Protocolo. Por otra parte, ya dijo que la conservación de la licencia era una de las principales condiciones para continuar las actividades de la sociedad demandante y su revocación afectó desfavorablemente al crédito, a la clientela y al valor del restaurante (véase el apartado 43).

En las circunstancias del caso, la revocación supone, por tanto, una injerencia en el derecho de TTA al «respeto de sus bienes».

B. La regla del artículo 1 aplicable al caso de autos

54. El artículo 1 garantiza sustancialmente el derecho de propiedad (Sentencia Marckx de 13 de junio de 1979, serie A, núm. 31, págs. 27 y 28, apartado 63). Comprende «tres reglas distintas»: la primera, que se contiene en la primera oración del primer párrafo y que tiene carácter general, formula el principio del respeto de la propiedad; la segunda, objeto de la segunda frase del mismo párrafo, se refiere a la privación de la propiedad, sometiéndola a determinadas condiciones; y la tercera -en el segundo párrafo- reconoce a los Estados contratantes la facultad, entre otras, de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general promulgando las leyes que consideren necesarias para este fin (Sentencia ya citada Sporrong y Lönnroth, serie A, núm. 52, pág. 24, apartado 6). Sin embargo, se trata de reglas relacionadas entre sí: la segunda y la tercera se refieren a supuestos particulares de ataques al derecho de propiedad y, por tanto, deben interpretarse a la vista del principio establecido por la primera (véase, entre otras, la Sentencia Lithgow y otros de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 102, pág. 46, apartado 106).

55. La injerencia denunciada, por importante que haya podido ser, no estaba incluida en la segunda frase del primer párrafo. La sociedad demandante no podía continuar su negocio de restaurante en «Le Cardinal», pero conservaba algunos intereses económicos en él como el arrendamiento de los locales y los bienes que contenían y que terminó vendiéndolos en junio de 1984 (apartado 23). Por consiguiente, no hubo una privación de propiedad en el sentido del artículo 1 del Protocolo. En cambio, la revocación de la licencia de TTA para servir bebidas alcohólicas en «Le Cardinal» era una medida de regulación del uso de bienes incluida en el ámbito del segundo párrafo.

C. El cumplimiento de las exigencias del segundo párrafo

1. La legalidad y la finalidad de la injerencia

56. La sociedad demandante no discute los fines que persigue la Ley de 1977; y reconoce, de acuerdo en esto con el Gobierno, que se continúa una política de muchos años que pretende restringir el consumo y el abuso del alcohol. Critica, sin embargo, las medidas concretas tomadas por la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales y por la Junta administrativa del Condado. Alega, en primer lugar, que se tomaron con arreglo al artículo 64.2, según el texto modificado el 1 de julio de 1982, lo cual supone su aplicación retroactiva a unos hechos acaecidos en 1980 y 1981; y, en segundo lugar, que no persiguieran la finalidad antes mencionada, sino la recaudación de impuestos, con lo cual e incurrió en desviación de poder.

57. El legislador sueco, al someter la venta de bebidas alcohólicas al régimen de licencias, tomó medidas para aplicar la política nacional en este terreno. Esto era coherente con la política social en general en Suecia y el Tribunal no duda que la finalidad, que así se pretendía, era la de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general.

58. En cuanto a la revocación que se impugna, hay que señalar que la Dirección Nacional de

Sanidad y de Asuntos Sociales fundó su resolución de 13 de julio de 1983 en el artículo 64.2 de la Ley de 1977 en relación con los artículos 40 y 70.

El Tribunal sólo tiene una limitada competencia para revisar el cumplimiento del Derecho interno. Corresponde ante todo a las autoridades nacionales la interpretación y la aplicación de sus leyes (Sentencia Chappell de 30 de marzo de 1989, serie A, núm. 152-A, pág. 23, apartado 54), y nada permite en la citada resolución considerarla opuesta al ordenamiento sueco.

No existe tampoco ningún hecho que justifique la opinión de la sociedad demandante de que la revocación de la licencia era ajena a la finalidad de la Ley de 1977. En dicha resolución, la Dirección hablaba de la «gran responsabilidad social» que supone la venta de bebidas alcohólicas y, teniendo en cuenta las explicaciones dadas por TTA sobre los robos sufridos, llegaba a la conclusión de que «las personas que tenían una decisiva intervención en el negocio no habían demostrado la competencia que se requiere en materia de contabilidad y de vigilancia interna» (apartado 19, precedente).

Por consiguiente, la revocación controvertida se ajustaba a la ley y respondía al interés general.

2. La proporcionalidad de la injerencia

59. Como subrayó la Sentencia James y otros de 21 de febrero de 1986 (serie A, núm. 98, pág. 30, apartado 37), el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo debe interpretarse a la vista del principio establecido por la primera frase del artículo. El Tribunal ha deducido de ella la condición de que la injerencia suponga un «equilibrio justo» entre las exigencias del interés general de la sociedad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales de la persona (véase, entre otras, la citada Sentencia Sporrong y Lönnroth, serie A, núm. 52, pág. 26, apartado 69). La preocupación por conseguir este equilibrio se refleja en la total estructura del artículo (*ibidem*) y, por consiguiente en el segundo párrafo. Debe haber una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad pretendida (Sentencia ya citada en el caso James y otros, pág. 34, apartado 50).

60. Según el Gobierno, las autoridades competentes cuentan con un amplio margen de apreciación al aplicar el artículo 1 del Protocolo. El margen es especialmente amplio para el Parlamento, cuyos juicios sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones deberán aceptarse por los órganos del Convenio, salvo cuando evidentemente no sean razonables e impongan «una carga excesiva a la persona afectada» (véase, entre otras, la citada Sentencia James, serie A, núm. 98, págs. 32 y 34, apartados 46 y 50). Ahora bien -según el Gobierno-, la sociedad demandante no había demostrado que el cierre de «Le Cardinal» era consecuencia de la revocación de la licencia; por tanto, no se le causó ningún perjuicio económico.

61. Sobre este último punto, el Tribunal se remite al apartado 53. No encuentra ningún motivo para excluir que el restaurante cerrara el 19 de julio de 1983 como consecuencia de la resolución de la Junta administrativa del Condado, aprobada el día antes, revocando con efectos inmediatos la licencia para servir bebidas alcohólicas. Además, la medida tuvo repercusiones económicas graves, ya que la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales no suspendió su ejecución (apartado 21). Por consiguiente, el Tribunal reconoce como lo hizo la Comisión que se trataba de una medida severa.

Ciertamente, TTA podía prever la medida denunciada, sobre todo desde que la Junta administrativa del Condado le informó el 4 de noviembre de 1982 que estaba considerando la cuestión (apartado 15). Sin embargo, se debe recordar que después de dicha fecha, las

autoridades competentes tomaron tres resoluciones positivas en relación a la sociedad (ahora) demandante: el 7 de enero de 1983 la Junta administrativa del Condado acordó en el mismo procedimiento dirigirle tan sólo un apercibimiento en virtud del artículo 64, teniendo en cuenta el considerable tiempo transcurrido -tres años- desde las inexactitudes contables de AB City Källaren y que no se habían producido más deficiencias (apartado 16); el 14 de enero renovó la licencia de la sociedad demandante para «Le Cardinal», prolongando las horas de servicio hasta las 2 de la mañana (apartado 17); y el 27 de mayo, el Tribunal de distrito absolvió a la señora Flenman de la infracción de obstruir la revisión fiscal (apartado 13).

Por otra parte, las inexactitudes contables de AB City Källaren sobre la venta de bebidas alcohólicas eran muy importantes puestas en relación con los ingresos totales (apartado 11). Los representantes de TTA las atribuyeron a los robos sufridos, pero el argumento no desvirtúa la conclusión de la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales de que se puso así de manifiesto la deficiencia en la contabilidad y en la vigilancia interna (apartados 15 y 19), aunque el Tribunal de distrito hubiese considerado no probada la negligencia grave o la intención delictiva (apartado 13).

62. La «carga» impuesta a TTA por las resoluciones impugnadas, aunque pesada, debe valorarse en relación al interés general de la sociedad. Los Estados disfrutaban a este respecto de un amplio margen de apreciación.

Aunque la Junta administrativa del Condado y la Dirección Nacional hubieran podido tomar medidas menos severas con arreglo al artículo 64 de la Ley de 1977 (véase el apartado 27), el Tribunal, teniendo en cuenta los legítimos fines de la política sueca en materia de consumo de bebidas alcohólicas, entiende que el Estado demandado buscó un «equilibrio justo» entre los intereses económicos de la compañía demandante y el interés general de la sociedad sueca.

3. Conclusión

63. El Tribunal llega así a la conclusión de que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo.

IV. La aplicación de artículo 50 del Convenio

64. El artículo 50 del Convenio dice así:

«Si la resolución del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una parte contratante se opone, total o parcialmente, a las obligaciones que se derivan del... Convenio, y si el Derecho interno de dicha parte sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de esta resolución o medida, la resolución del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

La sociedad reclamante pide una indemnización por los perjuicios sufridos y el reembolso de sus gastos y costas.

A. Los perjuicios materiales

65. La sociedad alega que el procedimiento que llevó a la revocación de la licencia le causó una pérdida de 3.996.000 SEK; a cuya cifra hay que añadir un 5 por 100 por la inflación y un 16 por 100 por intereses anuales. Además, el informe contable incrementó en 100.000 SEK la renta imponible de la señora Flenman (apartado 12); y aunque el Tribunal del Condado redujo este importe y las autoridades concedieron una desgravación, no tuvieron en cuenta el tipo anual de la inflación y la reclamación se extendía también a este aspecto del litigio.

66. Sin embargo, el Tribunal coincide con el Gobierno en la falta de relación causal entre el daño material alegado y la violación del artículo 6.1 reconocida por la Sentencia. Sin duda, la revocación de la licencia afectó al crédito, a la clientela y al valor del restaurante «Le Cardinal» (apartado 43); pero el Tribunal no puede hacer suposiciones sobre cuál habría sido el resultado del proceso si la sociedad (ahora) demandante hubiera podido someter la cuestión a un tribunal. En cuanto al aumento de la renta imponible de la señora Flenman, no tuvo ninguna relación directa con la revocación de la licencia.

Por consiguiente, no procede ninguna indemnización por los perjuicios sufridos.

B. *Gastos y costas* 67. TTA reclama, en concepto de gastos y costas, las partidas siguientes:

a) Por los honorarios de su Letrado, señor Bergkrans, durante la primera fase de los procedimientos internos, 16.000 SEK.

b) Por los honorarios del señor Ravnsborg -sesenta y cinco horas de trabajo a 1.400 SEK la hora-, 91.000 SEK.

c) Por los gastos de los viajes del señor Ravnsborg a Estrasburgo durante los procedimientos ante la Comisión y el Tribunal, 11.000 SEK.

68. El Gobierno, aunque acepta la partida c), expresa sus dudas sobre la necesidad de la a) . En cuanto a la partida b), considera excesiva la tarifa por hora y propone que se limite a 700 SEK.

69. El Tribunal, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, incluida la de que esta Sentencia sólo declara una violación en la reclamación fundada en el artículo 6.1 del Convenio, y resolviendo con arreglo a la equidad según establece el artículo 50, entiende que la sociedad demandante tiene derecho al reembolso de 60.000 SEK en concepto de gastos y costas.

El Tribunal, por estos fundamentos,

1. *Falla*, por seis votos contra uno, que el artículo 6.1 del Convenio es aplicable al caso de autos en su aspecto civil; no así en el penal;

2. *Falla*, por seis votos contra uno, que se ha violado dicho precepto;

3. *Falla*, por unanimidad, que no procede examinar también el caso en el ámbito del artículo 13 del Convenio;

4. *Falla*, por unanimidad, que el artículo 1 del Protocolo número 1 es aplicable a este caso;

5. *Falla*, por unanimidad, que no se ha violado el citado artículo 1;

6. *Falla*, por unanimidad, que Suecia debe pagar a la sociedad demandante, en concepto de gastos y costas, sesenta mil coronas suecas (60.000);

7. *Rechaza*, por unanimidad, en cuanto al exceso la reclamación de una reparación equitativa.

Hecha en inglés, y pronunciada en audiencia pública, en el Palacio de los Derechos Humanos en Estrasburgo el 7 de julio de 1989.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Por el Secretario, Firmado: Herbert Petzold, SECRETARIO ADJUNTO

Se une a la Sentencia, conforme a los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento, el voto particular del señor Pinheiro Farinha.

Rubricado: R. R. Rubricado: H. P.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL JUEZ SEÑOR PINHEIRO FARINHA

1. He votado en contra de la violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, porque, a mi entender, dicho precepto no era aplicable.

2. No se trataba de un derecho de naturaleza civil, sino de una actividad -el servicio de bebidas alcohólicas en un restaurante- que sólo puede ejercerse con una licencia administrativa, intransmisible (apartado 17 de la Sentencia) y revocable. Si el titular no ofrece las necesarias garantías o si no cumple las condiciones establecidas, se puede revocar legalmente la licencia (apartados 27 y 28).

Las causas de revocación son sólo de naturaleza administrativa y se refieren al cumplimiento de la política social; por consiguiente, las controversias que se deriven de la medida no están amparadas por el artículo 6.1 del Convenio.

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 10 de noviembre de 1987)

A. Las cuestiones litigiosas

108. Las cuestiones que hay que resolver son las siguientes:

Si la revocación de la licencia concedida a la sociedad demandante para servir cerveza, vino y bebidas alcohólicas violó el derecho que le garantiza el artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio.

Si el artículo 6.1 del Convenio es aplicable al caso y, en el supuesto afirmativo, si se violó el mismo.

B. El artículo 1 del Protocolo número 1

109. La sociedad demandante se queja de que la resolución que revocó su licencia para servir cerveza, vino y bebidas alcohólicas infringió el artículo 1 del Protocolo número 1. El Gobierno sostiene que una licencia no se puede considerar como un bien en el sentido de dicho precepto. Por consiguiente, según su opinión, el artículo 1 del Protocolo número 1 no es aplicable. En su defecto, la reclamación no tiene fundamento.

110. El artículo 1 del Protocolo número 1 establece lo siguiente:

«Toda persona natural o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho a los Estados a promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes, de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de los impuestos o de otros tributos o de las multas.»

111. La Comisión considera que los intereses económicos en relación con el negocio del restaurante de la sociedad demandante eran «bienes» en el sentido del artículo 1 del Protocolo número 1. La autorización para vender bebidas alcohólicas era un elemento importante de la explotación del restaurante y la sociedad podía legítimamente esperar conservarla en tanto que respetara las condiciones anexas. La revocación de la licencia lesionaba, por tanto, dadas las circunstancias, los derechos que garantiza a la sociedad el artículo 1 del Protocolo número 1 (T. E. D. H., Sentencia Van Marle y otros de 26 de junio de 1986 , serie A, núm. 101, pág. 13, apartados 41 y 42).

112. La Comisión, después de comprobar que la revocación de la licencia de la sociedad para servir bebidas alcohólicas fue una injerencia en el derecho al respeto de sus bienes, examinará si estaba justificada por el artículo 1 del Protocolo número 1. En este contexto, debe ante todo determinar si debe estudiarse en relación con la segunda frase del primer párrafo (privación de propiedad) o con el segundo párrafo (regulación del uso de los bienes).

113. Es evidente que la ley sobre el comercio de bebidas, especialmente los preceptos que exigen tener autorización para servir las alcohólicas, pretende vigilar estas ventas. La renovación de una autorización para despachar estas bebidas se puede considerar en algunos casos como una privación de propiedad. Sin embargo, como sucede en el de autos, la posibilidad de dicha privación dependía de la regulación del comercio de bebidas alcohólicas y, por consiguiente, el precepto aplicable aquí en el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1 (véase, *mutatis mutandis*, T. E. D. H., Sentencia Agosi de 24 de octubre de 1986 , serie A, núm. 108, pág. 17, apartado 51).

114. Según el citado segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo, la Comisión tiene que estudiar si la revocación de la autorización concedida a la sociedad demandante era «necesaria para la regulación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general». La misión de los órganos del Convenio en este contexto es fiscalizar la legalidad, la finalidad y la proporcionalidad de la revocación de la autorización (véase, por ejemplo, la demanda núm. 10388/83, resolución de 7 de diciembre de 1983, *Resoluciones e Informes*, núm. 35, pág. 235). La cuestión de la proporcionalidad requiere averiguar si hay una relación razonable entre los medios empleados y el fin perseguido, o sea, si se ha conseguido un equilibrio justo entre las exigencias del interés general y el de la persona afectada. Para ello, el Estado cuenta con un amplio margen de apreciación tanto para escoger los modos de aplicación como para juzgar si sus consecuencias están justificadas, en el interés general, por el cuidado de alcanzar el objetivo de la medida de que se trate (Sentencia Agosi de 24 de octubre de 1986 , pág. 18, apartado 52).

115. Según la sociedad demandante, la revocación de la licencia fue un abuso de poder de las autoridades y además ilegal en el Derecho sueco. Invoca, a este respecto, el artículo 7 del Convenio y alega que se ha aplicado retroactivamente el artículo 64.2 de la Ley de 1977 a

actos sucedidos antes de su modificación en 1 de julio de 1982.

116. Señala la Comisión que la revocación tenía un fundamento en el Derecho sueco: el artículo 64 de la Ley sobre el comercio de bebidas en relación con los artículos 40 y 70 de la misma. No encuentra ningún fundamento a la alegación de la sociedad sobre la ilegalidad de la resolución, bien por la aplicación retroactiva de la ley, bien por cualquier otro motivo. Por consiguiente, está convencida de que la revocación fue legal. Entiende también que la Ley sobre el comercio de bebidas se ha aplicado por el interés general en regular la venta y el consumo de alcohol. Cree, pues, la Comisión que se tomó una medida legal teniendo en cuenta el interés público.

117. En cuanto a la proporcionalidad entre la injerencia en los derechos de la sociedad demandante y la finalidad pretendida, la Comisión formula las siguientes observaciones:

118. Respecto de los efectos de la revocación de la licencia en el negocio del restaurante, no considera necesario resolver la controversia sobre la fecha de su cierre. La Comisión se ha basado en la idea, como ha alegado la sociedad demandante, de que la licencia era una condición indispensable para explotar el restaurante de manera rentable y de que fue cerrado como consecuencia de la revocación.

119. Según la Comisión, hay algunas circunstancias que permiten pensar que dicha revocación fue una medida rigurosa. Por lo pronto, el restaurante tuvo que cerrar inmediatamente. Las consecuencias eran tanto más graves cuanto que se aplicaba sin demora al haberse denegado la suspensión pedida por la sociedad demandante. Por consiguiente, las repercusiones económicas de la medida eran importantes.

120. Además, la licencia se revocó el 18 de julio de 1983, mientras que los hechos en que se fundaba -inexactitudes contables- acaecieron en el período de julio de 1979 a junio de 1980. No se ha alegado que a partir de entonces la contabilidad tuviera otras deficiencias. Por tanto, la revocación se decretó mucho después. A mayor abundamiento, además del procedimiento administrativo para la revocación, se promovió otro de naturaleza penal, sustancialmente por los mismos hechos, contra la señora Flenman, absuelta fundamentalmente por falta de prueba de la intención delictiva o de la negligencia grave que requiere la Ley de delitos fiscales. Por último, las autoridades podían tomar medidas más suaves, como lo demuestra la resolución de la Junta administrativa del Condado que consideró suficiente un apercibimiento.

121. Por otra parte, la sociedad demandante debía conocer las reglas y condiciones incorporadas a la licencia. Según los artículos 64 y 70 de la Ley de 1977, la contabilidad defectuosa puede ser una causa de dejar sin efecto una autorización para servir bebidas alcohólicas. Más aún: la Junta administrativa informó a la sociedad, en carta de 4 de noviembre de 1982, que se estaba considerando la retirada de su licencia. Dadas estas circunstancias, no pudo sorprenderse de que se le revocara el 18 de julio de 1983.

122. Finalmente, las inexactitudes comprobadas en la contabilidad de AB City Källaren referentes a la venta de bebidas alcohólicas eran importantes: se calculó que unas ventas por 93.000 SEK no aparecían en los libros de contabilidad. Según las explicaciones dadas por la sociedad demandante, las diferencias se debían a robos. Si se tiene en cuenta que la cifra de negocios de la sociedad ascendía a 770.000 SEK, un robo de bebidas de valor de 93.000 SEK debe considerarse importante y grave. Por tanto, la conclusión de la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales, apreciando en esto una deficiencia en la contabilidad y en la vigilancia internas, no parece falta de razón.

123. La Comisión, a la vista de la política sueca sobre las bebidas alcohólicas y del amplio

margen discrecional reconocido a los Estados por el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1, entiende que las medidas tomadas contra la sociedad demandante no eran desproporcionadas con la finalidad perseguida.

124. La Comisión comprueba, por tanto, que la injerencia en el derecho de la sociedad demandante al respecto de sus bienes que supuso la revocación de la licencia estaba justificada en relación al segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1.

Conclusión

125. La Comisión llega a la conclusión, por diez votos contra uno, de que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1.

El artículo 6 del Convenio

126. La sociedad demandante alega también que se violó el artículo 6.1 del Convenio, puesto que no tuvo la posibilidad de someter a un tribunal la revocación de su licencia.

127. Por su parte, el Gobierno sostiene que la revocación de que se trata es una cuestión administrativa de la que no pueden conocer los tribunales ordinarios. Alega, en primer lugar, que la reclamación no depende del artículo 6 y, alternativamente, que la sociedad pudo demandar al Estado ante los tribunales ordinarios con arreglo a la Ley sobre la responsabilidad civil.

a) La posible aplicación del artículo 6.1 del Convenio

128. El artículo 6.1 del Convenio empieza así:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se oiga con justicia, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.»

129. El artículo 6.1 del Convenio garantiza a quienquiera que considere ilegal una injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de sus derechos de «naturaleza civil» el derecho de someter esta queja a un tribunal que reúna los requisitos de dicho precepto (véase T. E. D. H., Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, pág. 20, apartado 44). La queja o la controversia debe ser «auténtica y seria» (véase T. E. D. H., Sentencia Benthem de 23 de octubre de 1985, serie A, núm. 97, pág. 14, apartado 32).

130. La jurisprudencia ha declarado reiteradamente que el concepto «derechos y obligaciones de naturaleza civil» no se puede interpretar como una mera referencia al Derecho interno del Estado demandado. Además, el artículo 6 no comprende solamente las controversias de Derecho privado en el sentido tradicional es decir, las que se suscitan entre particulares, o entre un particular y el Estado en la medida en que éste haya actuado como persona privada, sometida a dicha rama del Derecho. Poca importancia tienen tanto la naturaleza de la ley aplicable al litigio como la autoridad competente en la materia. Sólo es decisiva la naturaleza del derecho de que se trate.

131. En el caso Benthem (*loc. cit.*), el Tribunal consideró que el litigio sobre la concesión de una autorización para explotar una instalación de distribución de gas licuado de petróleo a vehículos de motor, como parte de la actividad comercial del dueño del garaje, se refería a un «derecho de naturaleza civil». El Tribunal dijo entonces lo siguiente (pág. 16, apartado 36):

«La concesión de la autorización, reclamada por el demandante, era una de las condiciones para el ejercicio de parte de su actividad como empresario. Estaba unida estrechamente al derecho de usar sus bienes de conformidad con las exigencias de la ley. Además, una licencia de esta clase tiene un carácter patrimonial, como lo demuestra especialmente la posibilidad de su transmisión a terceras personas.

Según el Gobierno, sólo se impidió al señor Benthem la explotación de la instalación de distribución del gas licuado de petróleo en un sitio elegido por él, es decir, que pudo conseguir la autorización para cualquier otro. El Tribunal no comparte esta opinión; un cambio así -por otra parte, aleatorio, puesto que hubiera sido necesario un nuevo procedimiento cuyo éxito no podía asegurarse por anticipado- podía haber repercutido desfavorablemente en el valor del llamado fondo de comercio y en la clientela, así como en las relaciones del señor Benthem con ésta y con sus proveedores. Todo esto confirma la existencia de una relación directa entre la concesión de la licencia y la total actividad comercial del demandante.»

132. En el caso Pudas (T. E. D. H., Sentencia Pudas de 27 de octubre de 1987 , serie A, núm. 125), el Tribunal llegó a la conclusión de que la revocación de la licencia para el transporte de viajeros concedida al demandante afectaba a un «derecho de naturaleza civil». Decía así:

«El mantenimiento de la licencia reclamada por el demandante era una de las condiciones para el ejercicio de su actividad profesional. Además, los servicios del transporte público en Suecia no están asegurados por un monopolio del Estado, sino a la vez por órganos públicos y personas privadas. Por lo menos en el segundo caso, el servicio se presta en forma de actividad comercial. Su finalidad es lucrativa y se funda en una relación contractual entre el titular de la licencia y los clientes.»

133. Aunque la licencia concedida a la sociedad demandante para vender bebidas alcohólicas no se pudiese transmitir a un tercero, la Comisión opina que el caso en que ahora informa no se diferencia, conforme a Derecho, del Benthem ni del Pudas. Advierte especialmente que la revocación tuvo consecuencias muy desfavorables para la clientela y el valor del llamado fondo de comercio. Como ha dicho la sociedad demandante, la licencia era en sí una condición para la explotación rentable del restaurante. Por tanto, estaba en juego un «derecho de naturaleza civil» de la sociedad.

134. La Comisión comprueba también que se trataba de una controversia «auténtica y seria», en especial para resolver si la revocación respetaba la normativa sueca, singularmente el artículo 64 de la Ley del comercio de bebidas. La sociedad demandante ha alegado sustancialmente que las autoridades habían abusado de sus facultades y que la resolución era ilegal en el Derecho sueco.

135. La controversia surgida en el ámbito interno se refería a si los hechos de autos, no discutidos, justificaban la conclusión de las autoridades, vistos los artículos 40, 64 y 70 de la Ley, de que la sociedad demandante no debía conservar su licencia por su falta de aptitud. Para la Comisión esta controversia no es igual que la del asunto Van Marle y otros, citado por el Gobierno (véase el apartado 103). En este último se discutía si los demandantes reunían las necesarias condiciones para ser contadores. Sin embargo, en el de autos la controversia afecta a la legalidad en el Derecho sueco de la revocación de la licencia concedida a la sociedad demandante.

136. En consecuencia, entiende la Comisión que el artículo 6.1 es aplicable a la contienda sobre la revocación de la autorización para servir bebidas alcohólicas.

b) El cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio

137. Se examinará a continuación si la sociedad demandante tiene la posibilidad de someter la cuestión de que se trata a un «tribunal» que cumpliera las condiciones del artículo 6.1 del Convenio.

138. Reconoce el Gobierno que los tribunales ordinarios no pueden conocer de las cuestiones de revocación de licencias para servir bebidas alcohólicas, especialmente de la que es objeto de este litigio, pues en Derecho sueco son cuestiones administrativas.

139. Sostiene, sin embargo, que se ha respetado el artículo 6, fundándose en que la sociedad podía haber demandado a la Administración ante los tribunales ordinarios reclamando una indemnización con arreglo a la Ley sobre responsabilidad civil.

140. La Comisión recuerda que, según lo antes dicho (apartado 136), el artículo 6.1 es aplicable al procedimiento sobre la revocación de la licencia. Señala que la primera resolución de revocar se tomó por la Junta administrativa del Condado; que fue confirmada en el recurso correspondiente, y que contra esta última ya no se podía recurrir.

141. En opinión de la Comisión, ninguno de los órganos administrativos que conocieron del caso podía calificarse como un «tribunal» en el sentido del artículo 6.1.

142. Destaca, además, que contra la resolución de la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales sobre la revocación de la licencia no cabía ningún recurso ante los tribunales ordinarios o administrativos.

143. En cuanto a una acción por responsabilidad civil, la Comisión recuerda que la controversia en que la sociedad demandante tenía derecho a un procedimiento que reuniera las condiciones que establece el artículo 6.1, se refería a si, en Derecho sueco, debía revocarse la licencia. La acción judicial que propone el Gobierno tendría más bien la finalidad de resolver si las autoridades habían incurrido en una infracción o en una negligencia, no la de determinar si debía revocarse la licencia (véase el apartado 47). Por consiguiente, la vía señalada no era suficiente en este caso para considerar cumplido el artículo 6.1.

144. De lo dicho se deduce que la sociedad demandante no ha tenido a su disposición un procedimiento que cumpliera las exigencias del artículo 6.1 en la controversia sobre la revocación de su licencia para servir bebidas alcohólicas.

Conclusión

145. La Comisión llega a la conclusión, por nueve votos contra dos, de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio.

D. Resumen

146. La Comisión sienta la conclusión, por diez votos contra uno, de que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1 (apartado 125).

La Comisión sienta la conclusión, por nueve votos contra dos, de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio (apartado 145).

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE EN FUNCIONES

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR MARTÍNEZ, COMPARTIDO POR EL SEÑOR CAMPINOS

1. La sociedad demandante era titular de una licencia para servir bebidas alcohólicas en su restaurante «Le Cardinal», en la ciudad sueca de Helsingborg.

El 13 de julio de 1985 la Dirección Nacional de Sanidad y de Asuntos Sociales revocó la licencia.

La sociedad alega ante la Comisión que la revocación ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1 y que se ha resuelto una controversia sobre sus derechos de naturaleza civil sin las garantías que requiere el artículo 6.1 del Convenio.

La mayoría de la Comisión opina que la Administración sueca ha infringido los derechos de la sociedad demandante según el artículo 1 del Protocolo número 1, pero que la injerencia estaba justificada con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 de dicho precepto. Entiende además que se ha resuelto una contienda sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil sin las garantías exigidas por el artículo 6.1 del Convenio, por lo cual llega a la conclusión de que se violó este texto legal.

No comparto la opinión de la mayoría por las razones siguientes:

2. La opinión de la mayoría se funda en la ideas de que la sociedad demandante tenía un derecho civil de carácter patrimonial. La existencia de un derecho civil es necesaria para que el artículo 6.1 del Convenio sea aplicable y el carácter patrimonial es fundamental para la protección que concede el artículo 1 del Protocolo número 1.

No estoy de acuerdo con que la licencia para servir bebidas alcohólicas en un restaurante sueco se pueda incluir en la categoría legal de los derechos civiles patrimoniales.

3. Por supuesto, la mayoría sigue la solución dada por el Tribunal en el caso Benthem contra Holanda.

Creo, sin embargo, que los hechos del caso de autos son distintos del resuelto entonces. Los juristas romanos ya decían: *Minima mutatio facti mutat totum ius* (la más pequeña diferencia de hecho modifica todo el Derecho).

En el caso Benthem, la licencia en cuestión se regía por la Ley holandesa de 1952 sobre actividades molestas, insalubres o peligrosas. La competencia para resolver correspondía a la Administración local (art. 4). Sólo podía denegar la autorización si la construcción, la puesta en marcha, la explotación o la modificación de la instalación era peligrosa para los bienes, la industrias o la salud, perjudicial o muy molesta, sin que pudiera evitarse de forma suficiente con las condiciones que se impusieran (art. 13). La licencia, una vez concedida, era aplicable al solicitante y a sus causahabientes (art. 14).

Por tanto, se trataba de una licencia que cualquiera podía conseguir con la única condición de cumplir determinados requisitos exigidos por razones de seguridad.

La licencia cuya revocación se discute en el presente caso se rige por la Ley sueca de 1977. La venta de bebidas alcohólicas en Suecia es legalmente un monopolio del Estado para limitar su consumo. La autorización para venderlas en un restaurante confiere a su titular alguna

participación en dicho monopolio.

De esta manera, el empresario del restaurante que cuenta con una licencia tiene un privilegio en relación con el que no la ostenta, situación que se traduce en un aumento de sus ingresos. Sin embargo, no hay un derecho a conseguir la licencia ni ésta, cuando se concede, puede transmitirse a terceras personas.

Por otra parte, se puede revocar, no sólo si ya no se considera apto a quien explota el restaurante, sino también por causas totalmente ajenas al mismo; por ejemplo, si la venta de alcohol afecta al orden, a la sobriedad o al bienestar público (art. 64 de la Ley de 1977; véase la resolución de la Comisión sobre la admisión de la demanda).

4. En su Sentencia Benthem, el Tribunal puntualizó que para determinar si los derechos y obligaciones son «de naturaleza civil», sólo se ha de tener en cuenta la del derecho de que se trata (Sentencia Benthem, apartado 34). Por consiguiente, hay que hacerlo así al examinar la licencia sueca para vender bebidas en los restaurantes.

En la misma sentencia el Tribunal reconoció que la licencia que se discutía en aquel caso «tenía carácter patrimonial, como se demostraba especialmente por la posibilidad de transmitirla a terceros» (apartado 36).

En cambio, la licencia sueca para vender bebidas alcohólicas en los restaurantes no es transmisible a otras personas; tampoco es embargable ni puede venderse ni transmitirse por herencia; no se puede dar en garantía ni ser objeto de ejecución judicial. No tiene, pues, ninguna de las características de los derechos civiles patrimoniales.

Por último, puede revocarse por causas completamente ajenas a la persona titular.

Ahora bien, si el titular no tiene el derecho de que se le conceda una licencia como ésta, ni el de transmitirla a terceras personas o a sus herederos, si sus acreedores no pueden embargarla, si se puede revocar por causas que no tienen nada que ver con él, ¿qué queda que permita decir que se trata verdaderamente de un derecho civil patrimonial? Hay que subrayar que los ingresos adicionales que la licencia haya podido suponer para el restaurante «Le Cardinal» son simplemente una consecuencia indirecta y no le confieren lo propio de un derecho civil patrimonial. Si no se trata de un derecho patrimonial, la revocación de la licencia no puede plantear ningún problema ni en el ámbito del artículo 6.1 del Convenio ni en el del artículo 1 del Protocolo número 1.