

Sentencia 9273/81

CASO E TTL Y OTROS

Sentencia de 23 de abril de 1987

RESUMEN

Austria. Independencia e imparcialidad de las Comisiones Regional y Superior de la Reforma Agraria, con resolución sin debate público sobre concentración parcelaria.

ARTICULO 6.1 DEL CONVENIO

I. Aplicabilidad

Resultante del proceso en litigio «decisivo para derechos y obligaciones de carácter privado».

Conclusión: es aplicable el artículo 6.1.

II. Observaciones

Sucesiva intervención de cuatro órganos: Comisión Regional, Comisión Superior, Tribunal Constitucional y Tribunal Administrativo.

1. Tribunal «independiente e imparcial»

a) Los cuatro órganos constituidos en Tribunal por la Ley, y los dos últimos, indudablemente, independientes e imparciales.

b) Comisiones Regional y Superior:

- Magistrados: sin problema.

- Funcionarios: presencia, incluso mayoritaria, compatible en principio con el Convenio; Comisiones independientes del ejecutivo y de las partes en causa; nexos jerárquicos entre ellos y la intervención de «funcionarios expertos» que impiden se dude de la independencia e imparcialidad de los órganos en causa.

2. Públicamente

Carencia de publicidad de la vista, en principio contraria al artículo 6.1, pero amparada por reserva austríaca.

Conclusión: no hay violación respecto a las Comisiones Regional y Superior, por lo que se hace innecesario determinar si la revisión hecha por el Tribunal Administrativo (solo o de acuerdo con el Tribunal Constitucional) cumplía, en lo que se refiere a su extensión, las exigencias del artículo 6.1 (unanimidad).

REFERENCIAS A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL

Sentencias de 16-VII-1971, Ringeisen; 28-VI-1984, Campbell y Fell; 22-X-1984, Sramek.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

23 de abril de 1987

CASO Ettl Y OTROS

SENTENCIA

PROCEDIMIENTO

1. El caso se sometió al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») el 18 de octubre de 1985, dentro del plazo de tres meses concedido por los artículos 32.1 y 42 del Convenio. Comenzó con una demanda deducida contra la República de Austria que don Anton Ettl, doña Leopoldine Ettl, don Anton Schalhas, doña Rosa Schalhas, don Franz Gunacker, doña María Gunacker, don Anton Haas y doña María Haas, naturales austríacos, habían sometido a la Comisión en 1980, en virtud del artículo 25.

La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración austríaca de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones que resultan del artículo 6.1 del Convenio.

2. En contestación al ofrecimiento previsto por el artículo 33.3.4) del Reglamento, los demandantes-incluidos don Josef Haftner y doña María Haftner, derechohabientes del señor Gunacker, fallecido- hicieron constar su deseo de ser parte en el procedimiento pendiente en el Tribunal y nombraron a su abogado (art. 30).

3. La Sala, que debía constituirse con siete jueces, comprendía de oficio al señor F. Matscher, elegido como juez de nacionalidad austríaca (art. 43 del Convenio), y al señor Ryssdal, a la sazón Presidente del Tribunal [art. 21.3.b) del Reglamento]. El 25 de octubre de 1985 el Presidente designó, por sorteo ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, a saber, los señores D. Evrigenis, F. Gölcüklü, B. Walsh, Sir Vincent Evans y C. Russo (arts. 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. El señor Ryssdal, después de asumir la presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó, por medio del Secretario adjunto, al agente del Gobierno austríaco («el Gobierno»), al delegado de la Comisión y al abogado de los demandantes sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). El 10 de enero de 1986 concedió al agente un plazo hasta el 28 de febrero de 1986 para presentar su memoria, a la que el delegado podría contestar por escrito, dentro de los dos meses siguientes a partir del día en que el Secretario se lo hubiera comunicado.

En el mismo día autorizó al abogado de los demandantes a utilizar la lengua alemana (art. 27.3).

La memoria del Gobierno entró en la Secretaría el 13 de marzo. El Secretario de la Comisión, por carta con fecha de 13 de marzo, informó al Secretario de que el delegado presentaría sus observaciones durante la vista.

5. El 25 de septiembre de 1986 el Presidente, previa consulta por medio del Secretario adjunto al agente del Gobierno, al delegado de la Comisión y al abogado de los demandantes, dispuso que el procedimiento oral comenzase el 20 de octubre de 1986.

Los días 6, 14 y 16 de octubre el Secretario recibió varios documentos que el Presidente había

solicitado de la Comisión y de los demandantes, según los casos, más las demandas de justa satisfacción de estos últimos.

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

Comparecieron:

- Por el Gobierno:

señor H. Türk, asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, agente;

señor D. Okresek, Cancillería Federal;

señor D. Hunger, Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, consejeros.

- Por la Comisión:

señor F. Ermacora, delegado.

- Por los demandantes:

señor R. Wandl, abogado, asesor;

señor E. Pawel, ingeniero, consejero.

El Tribunal les oyó en sus alegatos y en sus contestaciones a sus preguntas. El Gobierno aportó varios documentos durante la vista.

HECHOS

7. Los demandantes, agricultores austríacos establecidos en Obritzberg, Baja-Austria, demandan el proceso de concentración parcelaria (Zusammenlegungsverfahren) de su propiedad, en julio de 1973.

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

1. Procedimiento ante las Comisiones de Reforma Agraria

8. El 30 de julio de 1973, la Autoridad agraria del distrito de la Baja Austria (Agrarbezirksbehörde, «la Autoridad del distrito») publicó un plan de concentración parcelaria para Obritzberg, que comprendía las tierras de los demandantes. Estos interpusieron recurso ante la Comisión Regional para la reforma agraria (Landesagrarsenat, «la Comisión Regional»), alegando no haber recibido la compensación en tierras prevista por la Ley de la Baja Austria para la ordenación rural (Flurverfassungs- Landesgesetz, párrafo 15 más adelante). Los motivos invocados eran diferentes entre los demandantes, en función de la forma en que el plan de concentración afectaba a sus respectivas tierras.

9. La Comisión Regional se pronunció los días 26 y 27 de mayo de 1975, después de haber oído a las partes y a otros propietarios de tierras que también se veían afectados por los cambios que los demandantes solicitaban. A la vista del expediente y de los resultados de una

inspección local llevada a cabo por algunos de sus miembros, la Comisión hizo algunas modificaciones en la compensación de tierras que se otorgaba a los interesados.

De acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias (Abrarbehördengesetz, 1950, en su versión de 1974, párrafo 15 más adelante), la Comisión estuvo compuesta de la siguiente forma: tres magistrados -el 26 de mayo de 1975, tres consejeros del Tribunal de Apelación, y el 27 de mayo, dos consejeros del Tribunal de Apelación y un juez del Tribunal regional-, y cinco funcionarios de la Oficina del Gobierno en la Baja Austria (Amt des Landesregierung). El Presidente era el jefe de la División VI 4 de la Oficina, y el ponente era un funcionario de esa misma División; el tercer miembro formaba parte de la División VI 11. Los dos miembros que faltan no constan en el organigrama de la Oficina de los años 1975-76, que el Gobierno exhibió ante el Tribunal, pero sí constan en el organigrama de los años 1976-77, posterior a las decisiones tomadas por la Comisión Regional para este caso concreto; en aquel tiempo dependían, con el Presidente y el ponente, de la División VI 3, creada por el Gobierno en 1976, debido a una reorganización de los servicios administrativos de la Oficina. En su informe (párrafo 97), la Comisión Europea de Derechos Humanos no se basa en el organigrama de 1975-76, sino en el de 1967-77, pero advierte que la Comisión Regional, en el momento de su resolución, contaba con cuatro miembros efectivos y sus suplentes, procedentes de la División VI 3, y que el Presidente, el ponente y los otros dos miembros trabajaban en la División VI 4.

10. A continuación los demandantes comparecieron ante la Comisión Superior de la Reforma Agraria (Oberster Agrarsenat, «la Comisión Superior»). El 6 de octubre de 1976, la Comisión Superior admitió la demanda de los Ettl y Schalhas, que denunciaban el riesgo de erosión en algunas de las parcelas compensatorias con las que habían sido indemnizados a cambio de sus tierras, y ordenó, en consecuencia, que se hicieran drenajes; desestimó lo demás y denegó la demanda de los Gunacker y Haas.

La Comisión Superior estaba compuesta por tres magistrados miembros del Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) y cinco funcionarios del Ministerio de Agricultura y Bosques (Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft, art. 6.2 de la Ley Federal de Autoridades Agrícolas, párrafo 18 más adelante). Dos de estos funcionarios -Presidente y ponente- pertenecían a la División I 7, especialmente responsable de la Secretaría de la Comisión, de las otras dos Divisiones II C 7, II C 8 y V A 3, respectivamente.

2. Procedimiento ante los Tribunales Constitucional y Administrativo

11. Posteriormente, los demandantes comparecieron ante el Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) alegando haberse visto privados del derecho a resolución del juez competente conforme a la Ley (gesetzlicher Richter, art. 83.2 de la Constitución Federal -Bundes-Verfassungsgesetz-), puesto que según la legislación sobre la organización de las Autoridades agrarias, de las Comisiones Regional y Superior deberían formar parte algunos peritos. A los demandantes no les parecía lógico ni que esos miembros gozaran de derecho al voto, ni que hubiesen preparado el dictamen pericial, ya que el caso sometido a su consideración no era de su especialidad. Alegaron también una lesión al derecho de propiedad que garantiza la Constitución. De modo general, se remitieron, asimismo, a las «disposiciones del Convenio de los Derechos Humanos».

En Sentencias del 1 de febrero (señores Haas), 28 de febrero (señores Gunacker) y 19 de marzo de 1980 (señores Ettl y Schalhas), el Tribunal Constitucional desestimó los recursos por falta de fundamento. Entre otras cosas, subrayó que el artículo 12.2 de la Constitución Federal preveía expresamente la presencia de peritos. A petición de los demandantes, remitió los casos al Tribunal Administrativo (Verwaltungsgerichtshof), para que éste estimara si había

habido desconocimiento de derechos no constitucionales.

12. Ante el Tribunal Administrativo, los interesados impugnaron la legalidad de la compensación de tierras acordada; según ellos, había habido una infracción a las exigencias de la Ley en la Baja Austria sobre ordenación rural. En segundo lugar, denunciaron también la infracción de cláusulas de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), sobre la imparcialidad de las autoridades administrativas y el derecho a un procedimiento equitativo; los peritos habían votado en materia ajena a su competencia profesional; no había habido dictamen pericial por escrito y ninguna de las Comisiones había comunicado a las partes el resultado del procedimiento indagatorio (Ermittlungsverfahren).

El Tribunal Administrativo pudo comprobar los días 17 de noviembre (esposos Ettl y Gunacker) y 25 de noviembre de 1980 (esposos Schalhas y Haas) una violación de los derechos procesales de los demandantes, desestimando las otras demandas.

Sus Sentencias redactadas en términos análogos pueden resumirse de la siguiente forma (Informe de la Comisión, párrafo 52):

- En relación con la denuncia de los interesados sobre parcialidad de los peritos de la Comisión Superior, su argumento carece de fundamento ya que dicha Comisión había sido constituida legalmente.

- En la denuncia de ausencia de dictamen pericial por escrito sobre algunos puntos, no indican, sin embargo, cuáles eran los hechos pertinentes que la Comisión había dejado sin dictaminar. El procedimiento, por tanto, carece de vicio esencial de forma (wesentlicher Verfahrensmangel).

- Referente al procedimiento indagatorio, debían haber tenido conocimiento de los hechos (Befund) y del dictamen pericial. De todas maneras, no han precisado qué elementos probatorios complementarios hubieran presentado de haber conocido el resultado del procedimiento; tampoco aquí se encuentra vicio esencial de procedimiento.

- Finalmente, la denuncia de faltas de respeto a la Ley de Ordenación Rural carece de fundamento. La Comisión Superior tomó ciertas medidas -tales como el drenaje de las tierras atribuidas a los Ettl, Schalhas y Haas, y la construcción de una vía de acceso en el caso Gunacker-, por no citar otros trabajos que fueron necesarios, sin suficiente motivo para esas decisiones y sin las pruebas pertinentes. En la causa de los esposos Ettl, la Comisión había tomado nota de observaciones (Stellungnahme) acerca de posible erosión en algunas de las tierras, apuntadas por un miembro experto en agronomía, pero sin comunicárselo a los demandantes por no haber habido ocasión para comentárselo.

El Tribunal Administrativo anuló, en consecuencia, estos puntos por vicio de procedimiento de las resoluciones impugnadas y remitió los casos a la Comisión Superior.

13. Esta Comisión admitió los recursos de los demandantes el 3 de marzo de 1982. La Autoridad del distrito publicó ulteriormente un nuevo plan de concentración parcelaria, que los interesados impugnaron ante la Comisión Regional, en el otoño de 1985.

El Tribunal no está informado de la continuación del procedimiento.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

1. En general

14. Las competencias en materia de reforma agraria en Austria se reparten entre la Federación y los Estados (Länder); la legislación sobre principios es jurisdicción de la Federación y la legislación sobre la aplicación de las leyes y su puesta en práctica lo es de los Länder (art. 12.1, núm. 3, de la Constitución Federal). Según el artículo 12.2 de la Constitución Federal, las decisiones en última instancia en cada Land son competencia de las Comisiones constituidas por «Presidente, magistrados, funcionarios y peritos»; «la Comisión que resuelve en última instancia está instituida por el Ministerio Federal competente». «La organización, funciones y procedimientos de las Comisiones, así como los principios de la organización de otras autoridades competentes en el sector de reforma agraria, se establecen por una Ley Federal.» Esta Ley debe prever que la Administración no puede anular ni modificar decisiones de las Comisiones, ni puede excluir la posibilidad de recurso a la Comisión del Land contra decisiones de la autoridad en primera instancia.

15. En este marco constitucional el Parlamento Federal ha adoptado tres leyes que se refieren a las siguientes cuestiones:

i) Los principios de Derecho aplicables en lo tocante a la reforma agraria (Ley Federal sobre principios que rigen la ordenación rural, -Flurverfassungs-Grundgesetz 1951-, en su versión de 1977).

ii) La organización de las Comisiones de la Reforma Agraria y principios de organización de las autoridades de primera instancia (Ley Federal de Autoridades Agrarias -Abrarbehördengesetz 1950-, en su versión de 1974).

iii) El procedimiento ante Autoridades agrarias (Ley Federal de Procedimiento Agrario -Agrarverfahrensgesetz 1950-, que remite a la Ley General de Procedimiento Administrativo).

Los Länder rigen dentro de las leyes de ordenación rural (Flurverfassungs-Landesgesetz) los asuntos confiados por el legislador federal. En la Baja Austria la concentración parcelaria se rige por la Ley de 1975 sobre ordenación rural que sustituyó a la legislación de 1934 y que fue enmendada en algunos aspectos por una Ley de 23 de febrero de 1979.

2. Autoridades agrarias

16. En la Baja Austria el órgano competente de primera instancia es la Autoridad agraria del distrito, de carácter puramente administrativo. Son autoridades superiores la Comisión Regional, establecida por la Oficina del Gobierno del Land, y la Comisión Superior, que forma parte del Ministerio Federal de Agricultura y Bosques.

Las decisiones (Bescheide) de la Autoridad del distrito son recurribles ante la Comisión Regional. Esta resuelve en última instancia siempre que no haya modificación de la decisión en causa y si el litigio no concierne a ninguna de las cuestiones enumeradas en el artículo 7.2 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias , como la legalidad de la compensación en el caso de concentración parcelaria; en tal caso, se recurre a la Comisión Superior.

En el Derecho austríaco las Comisiones de Reforma Agraria se consideran como órganos mixtos (Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag), constituyendo una especie de «Tribunales Administrativos especializados».

17. La Comisión regional consta de ocho miembros, nombrados todos por el Gobierno del Land (artículo 5.2 y 4 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias):

- un funcionario del Land con formación (rechtskundig), como Presidente;
- tres magistrados;
- un funcionario del Land con formación jurídica y experiencia en materia de reforma agraria, como ponente;
- un alto funcionario del Land (Landesbeamter des höheren Dienstes) con experiencia en cuestiones agronómicas;
- un alto funcionario del Land con experiencia en cuestiones forestales;
- un perito agrícola, en el sentido del artículo 52 de la Ley General de Procedimiento Administrativo .

18. La Comisión Superior también consta de ocho miembros (art. 6.2 y 4 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias), que son los siguientes:

- un alto funcionario con formación jurídica del Ministerio de Agricultura y Bosques, como Presidente;
- tres miembros del Tribunal Supremo;
- un alto funcionario del Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, con formación jurídica y experiencia en materia de reforma agraria, como ponente;
- un alto funcionario del Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, con experiencia en cuestiones agronómicas;
- un alto funcionario del Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, con experiencia en cuestiones forestales;
- un perito agrícola, en el sentido del artículo 52 de la Ley General de Procedimiento Administrativo .

El Ministro Federal de Justicia nombra a los miembros magistrados y el Ministro Federal de Agricultura y Bosques nombra a los restantes.

19. El artículo 52 de la Ley General de Procedimiento Administrativo , mencionado en los artículos 5.2 y 6.2 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias , dice:

«1) Cuando se estime necesario un peritaje, la autoridad convocará a los peritos oficiales (Amtsachverständige), agregados o que estén a su disposición.

2) Pero, a título de excepción, podrá consultar y juramentar como expertos a otras personas competentes, si no hubiere ningún perito oficial disponible, o cuando a la vista del caso las propias circunstancias lo aconsejen (...).»

20. El mandato de los miembros de Comisiones de la Reforma Agraria es de cinco años prorrogables (artículo 9.1 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias). Termina antes del plazo legal, en particular, si no se cumplen plenamente las condiciones exigidas para su nombramiento (art. 9.2). Todos los miembros pueden solicitar ser relevados de sus funciones

por razones de salud o bien por motivos de orden profesional que les impida llevar a cabo convenientemente sus tareas (art. 9.3). La suspensión de un miembro, magistrado o funcionario por decisión de una jurisdicción disciplinaria produce la suspensión de sus funciones como miembro de la Comisión de la Reforma Agraria (art. 9.4).

21. Los miembros de las susodichas Comisiones ejercerán sus funciones a título independiente y no estarán sometidos a ninguna otra instrucción (arts. 8 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias y 20.2 de la Constitución Federal). La Administración no puede anular ni enmendar sus resoluciones (arts. 8 de la Ley Federal y 12.2 de la Constitución Federal, párrafo 14 anterior), las cuales podrán impugnarse ante el Tribunal Administrativo (art. 8 de la Ley Federal).

22. La organización descrita es resultado de un cambio legislativo que se hizo en 1974, a consecuencia de una Sentencia del Tribunal Constitucional del mismo año.

En opinión del Tribunal Constitucional, según la Ley de 1950 las Comisiones de la Reforma Agraria no podían ser contempladas como Tribunales independientes e imparciales en el sentido del artículo 6.1 del Convenio; entre sus miembros había en aquel tiempo un Ministro del Gobierno Federal (Comisión Superior) o del Gobierno del Land (Comisión Regional), y los poderes públicos competentes podían revocar a los otros miembros en cualquier momento (Sentencia del 19 de marzo de 1974, Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, 1974, vol. 39, núm. 7.284, páginas 148-161).

La nueva legislación excluye de las Comisiones a los miembros de un Gobierno, ha introducido disposiciones para regular el mandato y la revocación de los miembros y ha creado la posibilidad de apelar ante el Tribunal Administrativo (arts. 5.2 , 6.2 , 8 y 9 de la Ley Federal de Autoridades Agrarias).

3. Procedimiento ante las Comisiones de Reforma Agraria

23. El procedimiento ante las Comisiones de Reforma Agraria se rige por la Ley Federal de Procedimiento Agrario (párrafo 15 anterior), cuyo artículo 1 precisa que se aplica la Ley General de Procedimiento Administrativo, salvo algún artículo que no proceda en un caso concreto y a reserva de modificaciones y complementos previstos por la Ley Federal.

Las Comisiones asumen la responsabilidad de la dirección del procedimiento (art. 39 de la Ley General de Procedimiento Administrativo). Según el artículo 9.1 y 2 de la Ley Federal , resuelven después de una vista a puerta cerrada. Asisten las partes, salvo alguna excepción; pueden consultar el expediente (art. 17 de la Ley General de Procedimiento Administrativo), y comparecen personalmente o por representación (artículo 9.3 de la Ley Federal). El Presidente puede citar a testigos y, con el fin de recabar información, a funcionarios que hayan participado en la resolución a primera instancia y en su preparación (art. 9.5).

La vista comienza con la exposición del ponente; la Comisión, seguidamente, clarifica el objeto en litigio después de oír a las partes y a los testigos, y examina con detalle (eingehend) las situaciones jurídica y económica (art. 10.2). La Comisión procede sobre la base de hechos establecidos por el órgano inferior, pero puede ordenar diligencias para mejor proveer a este mismo órgano o a uno o varios de sus miembros (art. 10.1). Las partes deben tener conocimiento del resultado de la instrucción (Beweisaufnahme) y poder presentar sus observaciones (art. 45.3 de la Ley General de Procedimiento Administrativo).

Las Comisiones deliberan y votan en ausencia de las partes; después de haber discutido los resultados de los debates, el ponente formula las conclusiones (Antrag); quienes tengan

opiniones diferentes (Gegen-n und Abänderungsanträge) deberán motivarlas (art. 11.1 de la Ley Federal). El Presidente fijará el orden en que deban votarse dichas conclusiones (ibidem). Primero votará el ponente seguido de los magistrados y después los demás miembros, incluido el Presidente, que será el último en votar y tiene voto de calidad en caso de empate (art. 11.2).

En el caso de recurso de apelación interpuesto en el plazo legal de dos semanas (art. 7.3), y que haya sido admitido, la Comisión competente anulará la resolución impugnada y remitirá el caso al órgano inferior, si estima la determinación de hecho tan defectuosa que se hace inevitable una nueva vista; de no ser así, resolverá sobre el fondo de la cuestión (art. 66.2 y 4 de la Ley General de Procedimiento Administrativo); podrá modificar la decisión impugnada cuando se trate de fallo mismo o de los motivos (art. 66.4).

Las Comisiones deberán pronunciarse sin retraso (ohne unnötigen Aufschub) y en un máximo de seis meses de plazo después de su toma de posesión. Si las partes no han recibido comunicación sobre la decisión dentro de ese plazo (Erknetnis), podrán dirigirse a una autoridad superior, a la que corresponderá resolver (art. 75.2). En caso de incumplimiento de esta última, la competencia recaerá, si el interesado lo solicita, en el Tribunal Administrativo (arts. 132 de la Constitución Federal y 27 de la Ley del Tribunal Administrativo).

Las decisiones de las Comisiones deberán estar motivadas y resumir con claridad (klar und übersichtlich) el resultado de la instrucción y la apreciación de las pruebas y, sobre la base de estos datos, la respuesta al problema jurídico que se plantea (arts. 58.2 y 60 de la Ley General del Procedimiento Administrativo). Estas decisiones se comunican a las partes; de todos modos, la Comisión puede optar por un pronunciamiento inmediato (art. 13 de la Ley Federal).

4. Recursos ante los Tribunales Constitucional y Administrativo

24. Las decisiones de las Comisiones de Reforma Agraria pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional. Este deberá indagar si ha habido lesión a un derecho del demandante garantizado por la Constitución, aplicación de un decreto contrario a la ley, una ley contraria a la Constitución o un tratado internacional incompatible con el Derecho austríaco (rechtswidrig) (art. 144 de la Constitución Federal).

25. Por oposición a la regla de principio del artículo 133, núm. 4, de la Constitución Federal, el artículo 8 de la Ley Federal de las Autoridades Agrarias abre recurso contra esas decisiones ante el Tribunal Administrativo. Antes o después, puede también someterse ante el Tribunal Constitucional que le reenviará el caso, cuando el demandante lo solicite, y si hubiere estimado que no ha habido violación del derecho invocado (art. 144.3 de la Constitución Federal).

26. Según el artículo 130 de la Constitución Federal, el Tribunal Administrativo entiende en demandas que aleguen ilegalidad de un acto administrativo (Bescheid), coerción contra una persona (Befehls- und Zwangsgewalt) o falta de la autoridad competente a su obligación de sentenciar. También examina los recursos interpuestos contra decisiones de órganos mixtos -como las Comisiones de Reforma Agraria-, cuando la Ley les ha habilitado para ello (párrafos 16, 22 y 25 anteriores).

Cuando el Tribunal Administrativo no desestima un recurso por falta de fundamento anula la decisión impugnada; solamente se pronuncia sobre el fondo si la autoridad competente no ha cumplido con su deber de sentenciar (art. 42.1 de la Ley de Tribunal Administrativo , Verwaltungsgerichtshofgesetz).

Cuando le competa el control sobre la legalidad de un acto administrativo o sobre la

resolución de un órgano mixto, el Tribunal resolverá a la vista de los hechos probados por la autoridad competente, y sólo desde el punto de vista de las quejas presentadas, salvo en caso de incompetencia de la supradicha autoridad o de violación de normas procesales (art. 41 de la Ley del Tribunal Administrativo). En este punto la ley ofrece una precisión: el Tribunal anula un acto impugnado por infracción de ley cuando los hechos probados por la Administración se contradicen en el expediente en un punto importante, o quedan incompletos en ese punto, o cuando no se han cumplido normas cuya correcta aplicación hubiera podido conducir a una decisión diferente (art. 42.2, apartado 3, de la precitada Ley).

Si durante la consideración de un caso aparecieren pruebas desconocidas hasta el momento por las partes, el Tribunal deberá oír las y suspender el procedimiento si fuere necesario (art. 41.1 de la Ley precitada).

27. El procedimiento consiste, esencialmente, en un intercambio de memorias (art. 36) seguido, excepto en algunos casos previstos por la Ley, de una vista contradictoria y, en principio, pública (arts. 39 y 40).

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

28. Los demandantes comparecieron ante la Comisión el 27 de octubre de 1980 (demanda núm. 9273/81), alegando que su causa no había sido entendida por un Tribunal independiente e imparcial, según el artículo 6.1 del Convenio.

29. La Comisión admitió la demanda el 9 de marzo de 1984. En su informe del 3 de julio de 1985 (artículo 31) llegó a la conclusión, por diez votos contra dos, de que hubo violación del artículo 6.1.

El texto íntegro de esta opinión y de los votos particulares que le acompañan se incluyen en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS ANTE EL TRIBUNAL POR LOS COMPARECIENTES

30. El Gobierno, en su memoria y durante la vista celebrada el 20 de octubre de 1986, pidió al Tribunal:

«Que dijera que la República de Austria, en este caso concreto, no ha violado lo dispuesto en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que, por tanto, de los hechos de autos no resulta incumplimiento de los requisitos del Convenio.»

Por su parte, el delegado de la Comisión pidió al Tribunal:

«Que confirmara esta opinión.»

Y los demandantes, por su parte, pidieron al Tribunal:

«Que admitiera su demanda.»

FUNDAMENTOS DE DERECHO

31. Los demandante alegan que no hubo en la causa «vista pública» por un «Tribunal independiente e imparcial». Según ellos, las Comisiones Regional y Superior de Reforma

Agraria no gozaban de suficiente independencia respecto al poder ejecutivo, y algunos, por lo menos, de sus miembros no podían ser imparciales en las deliberaciones, y éstas, por otra parte, no se celebraron en público. La revisión realizada posteriormente por el Tribunal Administrativo no supuso remedio alguno a todo esto; sólo había podido ejercerse después de largos procedimientos y no había tenido la amplitud suficiente, ya que, en principio, se limitó a examinar cuestiones de Derecho. Existía, pues, una violación del artículo 6.1 del Convenio, según el cual

«toda persona tiene derecho a que su causa sea vista (...) públicamente (...) por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, el cual decidirá (...) sobre sus derecho y obligaciones civiles (...)». El Gobierno objetó esta opinión, pero la Comisión estima, como los demandantes, que no se respetó el derecho de éstos a un «Tribunal independiente e imparcial».

1. Aplicabilidad del artículo 6.1

32. El plan de concentración parcelaria de Obritzberg comprendía, inter alia, bienes raíces de las familias Ettl, Schalhas, Gunacker y Haas, que les fueron expropiados a cambio de tierras de anteriores propietarios. Los demandantes impugnaron -y siguen impugnando- la legalidad de la compensación que les fue otorgada. Cualquier decisión, favorable o desfavorable, de las autoridades a las que se sometieron afectaba, y por consiguiente sigue afectando, a sus derechos de propiedad. El resultado del procedimiento incriminado es «determinante para los derechos y obligaciones de carácter privado» (Sentencias Ringeisen del 16 de julio de 1971, serie A, núm. 13, pág. 39, párrafo 94, y Sramek del 22 de octubre de 1984, serie A, núm. 84, pág. 17, párrafo 34), de forma que el artículo 6.1 es aplicable en el caso concreto; el Gobierno, por lo demás, así lo admite.

2. Cumplimiento del artículo 6.1

33. La «impugnación» se refería al plan de concentración adoptado y posteriormente publicado en julio de 1973 por la autoridad agraria del distrito de la Baja-Austria. Fue sucesivamente sometida ante la Comisión Regional, la Comisión Superior, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Administrativo. Hay que determinar ahora si el recurso ante esos órganos respondía a los requisitos del artículo 6.1.

a) Tribunal «independiente e imparcial»

34. Las Comisiones regional y Superior y los Tribunales Constitucional y Administrativo son Tribunales establecidos por la Ley (véase, mutatis mutandis, la Sentencia Sramek precitada, pág. 17, párrafo 36). Falta todavía saber si tenían la independencia e imparcialidad exigidas por el artículo 6.1.

35. Los Tribunales Constitucional y Administrativo cumplían, sin duda alguna, esas condiciones, pero según los demandantes no sucedía lo mismo con las Comisiones, sobre todo, por su composición, las Comisiones Regional y Superior estaban compuestas, en mayoría, por funcionarios, relacionados jerárquicamente entre sí, y tres de ellos en calidad de expertos mientras los otros dos ocupaban los puestos clave de Presidente y ponente. Además, en opinión de los demandantes, el tiempo de mandato de estos miembros fue muy breve; ellos opinan que tendrían que haber gozado de un nombramiento vitalicio para evitar cualquier tipo de presión.

El Gobierno considera dichas Comisiones como «Tribunales Administrativos especializados» (párrafo 16 anterior), como ya ha habido en Austria desde el siglo pasado. Sus miembros

gozaban de la independencia necesaria: en 1974 el legislador había adaptado la organización de las Comisiones según las exigencias del artículo 6, en la forma como el Tribunal lo había hecho en la Sentencia Ringeisen del 16 de julio de 1971.

Para la Comisión Europea de Derechos Humanos, por el contrario, las Comisiones Regional y Superior en este caso concreto no gozaban de suficiente independencia, puesto que había una mayoría de funcionarios trabajando todos, o alguno de ellos, en los mismos servicios administrativos, encontrándose en una situación de subordinación jerárquica respecto a sus otras obligaciones (párrafos 97 y 98 del informe, párrafos 9 y 10 anteriores).

36. El Tribunal advierte que en la época en cuestión pertenecían a la Comisión Regional tres magistrados; el Presidente era jefe de la División VI 4 de la Oficina gubernamental del Land de la Baja-Austria; el ponente era miembro de esa misma División; otro miembro era de la División VI 11, y otros dos funcionarios eran de la Oficina del Gobierno, uno de ellos en calidad de perito agrícola (párrafo 9 anterior).

En cuanto a la Comisión Superior, se componía de tres consejeros del Tribunal Supremo y de cinco funcionarios del Ministerio Federal de Agricultura y Bosques: el Presidente y el ponente eran de la División I 7, y los otros tres de las Divisiones II C 7, II C 8 y V A 3 (párrafo 10 anterior).

37. No se cuestiona la independencia e imparcialidad por parte de los magistrados.

Quedan, por tanto, los funcionarios que componían la Comisión Regional y la Comisión Superior conforme a la Ley Federal de Autoridades Agrarias (párrafos 17 y 18 anteriores).

38. Hay que tener en cuenta que su presencia, incluso mayoritaria, en el seno de los órganos en cuestión no contradice en sí misma al artículo 6.1 del Convenio: la Constitución y la Ley Federal sobre Autoridades Agrarias postulan su independencia y prohíben a los poderes públicos impartirles instrucciones relativas a sus actividades jurisdiccionales (párrafo 21 anterior, Sentencias Ringeisen citada, serie A, núm. 13, págs. 39-40, párrafos 95-97, y Sramek citada, serie A, núm. 84, pág. 19, párrafo 41). Los demandantes, por otra parte, no han alegado que los funcionarios nombrados competentes para entender en sus casos hayan recibido tales directrices en cuanto al reglamento en litigio.

Independientes, a partir de ese momento, del Ejecutivo, las Comisiones lo eran también, y sobre todo, de las partes en causa, o sea, de los propietarios de las tierras en cuestión (Sentencia Ringeisen citada, páginas 39, párrafo 95; Sentencia Campbell y Fell del 28 de junio de 1984, serie A, núm. 80, pág. 39, párrafo 78). Efectivamente, es importante subrayar que ni el Gobierno del Land ni el Gobierno Federal eran partes en el litigio; en este punto el caso se aproxima al caso Ringeisen, y difiere del caso Sramek (Sentencia Sramek citada, *ibidem*).

39. Habiendo considerado la situación de hecho y de derecho comprobada en este caso concreto, las relaciones jerárquicas existentes en otros ámbitos entre los funcionarios de la misma División no tienen consecuencias bajo el punto de vista del artículo 6. Sólo parecen existir esas relaciones entre el Presidente y el ponente de las dos Comisiones.

40. Con respecto a los tres funcionarios que en calidad de expertos en materias agronómicas, forestal y agrícola, y que, conforme a la Ley, formaban parte de la Comisión, no hay razón para dudar de su carácter «independiente e imparcial». Eran expertos en sus respectivas materias para una concentración parcelaria, operación donde siempre hay cuestiones muy complejas y que conciernen, además de a los propietarios afectados, a toda una colectividad. Gracias a esa composición, las Comisiones pudieron lograr soluciones equilibradas, teniendo en cuenta los

diversos intereses que había en juego. Por lo demás, la legislación interna de los Estados miembros del Consejo de Europa ofrece muchos ejemplos de jurisdicción agrupada; junto a magistrados, profesionales, personas especializadas en tal o cual campo y cuyos conocimientos son muy deseables y necesarios en litigios concernientes a sus respectivos conocimientos.

Cuando estos funcionarios hacen alguna observación por escrito sobre un problema concreto, el artículo 43.5 de la Ley General de Procedimiento Administrativo exige que se comunique a las partes, las cuales deberán tener la oportunidad de hacer sus comentarios (párrafo 23 anterior). El carácter contradictorio del procedimiento aplicable ante las Comisiones, en virtud de la Ley Federal de Autoridades Agrarias y de la anteriormente citada Ley (Sentencia Sramek, página 18, 38), no sufre alteración por la participación de «funcionarios expertos». En el caso de los Ettl, el Tribunal Administrativo anuló la resolución de la Comisión Superior, precisamente porque las observaciones del miembro especialista en cuestiones agronómicas no se habían puesto en conocimiento de los interesados (párrafo 12 anterior).

41. En lo concerniente a la duración del mandato de los miembros de las Comisiones Regional y Superior, la Ley Federal de Autoridades Agrarias cumple igualmente las condiciones del artículo 6.1 el mandato de cinco años, reforzado por la casi inmovilidad de los miembros durante ese período (párrafo 20 anterior), hace que no pueda ponerse en tela de juicio la independencia e imparcialidad de dichas Comisiones (Sentencia Sramek, ibidem).

b) Públicamente

42. Las Comisiones que han deliberado sobre este caso concreto se han reunido, conforme a la Ley, en presencia de las partes pero no en audiencia pública.

La falta de debates públicos, contraria en principio al artículo 6.1, está amparada en Austria por la reserva formulada al ratificar el Convenio. En este punto, el Tribunal remite a su Sentencia Ringeisen ya citada, y no ve razones para apartarse de aquel juicio (serie A, núm. 13, págs. 40-41, párrafo 98).

43. Hay que concluir, por consiguiente, que no ha habido violación del artículo 6.1 por las Comisiones Regional y Superior. Por tanto, no resulta necesario examinar si en la revisión hecha por el Tribunal Administrativo -solo o con el Tribunal Constitucional- se cumplen, en toda su extensión, los requisitos del artículo 6.1.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, UNÁNIMEMENTE,

Dice que no hay violación del artículo 6.1.

Hecha en francés e inglés y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 23 de abril de 1987.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

[Formulada en el informe de la Comisión de 3 de julio de 1985]

OPINIÓN DE LA COMISIÓN

A. El punto en litigio

72. El único punto en litigio en este caso es saber si el derecho garantizado a los demandantes por el artículo 6.1 del Convenio, de que todo litigio sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil sea resuelto por un «Tribunal independiente e imparcial», se ha cumplido o no en los procedimientos de la concentración parcelaria que les concierne.

B. Aplicación del artículo 6.1

73. El artículo 6.1 del Convenio dice así:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa y públicamente en un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la Ley, que decidirá sea sobre sus derechos y obligaciones civiles, sea sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La Sentencia deberá ser hecha pública, pero el acceso a la Sala de audiencia podrá ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o una parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan, o en la medida juzgada estrictamente necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiere ser perjudicial para los intereses de la justicia.»

74. La aplicación de esta disposición en los procedimientos de la concentración parcelaria, como sucede en este caso, no es objeto de controversia entre las partes. De hecho, estos procedimientos afectan a los derechos de propiedad de personas que tienen bienes raíces en la zona de la concentración de tierras. Algunos de esos bienes se les han quitado, pero se les han asignado otros con una pequeña compensación financiera en algunos casos. Hay, desde ese momento, una directa determinación de relaciones de Derecho privado entre los diferentes propietarios. Así lo reconocieron tanto el Tribunal Constitucional austríaco como la Comisión en su jurisprudencia anterior (cfr., por ejemplo, las Sentencias núm. 6837/74 contra Bélgica, decisión del 2 de octubre de 1975, Resoluciones e Informes, núm. 3, pág. 135; núm. 7620/76 contra Austria, decisión del 6 de julio de 1977, Resoluciones e Informes, núm. 11, pág. 156, y núm. 825/78, decisión del 13 de marzo de 1980, sin publicar).

75. Al poderse aplicar el artículo 6.1, los demandantes tenían derecho a que su causa fuera oída por un Tribunal que respondiera a las condiciones establecidas en dicha disposición. Esas condiciones han de ser íntegramente respetadas: las garantías judiciales fundamentales previstas en el artículo 6.1 no deben mermarse por la aplicación de este artículo en procedimientos que se considere son de carácter administrativo en Derecho interno (cfr. recurso núm. 8790/79, Sramek contra Austria, informe del 8 de diciembre de 1982, 66).

C. Niveles de jurisdicción donde se aplica el artículo 6.1 en el presente caso

76. Los procedimientos de concentración parcelaria rural que los demandantes recurren se llevaron a cabo en varias instancias administrativas, como servicios agrícolas del Distrito y las Comisiones Regional y Superior de Reforma Agraria. Posteriormente fueron revisados por los Tribunales Constitucional y Administrativo.

77. Según la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal, el artículo 6.1 no exige que el procedimiento que determine los derechos y obligaciones de carácter civil sea sometido en cada uno de sus grados a Tribunales que cumplan tales prescripciones. Como ya declaró el Tribunal, «los imperativos de agilidad y eficacia, totalmente compatibles con la protección de los derechos humanos, pueden justificar la previa intervención de órganos administrativos o corporativos, y a fortiori, de órganos jurisdiccionales que no satisfagan plenamente en todos sus aspectos esos mismos requisitos; tal sistema puede encontrarse en la tradición jurídica de muchos Estados miembros del Consejo de Europa» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere del 23 de junio de 1981 , serie A, núm. 43, pág. 23, párrafos 51 y sigs; cfr. igualmente párrafo 69 del mencionado informe de la Comisión, en el caso Sramek, con las referencias contenidas).

78. Aunque un procedimiento administrativo pueda preceder a la determinación de los derechos de carácter civil por el Tribunal, contemplado en el artículo 6.1, se exige, en cambio, que esa determinación comporte un completo examen de todas las cuestiones de hecho y de derecho que sean pertinentes. Como ya observó el Tribunal en la citada Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere, «el artículo 6.1 no distingue entre las cuestiones de hecho y las jurídicas». Igualmente importantes son las primeras que las segundas para decidir el resultado de un procedimiento relativo a «derechos y obligaciones de carácter civil». El «derecho a un Tribunal (...) y a una solución jurisdiccional del litigio (...) vale tanto para cuestiones de hecho como para cuestiones de derecho» [párrafo 51, apartado b), de la Sentencia]. El requisito de plena jurisdicción fue subrayado también en la Sentencia Albert y Le Compte, donde el Tribunal declaró: «El Convenio exige, al menos, uno de los dos sistemas siguientes: o bien dichas jurisdicciones cumplen los requisitos del artículo 6.1, o bien no responden a ellos, pero sufren la posterior revisión de un órgano judicial de plena jurisdicción, que sí responde a todas las garantías de dicho artículo» (fallo de 10 de febrero de 1983, serie A, número 58, pág. 16, párrafo 29).

79. Con respecto a la aplicación de estos principios, el Gobierno ha mantenido en este caso que, de hecho, se ha respetado el artículo 6.1 del Convenio, puesto que las decisiones de los servicios de agricultura pudieron ser controladas por dos jurisdicciones de Derecho público: el Tribunal Constitucional y el Tribunal Administrativo. Este argumento corresponde a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desarrollada a partir del caso número 7284/74 , concerniente a la organización de los servicios de agricultura antes de la Ley modificada de 1974. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en el caso presente el Tribunal Constitucional no ha invocado esta jurisprudencia.

80. Con respecto a la revisión del Tribunal Constitucional, la Comisión expone que esta jurisdicción está encargada exclusivamente de revisar la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los servicios de agricultura. Su procedimiento no implica una decisión sobre litigios acerca de derechos de carácter civil, en el sentido del artículo 6.1 del Convenio, y queda fuera del alcance de esta disposición. Sobre este punto, la Comisión remite al párrafo 68 de su informe en el caso Sramek, confirmado en el párrafo 35 de la Sentencia del Tribunal correspondiente a este mismo caso (caso Sramek del 26 de octubre de 1984, serie A, núm. 84, pág. 17).

81. En cuanto a la revisión por el Tribunal Administrativo, mantiene el Gobierno que es suficientemente amplia como para poder tomar una decisión final sobre los derechos de carácter civil en cuestión. Los demandantes impugnan esta posición.

82. Anota la Comisión que a semejanza del Tribunal de Casación belga (cfr. párrafo 36 de la Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere, y el párrafo 36 de la Sentencia Albert y Le Compte), el Tribunal Administrativo austríaco no ejerce plena jurisdicción sobre los derechos

de carácter civil que aquí se cuestionan. En este punto estima la Comisión de igual importancia el hecho de que el Tribunal Administrativo, al ejercer las funciones de un Tribunal de Casación, no puede por ello decidir sobre el fondo de la cuestión del caso que se le ha sometido.

83. Las funciones del Tribunal Administrativo están limitadas no solamente en cuanto al efecto jurídico de sus decisiones, sino también en la extensión de su competencia. Por principio, sólo puede revisar la legalidad de los actos administrativos que directamente determinen los derechos de carácter civil que se cuestionen, pero no pueden revisar la prueba y la apreciación de los hechos en causa. El artículo 41 de la Ley del Tribunal Administrativo establece expresamente que a este respecto el Tribunal está vinculado por las conclusiones de los servicios administrativos.

84. Es cierto que el examen de la legalidad arriba invocado comprende la revisión del respeto a los principios fundamentales del procedimiento y, en este sentido, el Tribunal Administrativo se declara competente para practicar ciertas pruebas complementarias que le permitan decidir si los vicios de procedimiento que se han alegado han incidido en el resultado del procedimiento. Parece, sin embargo, que lo hace sólo excepcionalmente.

85. La Comisión estima que la posibilidad teórica y subsidiaria de proceder a un limitado examen de los hechos no es suficiente para poder probar que hay plena jurisdicción del Tribunal Administrativo en lo concerniente a la determinación de los derechos de carácter civil que aquí se cuestionan. Faltan elementos de importancia, como son, por ejemplo, la prueba y la apreciación de los hechos. Se sigue de esto que a los servicios de agricultura, que realmente determinan los derechos de carácter civil, es a quienes se exige que sean Tribunales independientes e imparciales, en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

86. Pero, por otro lado, estos servicios tienen diferentes niveles, si bien, por lo que procede, no parece necesario que se cumplan en todos los niveles los requisitos del artículo 6.1. En especial, no resulta necesario que el servicio que actúa en primera instancia, en este caso el del Distrito de la Baja Austria, sea un Tribunal independiente e imparcial. Teniendo en cuenta que las funciones propias de este servicio son la elaboración del plan inicial de concentración de tierras, cabe preguntarse si realmente existe un «litigio» (discusión) a propósito de derechos y obligaciones de carácter civil cuando este servicio decide.

87. Pero, aun cuando la adopción del plan inicial tuviera que ser considerada como una «decisión de litigio» sobre derechos de carácter civil, no habría necesidad de que se confiara a un Tribunal que presente todas las garantías del artículo 6.1, a condición de que haya siempre un examen ulterior por un órgano judicial con plena jurisdicción (cfr. párrafo 29 de la Sentencia Albert y Le Compte, loc. cit., y párrafo 69 del informe de la Comisión en el caso Sramek).

88. Precisamente en el seno de las Comisiones de Reforma Agraria, que efectivamente disponen de plena jurisdicción para decidir sobre los derechos civiles en cuestión, es donde deben reunirse las condiciones prescritas por el artículo 6.1 del Convenio. Las Comisiones creadas a niveles regional y federal deben responder a esas exigencias.

La razón no es sólo que cada una de esas Comisiones puede, en ciertos casos, ser llamada a decidir en última instancia. El Convenio no parte del caso general de que, tratándose de decidir en derechos de carácter civil, solamente las decisiones tomadas en última instancia deban emanar de un Tribunal en el sentido del artículo 6.1 (cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia De Cubber del 26 de octubre de 1984, serie A, núm. 86, pág. 18, párrafo 32, y véase también la demanda núm. 7360/78, Zand contra Austria, informe del 12 de octubre de 1978, Decisiones e Informes, número 15, páginas 70, párrafo 59).

89. En este caso concreto, la resolución de las impugnaciones sobre los derechos de carácter civil de los propietarios afectados por las operaciones de concentración parcelaria se ha confiado ante todo a la Comisión Regional de Reforma Agraria. El recurso a la Comisión Superior de Reforma Agraria es posible sólo en los casos exhaustivamente enumerados en el artículo 7 de la Ley de los Servicios de Agricultura . Si la Comisión Superior puede igualmente examinar ciertas cuestiones de hecho cuando revisa un recurso, sus poderes se limitan esencialmente a la revisión de la legalidad de ciertos aspectos (pero no de todos) de la decisión tomada por la Comisión Regional. No goza, por tanto, de plena jurisdicción.

Así las cosas, el procedimiento ante la Comisión Superior debe asimilarse al recurso de casación que los sistemas jurídicos de los Estados parte del Convenio han previsto con frecuencia contra decisiones de las jurisdicciones civiles de Derecho común en las mismas condiciones que el recurso ante el Tribunal Administrativo. Como la Comisión tiene constantemente declarado en su jurisprudencia, el Convenio no garantiza un derecho de recurso como tal sino en el caso de que la apelación esté prevista por el Derecho interno y el procedimiento correspondiente deberá responder a las condiciones del artículo 6. Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en varias Sentencias (Sentencia Pakelli del 25 de abril de 1983, serie A, núm. 64; Sentencias Pretto y Axen del 8 de diciembre de 1983, serie A, núms. 71 y 72, respectivamente; Sentencia Sutter del 22 de febrero de 1984, serie A, núm. 74, y Sentencia De Cubber del 26 de octubre de 1984). Tratándose de procedimientos de concentración parcelaria, la Comisión ha admitido que efectivamente en Austria se aplica el mismo principio también a recursos interpuestos a la Comisión Superior de Reforma Agraria y al Tribunal Administrativo (cfr. demanda núm. 7620/76, decisión del 6 de julio de 1977, Decisiones e Informes, núm. 11, pág. 156).

90. Se sigue de ello que, en este caso concreto, la decisión sobre los derechos de carácter civil de los demandantes se sitúa esencialmente al nivel de la Comisión Regional de Reforma Agraria, órgano que, por tanto, debe ofrecer las garantías de un Tribunal independiente e imparcial en el sentido del artículo 6.1 del Convenio. Y también, que las autoridades llamadas a conocer los recursos contra decisiones de la Comisión Regional, es decir, la Comisión Superior de Reforma Agraria y el Tribunal Administrativo, deben igualmente ofrecer dichas garantías.

D. Cumplimiento de los requisitos del artículo 6.1 del Convenio

91. No se ha impugnado que la organización del Tribunal Administrativo y el procedimiento efectuado sean en sí mismos conformes al artículo 6.1 del Convenio. La Comisión podrá, por tanto, limitar su examen a las Comisiones de la Reforma Agraria. Estos órganos están organizados por unos mismos principios, tanto al nivel del Land como de la Comisión Superior, y pueden revisarse conjuntamente.

92. Los demandantes mantienen, en primer lugar, que los miembros de las Comisiones no son suficientemente independientes del Ejecutivo, ya que han sido nombrados por la Administración, con un mandato de duración limitada. La Comisión, sin embargo, remite por este concepto al párrafo 38 de la Sentencia Sramek (loc. cit.), donde el Tribunal estimó que no cabía criticar el nombramiento de los miembros de un Tribunal por un órgano ejecutivo y con un mandato de tres años de duración, teniendo en cuenta el hecho de que habían sido designados para reunirse a título individual y que la Ley prohibía al Poder Ejecutivo darles cualquier otra instrucción. En este caso concreto la situación jurídica es idéntica, con la única diferencia de que la duración del mandato es de cinco años. No hay, por tanto, violación del artículo 6.1 del Convenio por este concepto.

93. A continuación, los demandantes mantienen que las Comisiones no son suficientemente

independientes del Ejecutivo, ya que de sus ocho miembros, cinco, entre ellos los que ejercen las funciones clave de Presidente, ponente y peritos, son funcionarios que pueden recibir instrucciones de la Administración, además de las funciones que asumen en el seno de las Comisiones. De hecho, todos pertenecen al mismo servicio de la Administración y se encuentran, al menos en parte, en una relación de subordinación jerárquica de unos a otros.

94. Por su parte, el Gobierno invoca las resoluciones Ringeisen y Sramek, en las que el Tribunal admitió la posibilidad de que los funcionarios tomen parte en la decisión de un Tribunal en el sentido del artículo 6.1 del Convenio, siempre que no reciban instrucción alguna sobre el asunto. Y subraya el Gobierno, además, que a diferencia del caso Sramek, no se da aquí subordinación jerárquica entre un miembro de las Comisiones y un representante de una de las partes en causa.

95. La Comisión declara que, en el ejercicio de sus funciones en el seno de las Comisiones, los miembros funcionarios no reciben instrucciones. Declara también que en este caso concreto no se ha dado subordinación jerárquica ni de un solo miembro de una Comisión, con respecto al representante de una de las partes. Pero la Comisión estima que esas características, por sí mismas, no garantizan suficientemente plena independencia y total imparcialidad. La plena independencia exige también suficiente preparación orgánica con respecto al Ejecutivo. El Tribunal, en el sentido del artículo 6.1, tiene que percibirse como órgano judicial independiente a los ojos del individuo que no tenga una especial formación jurídica. No sólo hay que hacer justicia, también hay que demostrar que se hace. Es necesario, por tanto, que la estructura orgánica permita distinguir netamente al Tribunal de una instancia administrativa normal (cfr. dictamen Sramek, loc. cit., párrafo 74).

96. El presente caso muestra netamente un predominio de funcionarios en el proceso de las decisiones en las Comisiones. Tanto a nivel regional como en el plano federal constituyen prácticamente la mayoría de sus miembros: cuatro de ellos tienen los puestos clave: Presidente, ponente y dos expertos, que deben ser funcionarios, conforme a la propia Ley, más un quinto miembro que debe ser un perito en el sentido del artículo 52 de la Ley General de Procedimiento Administrativo ; es decir, preferentemente un perito oficial, empleado por el servicio administrativo competente o agregado a este servicio. En la práctica, este último miembro es también elegido entre los funcionarios de la misma Administración que los otros cuatro.

97. Los demandantes alegan que en la Comisión provincial, los cinco miembros ya citados no sólo son funcionarios, sino que pertenecen además al mismo servicio de esa Administración y que el Presidente de la Comisión es al mismo tiempo superior jerárquico de los otros cuatro en otras materias ajenas a la Comisión. Esta alegación no ha sido recusada por el Gobierno. De hecho, en el organigrama de aquella época (Amtskalender, 1976/77, pág. 60) aparecen cuatro miembros titulares y cuatro suplentes de la Comisión, que eran funcionarios de la División VI 3 de la Administración provincial. El Presidente de la Comisión era al mismo tiempo director de esa División y, por tanto, superior jerárquico de los otros miembros, incluido el ponente. El Presidente, el ponente y otros dos miembros pertenecían además a la División VI 4 y en esa División también tenían las mismas relaciones.

98. En la Comisión Superior de Reforma Agraria su propia Ley requiere que cuatro de sus miembros sean funcionarios del Ministerio de Agricultura y Bosques y que el perito oficial, según el artículo 52 de la Ley General de Procedimiento Administrativo , sea también funcionario de ese Ministerio. Estas personas procedían de algunas Divisiones diferentes, pero dos de ellos, por lo menos, el Presidente y el ponente, pertenecían a la misma División (I 7), con el cometido especial de asegurar la Secretaría de la Comisión Superior de la Reforma Agraria.

99. La Comisión estima que es incompatible con los requisitos de un Tribunal independiente que la mayoría de sus miembros - Presidente, ponente y peritos incluidos- sean funcionarios que, aun estando libres de toda instrucción en el ejercicio de sus funciones en el seno del Tribunal, puedan, sin embargo, recibir (o dar) instrucciones administrativas en materias ajenas, aunque muy próximas, a sus funciones.

Con más fuerza aún se pondrá en duda la independencia del Tribunal si todos sus funcionarios pertenecen a la misma Administración o al mismo servicio administrativo, lo cual facilita la posibilidad de que, por esa misma razón, tengan ya un mismo punto de vista. No es admisible que exista una relación de subordinación jerárquica entre miembros individuales de un Tribunal, aun cuando esa relación es en dominios que son ajenos a la competencia del Tribunal, pues no puede excluirse el riesgo de que la estructura jerárquica influya en el comportamiento de los mismos miembros en el seno del Tribunal.

100. Por todo ello la Comisión estima que tanto la Comisión Regional como la Superior de Reforma Agraria no eran suficientemente independientes respecto al Ejecutivo, por el hecho de que se componían en su mayoría por funcionarios pertenecientes a esa misma administración y en una situación de subordinación jerárquica en actividades externas a las Comisiones.

101. Sentado lo anterior, no hay necesidad de examinar en detalle la alegación de los demandantes según la cual las Comisiones no eran suficientemente independientes e imparciales en razón de la participación en sus decisiones de miembros expertos que previamente les habían presentado sus opiniones expertas y tomaban seguidamente parte en la votación. Para la Comisión las partes no han clarificado debidamente la verdadera naturaleza de las funciones de estos miembros expertos. En particular no se sabe con claridad si las opiniones dadas por ellos son o no documentos internos que ayudan a las Comisiones para basar su decisión, o si deben considerarse elementos técnicos de apreciación, análogos a las opiniones de expertos privados, que pueden también someterse a las Comisiones por una de las partes del procedimiento. Los Tribunales Constitucional y Administrativo difieren en su opinión en este punto y las mismas Comisiones carecen, en la práctica, de coherencia en este aspecto.

E. Conclusión

102. La Comisión concluye por diez votos contra dos que hay violación del artículo 6.1 del Convenio, al no haberse respetado el derecho de los demandantes a que sus derechos y obligaciones de carácter civil sean decididas por un «Tribunal independiente e imparcial».

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR

DEL SEÑOR NORGAARD

He votado con la mayoría concluyendo que hay violación del artículo 6.1 en este caso.

Apruebo totalmente la conclusión según la cual no se puede considerar a las Comisiones de

Reforma Agraria Regionales y a la Comisión Superior como Tribunales independientes e imparciales en el sentido del artículo 6.1 del Convenio (párrafo 100 anterior).

Sin embargo, el problema más delicado y crucial en este caso consiste en saber si el poder de revisión del Tribunal Administrativo es lo suficientemente amplio como para permitirle decidir en última instancia la impugnación sobre los derechos de carácter civil en causa.

En mi opinión se cumplirían satisfactoriamente las condiciones expuestas en el artículo 6.1 en un caso como el que nos ocupa si el Tribunal Administrativo, al asegurar que se respetan los principios fundamentales del procedimiento, tuviera plena competencia para revisar las cuestiones de derecho y una posibilidad limitada para ver las cuestiones de hecho.

Pero, como se ha dicho más arriba (párrafo 78), el Tribunal dijo en el caso *Le Compte, Van Leuven y De Meyere*: «El "derecho a un Tribunal" (...) y a una solución jurisdiccional del litigio (...) sirve tanto para los "puntos de hecho" como para "las cuestiones jurídicas".»

Yo interpreto esta afirmación del Tribunal como queriendo significar que, para reunir las condiciones exigidas por el artículo 6.1, la jurisdicción nacional en cuestión debe tener el mismo poder de examinar los hechos que el Derecho. Me considero comprometido con esta declaración del Tribunal, y como el Tribunal Administrativo austríaco no goza de la misma competencia para los fundamentos de hecho que para los fundamentos de derecho, he votado con la mayoría.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR SPERDUTI

I

1. No es ésta la primera vez que lamentablemente debo estar en desacuerdo con la mayoría de la Comisión en cuanto a la interpretación del artículo 6.1 del Convenio en lo que respecta a la decisión judicial de los «litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil», que den lugar seguidamente a intervenciones de autoridades públicas en el campo de dichos derechos y obligaciones.

En el caso *Ettl y otros contra Austria* (demanda número 9273/81), el objeto de la demanda se resume así en el apartado 2 del informe admitido por la Comisión el 3 de julio de 1985:

«Los demandantes se quejan de que en las operaciones de concentración parcelaria que les conciernen, las decisiones que se refieren a sus derechos y obligaciones de carácter civil no han sido tomadas por Tribunales independientes e imparciales como exige el artículo 6.1 del Convenio. Mantienen que las Comisiones de Agricultura Superior y Regional competentes en este caso no responden a las condiciones exigidas a esos Tribunales, por la razón, sobre todo, de que entre sus miembros hay mayoría de funcionarios y de que los expertos de esos órganos (entre ellos dos funcionarios especializados, respectivamente, en cuestiones agronómicas y forestales, así como un experto en agricultura), han actuado previamente como expertos y ulteriormente tomaron parte en las votaciones.»

Me parece ahora necesario, al abordar nuevamente el problema sobre la interpretación del artículo 6.1, respecto a la categoría de los «litigios», hacer un profundo esfuerzo de análisis y reflexión con el fin de lograr un grado satisfactorio de claridad y contribuir a un debate constructivo. Se trata de intentar decidir con corrección, en sus diferentes implicaciones, la doctrina que el Tribunal enunció en términos muy concisos por primera vez en el apartado 94 de sus Sentencia del 16 de julio de 1971 en el caso *Ringeisen*.

2. En el caso Ettl y otros, la opinión de la Comisión que recogía el acuerdo de diez miembros sobre doce votos, se articula alrededor de varios elementos, en razón de la misma complejidad de la legislación austríaca aplicable en materia de concentraciones parcelarias. Conviene repetir in extenso algunos de los pasajes de dicha opinión que más llaman la atención:

a) «(...) incluso si la adopción del plan inicial debe considerarse como "decisión de un litigio" sobre derechos de carácter civil, no es necesario que se confíe a un Tribunal que presente todas las garantías del artículo 6.1 con la condición de que haya un ulterior examen por un órgano judicial que goce de plena jurisdicción» (párrafo 87). La adopción del plan inicial es competencia del «servicio del Distrito de la Baja Austria» (párrafo 86); «es, por tanto, en las Comisiones de Reforma Agraria donde se dispone efectivamente de plena jurisdicción para decidir sobre los derechos civiles en cuestión, donde deben reunirse las condiciones prescritas por el artículo 6.1. Las Comisiones creadas a nivel regional y federal deben responder a esas condiciones» (párrafo 88).

b) Por lo que respecta a la noción de «plena jurisdicción», la opinión se refiere a la jurisprudencia del Tribunal en los casos citados como «médicos belgas». Como el Tribunal subrayó en su Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere, «el artículo 6.1 no distingue entre las cuestiones de hecho y las jurídicas. Igualmente importantes son las primeras que las segundas para decidir el resultado de un procedimiento relativo a «derechos y obligaciones de carácter civil». El "derecho a un Tribunal" (...) y a una solución jurisdiccional del litigio (...) vale tanto para cuestiones de hecho como para cuestiones de derecho» ([párrafo 51, apartado b), de la Sentencia]. El requisito de plena jurisdicción fue subrayado también en la Sentencia Albert y Le Compte, donde el Tribunal declaró: «(El Convenio) exige, al menos, uno de los dos sistemas siguientes: o bien dichas jurisdicciones cumplen los requisitos del artículo 6.1, o bien no responden a ellas, pero entonces sufren la posterior revisión de un órgano judicial de plena jurisdicción que sí responde a todas las garantías de dicho artículo (fallo del 10 de febrero de 1983, serie A, número 58, pág. 16, párrafo 29)» (párrafo 78).

c) Y prosigue la Comisión: «(...) el Tribunal Administrativo austríaco no ejerce plena jurisdicción sobre los derechos de carácter civil que aquí se cuestionan (...)» (párrafo 82). «(...) sólo puede revisar la legalidad de los actos administrativos que directamente determinen los derechos de carácter civil que se cuestionan (...)» (párrafo 83). «(...) se sigue de esto que a los servicios de agricultura, que realmente determinan los derechos de carácter civil, es a quienes se exige que sean Tribunales independientes e imparciales, en el sentido del artículo 6.1 del Convenio» (párrafo 85).

d) «(...) la Comisión estima que tanto la Comisión Regional como la Superior de Reforma Agraria no eran suficientemente independientes con respecto al Ejecutivo, por el hecho de que se componían en su mayoría de funcionarios pertenecientes a esa misma Administración y en una situación de subordinación jerárquica en actividades externas a las Comisiones» (párrafo 100).

e) En esas condiciones «la Comisión estima (...) que hay violación del artículo 6.1 del Convenio, al no haberse respetado el derechos de los demandantes a que sus derechos y obligaciones de carácter civil sean decididos por un "Tribunal independiente e imparcial"» (párrafo 102).

3. Hay que decir que en cierta medida la argumentación expuesta por las partes ha contribuido a que en el dictamen se haya adoptado el razonamiento indicado a grandes rasgos. No procede, de todas formas, pararse en ese aspecto de la situación. En un principio válido en general para las instancias invocadas a pronunciar el derecho que el Tribunal Internacional de Justicia enunció en los casos «Pruebas nucleares», en los términos siguientes: «Es (...) deber

del Tribunal circunscribir el verdadero problema en causa y precisar el objeto de la demanda» CC I J, colección 1974, página 262, párrafo 24).

Ciertamente, el problema hoy sometido a la Comisión se refiere a una determination of civil rights and obligations por las autoridades públicas austríacas, de las cuales los señores Ettl y otros demandantes se quejaron a nivel nacional. Es un error de perspectiva interpretar los términos determination of civil rights and obligations tal como se emplean en el artículo 6.1, interpretando determination como instancia jurisdiccional y otorgando, por consiguiente, el derecho a que esa determination se efectúe en pleno acuerdo con este precepto.

Es el mismo error que cometió el señor Kaplan al interponer su demanda número 7598/76 ante la Comisión, que le llevó a ésta a adoptar, por unanimidad, el 17 de julio de 1980, un dictamen que ampliaba, léase precisaba, la doctrina que el Tribunal, en el caso Ringeisen, había derivado del texto francés del artículo 6.1.

El derecho a un Tribunal reconocido según el artículo 6.1 se analiza, entre otras cosas, según las circunstancias, como un derecho a control judicial con todas las garantías de un proceso equitativo, en conformidad con la ley, de una decisión de la autoridad pública que afecte a dichos derechos y obligaciones.

4. Siendo esto así, no es necesario añadir nada más para llegar a la correcta conclusión a la que se debería haber llegado en el caso Ettl y otros, ya que los demandantes disponían de un recurso de anulación ante el Tribunal Administrativo austríaco. Bastaría tomar nota de la primera frase del apartado 91 del dictamen del 3 de julio de 1985:

«No se ha impugnado que la organización del Tribunal Administrativo y el procedimiento efectuado sean en sí mismos conformes al artículo 6.1 del Convenio.»

5. Aún habría que decir algo más para dar un poco de luz, sobre todo, en otra fuente de confusión para el razonamiento. Se trata de la convicción, bastante extendida, de que el «derecho a un Tribunal» que reconoce, según los términos del Tribunal, el artículo 6.1 (Sentencia Golder del 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, párrafo 36) siempre se analiza como un derecho a un Tribunal que ejerza una full jurisdiction.

Un atento examen de varios elementos contribuiría a esclarecerlo.

6. a) En voto particular anexo al dictamen en el caso Benthem que la Comisión adoptó el 8 de octubre de 1983 expliqué las razones que me impedían seguir el restrictivo enfoque de los demás miembros de la mayoría respecto al artículo 6.1. Aun dando mi consentimiento a la conclusión que se había obtenido de que en aquel caso no había violación de dicho artículo, yo me separé de la mayoría, porque contrariamente a la opinión de que no había violación porque no era aplicable, yo consideré el artículo 6.1 aplicable y correctamente aplicado.

Aproveché entonces la oportunidad que se me ofrecía para apreciar positivamente una institución secular del Derecho de los Países Bajos. Efectivamente, el respeto a las reglas del proceso equitativo ante la Sección del Consejo de Estado para litigios administrativos y el hecho de que la Corona se limitaba, en casi todos los casos, a ratificar formalmente el resultado de dichos procesos, me pareció suficiente para satisfacer las exigencias de una buena administración de la justicia.

b) El restrictivo enfoque al que acabo de aludir se debía a una preocupación que había conducido a subrayar lo siguiente: «hay que tener discreción» en la aplicación del artículo 6.1 en impugnaciones de la intervención de autoridades administrativas en el campo de derechos

y obligaciones de carácter civil. La preocupación era: «si el artículo 6.1 debía aplicarse a ciertas cuestiones de competencia de la Administración, lo cual podría llevar a grandes repercusiones en las características que marcan las órdenes jurídicas internas» (párrafo 39).

c) Se recordará que una preocupación similar condujo a una mayoría de la Comisión, en el caso Ringeisen, a concluir que los términos del artículo 6.1 «los derechos y obligaciones de carácter civil deben interpretarse de forma restrictiva, de manera que sólo abarquen las relaciones jurídicas que caracterizan a relaciones entre particulares, con la exclusión de las relaciones jurídicas en las que el ciudadano puede enfrentarse a los que ejercen la autoridad pública» (ver, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie B, número 11, pág. 71).

La minoría (cinco de siete miembros) se atuvo a una perspectiva moderada. Preconizando una interpretación más liberal, afirman: «(...) aun suponiendo que los «derechos de carácter civil» a los que se refiere el artículo 6.1 sean en principio derechos de personas privadas en sus relaciones con otras personas también privadas, no resulta por ello que la legalidad de las injerencias de autoridades públicas en el ámbito de esos derechos esté exenta del control judicial a que se refiere el artículo 6.1» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie B, núm. 11, pág. 73).

El Tribunal, al que fue sometido el caso por la Comisión, confirma esencialmente este punto de vista.

d) Me permito repetir aquí que hay que distinguir en lo que concierne a una correcta interpretación de los términos in the determination of civil rights and obligations, entre «lo que pertenece y lo que no pertenece por su propia naturaleza» al campo de aplicación del artículo 6.1, y distinguir «entre la reglamentación por la Ley de esos derechos y obligaciones, en cuanto a su nacimiento, modificaciones y extinción, y la garantía judicial del cumplimiento de esa misma reglamentación». Mi conclusión fue, y sigue siendo, que «el artículo 6.1 se aplica a la garantía judicial y nada más. No impone la menor obligación a los Estados parte en el Convenio en cuanto a la manera de interponer el recurso a dicha reglamentación» (de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso König. Rivista di Diritto Internazionale, 1980, fasc. I, página 31).

e) Estas reflexiones requieren que se siga profundizando en ellas, ya que este orden de ideas, aunque extendido y posteriormente desarrollado en el dictamen Kaplan, puede no proporcionar por sí mismo una adecuada orientación en las circunstancias específicas de casos diferentes.

Podría decirse, por ejemplo, que la libertad que tienen los Estados parte en el Convenio de proveer, según sus necesidades y sus tradiciones jurídicas, a la organización de los poderes públicos puede conducirles a confiar a Tribunales judiciales la tarea de aplicar ellos mismos directamente ciertas leyes sobre intervención del Derecho público en campos que traten de la vida privada. La elección entre la solución administrativa y la judicial estará, en principio, dominada por la naturaleza misma de las medidas de intervención que se consideren: fácilmente se comprende la elección de la segunda en el marco de las leyes previstas de imposición de sanciones.

Sin embargo, la elección de la solución jurídica implica que la noción del proceso equitativo implica un elemento que, al no estar explícito en el artículo 6.1, se deduce, no obstante, como elemento característico normal de la función judicial: es el elemento de la plena jurisdicción, es decir, el examen del juez del fondo de la cuestión con la prueba de los hechos y la determinación de las consecuencias jurídicas que de éstos derivan.

f) No cabe decir, sin embargo, que los poderes del juez administrativo comparados a los del juez ordinario no satisfagan adecuadamente las exigencias de una buena administración de la justicia. Se trata de poderes que hay que apreciar en función del oficio del mismo juez administrativo, en cuanto que juzga la legalidad de los actos de autoridades públicas.

Conviene mencionar ahora la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés sobre el control de la materialidad de los hechos que forman la base de las decisiones administrativas que le han sido impugnadas (cfr. Vedel, Derecho administrativo, Prensa Universitaria de Francia, 6.^a edición, 1976, pág. 592). Apoyándose siempre en los motivos de hecho y en la jurisprudencia del Consejo de Estado, Vedel afirma: «(...) en materia de concentración parcelaria las operaciones deben permitir a los propietarios interesados recibir lotes equivalentes en productividad real a los que han tenido que abandonar. La noción de error manifiesto permite la anulación de las decisiones administrativas que alteren gravemente el equilibrio deseado por la Ley, sin impedir, sin embargo, el juego de inevitables aproximaciones, sin las cuales la concentración parcelaria sería imposible» (op. cit., pág. 600).

7. Volvamos ahora por unos instantes al dictamen Ettl y otros. No puede uno limitarse a decir que la Comisión no ha seguido ni siquiera el enfoque restrictivo que había adoptado -por «precaución»- en el dictamen Benthem. Efectivamente, la Comisión pasó de un extremo al otro hasta inmiscuirse -y de una manera forzada- en la organización administrativa del Estado en causa.

En este punto podemos limitarnos a citar un breve extracto de la opinión formulada en el dictamen.

Habiendo considerado los procedimientos austríacos en materia de concentración parcelaria, especialmente el hecho de que esos procedimientos «afectan a los derechos de propiedad de personas que tienen bienes raíces en la zona de la concentración» (párrafo 74), la Comisión ha empezado con la siguiente observación:

«Al poderse aplicar el artículo 6.1, los demandantes tenían derecho a que su causa fuera oída por un Tribunal que respondiera a las condiciones prescritas en dicho precepto. Esas condiciones han de ser íntegramente respetadas: las garantías judiciales fundamentales previstas en el artículo 6.1 no deben mermarse por la aplicación de este artículo en procedimientos que se considere son de carácter administrativo en Derecho interno» (cfr. recurso núm. 8790/79, Sramek contra Austria, dictamen del 8 de diciembre de 1982, página 66).

Empezar de esta forma equivale a meterse por un camino que conduce directamente a inmiscuirse en la organización administrativa del Estado como tal. Se observará, no obstante, que la referencia al caso Sramek contra Austria no es pertinente, ya que ese caso concernía a un decisión de la Oficina Provincial de Transacciones Inmobiliarias del Tirol, y no era susceptible de recurso de anulación ante el Tribunal Administrativo.

En resumen, está claro que el artículo 6.1 se refiere también a los fines que le corresponden, a los procedimientos internos de naturaleza administrativa cuyo resultado, según términos del Tribunal en el caso Ringeisen, «es determinante para los derechos y obligaciones de carácter privado». Pero hay que oír la doctrina del Tribunal, por una parte, teniendo debidamente en cuenta la libertad que los Estados conservan, desde el punto de vista del artículo 6.1, en cuanto a la reglamentación por la Ley, de hechos y procesos a los cuales se vinculan el nacimiento, modificaciones o extinción misma de los derechos y obligaciones de carácter civil; y por otra parte, indagar a la luz de las circunstancias propias a cada caso concreto si en el Estado de referencia la instancia judicial competente para resolver una recusación referente a

dichos derechos y obligaciones está o no en condiciones, en razón de la jurisdicción que pueda ejercer, de cumplir las exigencias del artículo 6.1.

Aplicando estos criterios, en el caso Ettl y otros llegamos a una conclusión opuesta a la del dictamen de la Comisión.

II

8. Quizá sea útil resumir, a modo de conclusión general, los puntos salientes de la exposición precedente.

En la jurisprudencia de los órganos del Convenio se ha dado un giro respecto a la aplicación de su artículo 6.1 en las «impugnaciones sobre derechos y obligaciones de carácter civil» con ocasión del caso Ringeisen. La mayoría de la Comisión llegó a la conclusión de que era imposible una interpretación extensa de esos términos que hubiera conducido a su aplicación también en litigios «entre ciudadanos y autoridad pública», interpretación que juzgaba «incompatible con las intenciones de las partes contratantes», considerando especialmente el siguiente hecho: los diferentes sistemas jurídicos de los Estados miembros del Consejo de Europa tienen, «como característica común, que ciertos elementos del poder discrecional administrativo no pueden controlarse por el juez». La minoría de la Comisión no ha considerado convincente esta observación. Del mismo hecho de que el poder administrativo discrecional y sus límites se desprende del Derecho interno, le compete al juez administrativo el control de los casos que sean apropiados, como tal juez, respecto a la conformidad con la ley del ejercicio de este poder discrecional. Y si se trata de casos donde se solicite la anulación por defecto de legitimidad de una resolución administrativa que afecte derechos de carácter privado, el proceso ante juez administrativo queda comprendido en el artículo 6.1 del Convenio y, consecuentemente, debe efectuarse respetando las ya enunciadas garantías. Esto significa el acceso a la Comisión Europea para que controle, por su parte, si la resolución del juez administrativo, a título de decisión de una recusación «de derechos de carácter civil», ha respetado dichas garantías.

Diciendo en su resolución Ringeisen que el término impugnaciones de derechos y obligaciones de carácter civil «cubre» todo procedimiento cuyo resultado sea determinante para los derechos y obligaciones de carácter privado, el Tribunal se ha expresado ciertamente de modo conciso pero el sentido se desprende con toda nitidez. Significa que el derecho a un Tribunal que el artículo 6.1 reconoce se aplica también a las impugnaciones que se interpongan «con respecto a procedimientos internos» (administrativos y otros), «cuyo resultado sea determinante para los derechos y obligaciones de carácter privado».

9. En lo que se refiere al campo administrativo, hay que distinguir entre dos clases de procedimientos: unos (de uno o varios estadios) que prevé la Ley y que permiten a las autoridades tomar correctamente medidas que afecten a los derechos y obligaciones de carácter privado; y otros (también de uno o varios estadios) que son verdaderos procedimientos judiciales de recurso, siendo su función la de asegurar el control de la conformidad de tales medidas con la Ley, mediante el examen de las quejas formuladas por los interesados.

Solamente se aplican en el artículo 6.1, los procedimientos de la segunda clase, mientras que los Estados pueden recurrir como mejor parezca a la organización de los de la primera clase.

10. He de señalar una variante. El Parlamento de un Estado puede estimar que la adopción en interés público de ciertas medidas que afecten a derechos de carácter civil de una persona debe reservarse a instancias de orden judicial. A diferencia de los jueces administrativos, que

examinan la legalidad de los actos de la Administración pública, las instancias de orden judicial designadas a este fin ejercen plena jurisdicción (full jurisdiction), ya que toda decisión que hayan sido llamadas a tomar y tenga relación con los derechos de carácter civil de una persona dependerá de la prueba, por informaciones judiciales de su competencia, de los hechos pertinentes. Aquí se puede recordar el fenómeno definido por el señor Melchior «la jurisdiccionalización del procedimiento disciplinario» en Bélgica.

11. Puede verse así hasta qué punto hay que tener «precaución» al buscar el sentido apropiado de la doctrina expuesta por el Tribunal en la Sentencia Ringeisen y otra serie de Sentencias, que tienen como rasgo común que les concierne, en el marco del artículo 6.1 del Convenio, el derecho a proceso judicial equitativo en relación con intervenciones de autoridades públicas, en el ámbito de los «derechos y obligaciones de carácter civil».

Parece también que esta doctrina, correctamente comprendida, marca un progreso de gran alcance en la garantía internacional del derecho a la protección judicial, sin restringir indebidamente la autonomía de los Estados del Consejo de Europa, en cuanto a la organización de sus poderes públicos.