

Sentencia 8848/80

CASO BENTHEM

Sentencia de 23 de octubre de 1985

Derecho de acceso a un Tribunal para que decida los litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil (art. 6.1)

COMENTARIO

1. El presente caso tiene su origen en una demanda formulada ante la Comisión por el señor Albert Benthem, nacional holandés, contra el Reino de los Países Bajos, basada, en sustancia, en los hechos siguientes: el demandante, quien explotaba un garaje de su propiedad, obtuvo de las autoridades municipales la licencia para poner en servicio una instalación de distribución y venta de gas petróleo líquido (GPL) para vehículos automóviles; el Inspector Regional de la Salud recurrió, sin eficacia suspensiva, la concesión de la licencia ante la Corona, la cual, de conformidad con el criterio de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, dictó un Real Decreto -irrecorable- en el que anuló la decisión municipal.

El señor Benthem se considera víctima, en virtud de estos hechos, de una violación del derecho a acceder a un Tribunal para que decida los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil, garantizado por el art. 6.1 del Convenio.

2. Ante todo, y respecto del Convenio en general, deben subrayarse dos aspectos:

a) El TEDH, en la línea de afirmaciones anteriores (por ejemplo, caso Van Droogenbroeck, párr. 38), declara que «para apreciar si los derechos garantizados por el Convenio han sido violados es frecuentemente necesario penetrar en la realidad de los hechos más allá de las apariencias y de las palabras empleadas» (párr. 40).

b) En cuanto a la interpretación de las disposiciones del Convenio, la opinión disidente de los miembros de la Comisión señores Melchior y Frowein, a la que se adhieren los señores Tenekides, Sampaio, Weitzel y Soyer, emplea (en su párr. 13) dos criterios hermenéuticos cuyos efectos son, si se llevan a sus últimas consecuencias, potencialmente antagónicos:

- El recurso a «los trabajos preparatorios del Convenio», al solo fin de declarar que no contradicen la tesis defendida por la minoría; en general, la eficacia que el TEDH ha asignado a este elemento interpretativo es escasa, limitándola a la mera confirmación de la solución alcanzada previamente por otras vías; la excepción más relevante está constituida por el caso Handyside (párr. 62), en el que los trabajos preparatorios se emplearon para disipar una ambigüedad en relación con la segunda frase del primer apartado del art. 1 del Protocolo núm. 1,

- La «interpretación evolutiva del Convenio en relación con las transformaciones sociales, que implica que el Convenio debe cubrir las nuevas situaciones que han aparecido o se han desarrollado a lo largo de treinta y tres años»; el TEDH ha reconocido reiteradamente la gran relevancia de este criterio interpretativo, calificando al Convenio como «un instrumento viviente» que ha de entenderse «a la luz de las concepciones dominantes en nuestros días en los Estados democráticos» (caso Tyrer, párr. 31).

3. Por lo que concierne a la expresión, contenida en el art. 6.1 del Convenio, «litigios sobre derechos y obligaciones», el TEDH reitera (en el párr. 32 de la sentencia) declaraciones

anteriores en orden al concepto de litigio (ha de entenderse en un sentido no demasiado técnico, «más material que formal», y, en todo caso, debe ser «real y serio»), a su objeto (puede referirse tanto «a la existencia misma de un derecho» como a su extensión o a las modalidades de su ejercicio, a cuestiones fácticas y jurídicas) y al vínculo que ha de existir entre uno y otro, expresado por la preposición «sobre» (no basta «con un vínculo sostenido o con repercusiones lejanas: los derechos y las obligaciones (...) deben constituir el objeto -o uno de los objetos- del litigio, y el desenlace del procedimiento debe ser directamente determinante para tales derechos»).

4. El art. 6.1 exige, además, que esos derechos y obligaciones sean «de carácter civil», cualificación acerca de la que destacan los siguientes aspectos:

a) En primer lugar, el TEDH, siguiendo el criterio implícito en los casos Ringeisen (párr. 94) y otros posteriores y explícito por vez primera en el caso König (párr. 90), afirma la autonomía de la noción de «derechos y obligaciones de carácter civil», que «no puede ser interpretada sólo por referencia al Derecho interno del Estado demandado» (párr. 34).

b) En segundo lugar, el TEDH recoge las declaraciones jurisprudenciales ya realizadas (fundamentalmente en los casos Ringeisen y König) acerca del contenido de tal noción: lo decisivo no es «la naturaleza de la norma conforme a la cual el litigio debe resolverse» ni «la de la autoridad competente en la materia», sino que «sólo es relevante el carácter del derecho en cuestión»; en todo caso, el art. 6.1 no comprende únicamente «los litigios de derecho privado en el sentido tradicional, es decir, entre particulares o entre un particular y el Estado en la medida en que éste ha actuado como persona privada, sometida al derecho privado» y no como «titular del poder público» (párr. 34).

c) En aplicación de los criterios expuestos, la mayoría del TEDH concluye que el art. 6.1 es aplicable al caso considerado por las tres razones siguientes (párr. 36):

- La concesión de la licencia «se halla estrechamente asociada al derecho a usar los bienes propios de conformidad con las exigencias legales», derecho de carácter manifiestamente civil.

- «Tal licencia reviste un carácter patrimonial, como resulta especialmente de su transmisibilidad a terceros.»

- La concesión de la licencia es «una de las condiciones para el ejercicio» por el demandante «de parte de sus actividades como empresario»; en esta referencia parece estar implícita la idea en la que el Tribunal se basó para reconocer carácter civil al derecho a continuar el ejercicio de la profesión médica (en los casos König, párr. 93; Le Compte, Van Leuven y De Meyere, párr. 48, y Albert y Le Compte, párr. 28); tal ejercicio supone el establecimiento de relaciones jurídico-privadas en forma de contratos con los clientes y con los pacientes.

Existen, sin embargo, dos diferencias entre el caso Benthem y los tres casos mencionados (sobre las que la mayoría de la Comisión se fundó para considerar inaplicable a aquél el art. 6.1 -párrs. 97 y 98 de su informe-), en las que podría hallarse un avance -no declarado formalmente del Tribunal en el proceso de ampliación del ámbito de aplicación del art. 6.1:

- En los casos anteriores se impedía totalmente a una persona el ejercicio de una profesión, mientras que en éste sólo se impide al señor Benthem explotar una instalación de distribución de GPL en un lugar de su elección; el TEDH entiende, sin embargo, que el cambio de lugar «podría haber repercutido desfavorablemente sobre el valor del negocio o de la clientela, así como sobre las relaciones contractuales del señor Benthem con aquélla y con sus proveedores» (párr. 36).

- En los tres casos citados, se reconocía carácter civil al derecho a continuar el ejercicio de una actividad, mientras que, según la mayoría de la Comisión, en el presente, se trataba del derecho a iniciar una actividad, pues el reconocimiento realizado por la decisión municipal era puramente provisional.

Sin discutir los criterios sostenidos por la mayoría acerca del concepto «derechos de carácter civil», la minoría del Tribunal (integrada por seis jueces) considera inaplicable al litigio el art. 6.1, pues «el único objeto del procedimiento era verificar si los intereses de la colectividad (...) permitían o no la concesión al señor Benthem de una licencia (...); el desenlace de este procedimiento sólo era indirectamente determinante para los derechos de carácter civil» de aquél.

d) El TEDH, sin embargo, tras recoger su doctrina anterior y aplicarla al caso en cuestión, no va más allá: conforme a una acusada tendencia que, en alguna ocasión, se ha calificado de «autolimitación judicial», en virtud de la cual se muestra inclinado a no resolver cuestiones desprovistas de interés para la decisión del asunto de que se trate, declara (párr. 35) que «no considera que en esta ocasión deba formular una definición abstracta del concepto de «derechos y obligaciones de carácter civil»» (esta tendencia, en relación con los diferentes aspectos de tal concepto, halla su primera manifestación en el caso Engel, párr. 87, y ha encontrado otras posteriores en los casos König, párr. 95; Deweer, párr. 47; Guizzardi, párr. 108; Le Compte, Van Leuven y De Meyere, párr. 48, y Campbell y Fell, párr. 77).

No es éste, sin embargo, el criterio adoptado por la mayoría de la Comisión (que entiende que «subsiste una gran incertidumbre acerca de la exacta extensión del ámbito de aplicación del art. 6.1, y es claro que los Estados contratantes necesitan directrices complementarias en una materia que, para muchos de ellos, tiene un considerable impacto sobre su orden jurídico interno» -párr. 91 del informe-), ni por el señor Sperduti (párrs. 6 a 8 de su opinión separada), ni por los señores Melchior y Frowein, con la adhesión de los señores Tenekides, Sampaio, Weitzel y Soyer (párrs. 8 a 15 de su opinión disidente); en estos tres casos se intenta definir con mayor precisión cuándo un derecho o una obligación tiene carácter civil en el sentido del art. 6.1, en los términos que a continuación se resumen:

- La mayoría de la Comisión (párrs. 92 a 95 del informe), aun reconociendo que «progresivamente (...) los actos de las autoridades administrativas tienden a afectar en mayor medida a las libertades individuales», sostiene que el art. 6.1 no obliga a los Estados contratantes a someter a control jurisdiccional amplias áreas de la Administración Pública, en base a los dos argumentos siguientes:

Habida cuenta de que en diversos Estados Partes los actos administrativos no están sometidos a control judicial o lo están sólo en pequeña medida, una interpretación extensiva del art. 6.1 «podría tener trascendentales efectos en aspectos fundamentales de los sistemas jurídicos internos», para los que «su tenor literal no proporciona una base suficiente».

«El riesgo de una aplicación extensiva del art. 6.1 a los actos de la Administración Pública radica en que podría ser necesario interpretar algunas de las garantías reconocidas -por ejemplo, las relativas a la publicidad- de forma restrictiva, lo que, de rechazo, disminuiría el valor mismo de tales garantías en el ámbito tradicional de aplicación del precepto.»

- El señor Sperduti, por su parte, considera que el art. 6.1 exige que deba poder ejercitarse «una acción legal para poder impugnar la legalidad de una decisión administrativa que afecte a derechos de carácter privado con todas las garantías de un proceso equitativo prescritas por el art. 6.1», pero no que «todo procedimiento administrativo cuyo desenlace pueda afectar a

derechos de carácter privado debe, para que el convenio sea cumplido, sustanciarse con estricta observancia de tales prescripciones».

- Los señores Melchior y Frowein, en fin, sostienen que deben reputarse «de carácter civil todos los derechos que sean derechos individuales en el orden jurídico interno y se comprendan con la esfera de la libertad general del individuo, sea en su actividad profesional o en cualquier otra actividad autorizada por la ley», y ello, aunque el Estado haya recibido poderes de supervisión respecto del ejercicio de tales derechos, pues, fijándose normalmente límites a tales poderes, el art. 6.1 debe aplicarse para garantizar que no han sido sobrepasados; en todo caso, no son derechos de carácter civil los que corresponden al individuo, «no en su calidad de persona privada, sino en su condición de ciudadano, y que conciernen esencialmente al derecho público».

5. En orden a la noción de «Tribunal», empleada por el propio art. 6.1 del Convenio, resaltan dos cuestiones, atinentes a su concepto y a su autonomía:

a) Respecto del concepto de «Tribunal», el TEDH se remite a su constante jurisprudencia en la materia (párr. 43; en especial, a su sentencia en el caso De Wilde, Ooms y Versyp) y reitera expresamente que «el poder de decisión es inherente a la noción misma de «Tribunal» en el sentido del Convenio» (párr. 40), por lo que declara violado el art. 6.1, pues la Sección de los Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado holandés carecía de tal poder, que correspondía a la Corona, instancia puramente administrativa cuyas resoluciones eran insusceptibles de control jurisdiccional.

A esta apreciación -de gran alcance respecto de lo que, en la técnica del contencioso-administrativo, se denomina sistema de «justicia retenida»-no obsta el que, de hecho, la Corona siga en la inmensa mayoría de los casos el parecer del Consejo de Estado, pues siempre tiene la posibilidad de apartarse de él. Por el contrario, el señor Sperduti, sobre la base de tal circunstancia fáctica y de la eficacia acreditada por la vía de recurso ante la Corona, rechaza la existencia de una violación del art. 6.1 (párrs. 9 y 10 de su opinión separada).

Tiene interés la distinción establecida por los señores Melchior y Frowein (en el párr. 22 de su opinión disidente) entre los órganos, administrativos o no, «que se limitan a ejercer o a aplicar un poder que les ha sido conferido por la ley, y no a resolver un litigio jurídico», a los que no se aplica el art. 6.1, y aquellos a los que sí corresponde la resolución de un litigio jurídico; en este último caso, aun «tras una eventual fase administrativa del procedimiento, es necesario prever el acceso a un Tribunal que reúna las condiciones del art. 6.1».

b) La autonomía de la noción de «Tribunal» ha sido declarada, más o menos explícitamente, en relación con los arts. 5 y 6 del Convenio por reiterada jurisprudencia, cuyo punto de partida está en el caso Neumeister (párr. 24). Pues bien, del presente caso resulta que dicha autonomía se proyecta no sólo frente a los ordenamientos internos de los Estados Partes, sino también frente a otras jurisdicciones internacionales o supranacionales: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en efecto, había reconocido a la Corona holandesa la condición de «jurisdicción nacional» habilitada para solicitar su pronunciamiento a título prejudicial, conforme al art. 177 del Tratado CEE ; tal circunstancia, sin embargo, explicable por la necesidad de asegurar una interpretación uniforme del Derecho Comunitario, no significa que tal tipo de administración de justicia sea conforme con el art. 6 del Convenio (expresamente, en el párr. 28 de la opinión disidente de Melchior y Frowein; implícitamente, lo acepta el TEDH).

6. Por último, en relación con el art. 50 del Convenio, el TEDH confirma (párr. 45) el criterio

formulado en el caso Sunday Times (párr. 14): «en el ámbito del art. 50, el Tribunal no examina normalmente sino las reclamaciones que se han realizado; no tratándose de una cuestión de orden público, no entra de oficio en la cuestión de si el demandante ha sufrido otros daños».

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

23 de octubre de 1985

CASO BENTHEM

SENTENCIA

En el caso Benthem, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en sesión plenaria conforme al art. 50 de su Reglamento y constituido por los siguientes jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente,

W. Ganshof van der Meersch,

J. Cremona,

Thór Vilhjálmsson,

Señora D. Bindschedler-Robert,

Señores G. Lagergren,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

L.-E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vincent Evans,

Señores R. Macdonald,

C. Russo,

R. Bernhardt,

J. Gersing,

C. W. Dubbink, juez ad hoc,

así como por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario Adjunto.

Después de haber deliberado en privado los días 28 de febrero y 30 de septiembre de 1985,

Dicta la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso fue remitido al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») el 20 de marzo de 1984, dentro del plazo de tres meses establecido por los arts. 32.1 y 47 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales («el Convenio»). Su origen se encuentra en una demanda contra el Reino de los Países Bajos (núm. 8848/80) presentada ante la Comisión, al amparo del art. 25, el 21 de diciembre de 1979 por el señor Albert Benthem, nacional holandés.

2. La demanda de la Comisión remitía a los artículos 44 y 48 y a la declaración por la que los Países Bajos habían reconocido la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Tenía por objeto obtener una decisión del Tribunal acerca de si los hechos litigiosos revelan un incumplimiento, por el Estado demandado, de las obligaciones que le impone el art. 6.1.

3. En respuesta a la invitación prevista en el artículo 33.3.d) del Reglamento, el señor Benthem manifestó su deseo de participar en el procedimiento pendiente ante el Tribunal y designó su abogado (art. 30).

4. El 27 de marzo de 1984, el Presidente del Tribunal procedió, en presencia del Secretario, a sortear los nombre de cinco de los siete jueces que habían de forma la Sala competente, de la que el señor G. Wiarda, juez electo de nacionalidad holandesa, y el señor R. Ryssdal, Vicepresidente del Tribunal, eran miembros natos, en virtud de lo dispuesto en los arts. 43 del Convenio y 21.3.b) del Reglamento, respectivamente. Los cinco jueces así designados fueron los señores J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, F. Gölc üklü, L.-E. Pettiti y C. Russo (arts. 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento).

Posteriormente, el señor Wiarda decidió abstenerse conforme al art. 24.2 del Reglamento. El 17 de diciembre, el Gobierno holandés («el Gobierno») designó como juez ad hoc al señor C. W. Dubbink, quien había sido Presidente del Tribunal Supremo de los Países Bajos (arts. 43 del Convenio y 23 del Reglamento).

5. Con anterioridad, el 22 de mayo de 1984, la Sala había acordado por unanimidad inhibirse en favor del Tribunal en pleno (art. 50 del Reglamento).

6. El señor Ryssdal, quien había asumido la Presidencia (arts. 21.5 y 50.3 del Reglamento), consultó, por medio del Secretario, al agente del Gobierno, a los delegados de la Comisión y al abogado del demandante acerca de la necesidad de un procedimiento escrito (art. 37.1). El 24 de mayo de 1984 decidió que los mencionados agente y abogado podrían presentar sus memorias hasta el 24 de agosto y que los delegados podrían contestar por escrito dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que el Secretario les comunicara la presentación de la última de ellas.

Las memorias fueron presentadas en el Registro el 23 de agosto. Por carta de 19 de julio de 1984, el abogado del señor Benthem había comunicado las peticiones de su cliente fundadas en el art. 50 del Convenio. El Secretario de la Comisión, por carta recibida el 17 de octubre, informó al Secretario que los delegados formularían sus observaciones en las audiencias.

7. El 18 de diciembre de 1984, el Presidente, tras oír, por medio del Secretario, al agente del Gobierno, a los delegados de la Comisión y al abogado del demandante, fijó el día 26 de febrero de 1985 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

8. Los días 7 y 19 de febrero de 1985, la Comisión aportó determinados documentos que le habían sido requeridos por el Secretario conforme a las instrucciones del Presidente.

9. La vista pública tuvo lugar el día señalado en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo. Inmediatamente antes, el Tribunal había mantenido una reunión preparatoria.

Comparecieron:

Por el Gobierno:

El señor S. H. Bloembergen, asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, delegado del agente;

El señor E. Korthals Altes, landsavocaat, consejero;

El señor H. F. van Kinschot,

El señor C. R. Niessen, Ministerio del Interior;

El señor J. A. van Angeren,

El señor J. J. Wiarda, Ministerio de Justicia;

El señor A. V. van den Berg,

El señor G. J. Menken, Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, consejeros;

Por la Comisión:

El señor H. Danelius,

El señor M. Melchior, delegados;

Por el demandante:

El señor N. S. J. Koeman, advocaat, consejero.

El Tribunal oyó las declaraciones, así como las respuestas a sus preguntas, del señor Korthals Altes, por el Gobierno; de los señores Danelius y Melchior, por la Comisión, y del señor Koeman, por el demandante.

I. PARTICULARES CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

10. Nacido en 1927, el señor Albert Benthem vive en Noordwalde (municipio de Weststellingwerf), donde explotaba un garaje de su propiedad.

11. El 5 de abril de 1976 solicitó de las autoridades municipales, conforme a la Ley de 1952 sobre actividades molestas (párrs. 19 a 22 más abajo), la autorización para poner en servicio una instalación para la venta de gas petróleo líquido («GPL») para vehículos automóviles; la

instalación comprendía un tanque de almacenamiento en la superficie con una capacidad de ocho metros cúbicos.

La solicitud se hizo pública al objeto de que quienes lo desearan pudieran formular objeciones. El 2 de junio de 1976, tres vecinos manifestaron su temor de que un rayo pudiera producir un incendio y una explosión.

12. El 11 de agosto de 1976, las autoridades municipales concedieron la licencia, sometiéndola a 56 condiciones dirigidas a conjurar los riesgos que pudieran existir; mencionaban una carta por la que un funcionario de la Inspección de Trabajo de Groningen se mostraba partidario de tal solución.

13. El 9 de agosto de 1976, el Inspector Regional de la Salud había escrito a las autoridades municipales aconsejándoles la denegación de la licencia; a su juicio, la proximidad de viviendas entrañaba excesivos riesgos. El 17 de septiembre presentó un recurso ante la Corona (Kroonberoep; párrs. 24 a 26 más abajo).

Las autoridades municipales informaron al señor Benthem del recurso el 6 de octubre de 1976. Señalaron que, habida cuenta de la eficacia no suspensiva del recurso, podía construir la instalación. Añadieron, no obstante, que, si lo hacía, el municipio no asumiría ninguna responsabilidad por las pérdidas financieras que se exponía a sufrir en caso de anulación.

14. El Presidente de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado (Afdeling voor Geschillen van Bestuur van de Raad van State) -competente para instruir el procedimiento y después informar a la Corona- solicitó información al Ministro de Salud Pública y Protección del Medio Ambiente [artículos 26 y 32-c) de la Ley del Consejo de Estado ; párrs. 24 y 25 más abajo], que le fue proporcionada por el Director General de Protección del Medio Ambiente en una carta de 7 de febrero de 1977, en la que manifestaba su criterio de que el recurso estaba bien fundado, pues la licencia debía haber sido sometida a condiciones suplementarias.

15. Tras una audiencia con la presencia de las partes, en la que el demandante fue oído el 22 de diciembre de 1977, el Presidente de la Sección solicitó más información al Director General.

Este, en carta de 18 de mayo de 1978, declaró que la situación había cambiado: ahora se concedía mayor importancia a los peligros derivados del almacenamiento y la distribución. Compartía el criterio del Inspector Jefe de la Salud Pública, según el cual, en tanto no se reformaran los standards oficiales existentes, no debería haber más de 25 viviendas en un radio de 150 metros alrededor de los tanques y los distribuidores, ni menos de 25 metros entre las más próximas y la instalación.

En consecuencia, al no cumplirse estas condiciones, el Director General concluía que la licencia solicitada por el señor Benthem debía haber sido denegada.

16. En la audiencia del día 12 de septiembre de 1978, el demandante sostuvo que la «posición provisional» del Inspector Jefe, sobre estar inadecuadamente motivada, no se apoyaba en una base técnica suficientemente sólida. Requerido por el Presidente de la Sección para que precisara su criterio, el Director General aportó, el 30 de noviembre de 1978, más detalles sobre los riesgos de accidente: declaró que, mientras no se conocieran las conclusiones de un estudio (que se estaba elaborando a causa de los numerosos recursos pendientes), debería adoptarse una actitud prudente en la concesión de autorizaciones. Confirmó, pues, su posición anterior.

17. El 8 de junio de 1979, la Sección de lo Contencioso-Administrativo remitió al Ministro de Salud Pública y Protección del Medio Ambiente un informe en el que recomendaba la denegación de la licencia y al que se adjuntaba el proyecto de Decreto a dictar.

18. El 30 de junio de 1979, la Corona, mediante un Decreto cuyo contenido era igual al del proyecto, anuló la decisión de las autoridades municipales. Consideraba que debía adoptarse un criterio distinto respecto de la distancia entre la instalación y las viviendas próximas y que, en el caso en cuestión, los riesgos no podían eliminarse mediante la simple imposición de condiciones suplementarias.

En consecuencia, las autoridades municipales ordenaron al señor Benthem que cesara el funcionamiento de su instalación. Este recurrió contra tal decisión, pero la Corona la confirmó por Decreto de 13 de junio de 1980. Una segunda decisión -fecha el 10 de octubre de 1980 y que disponía el cierre de la instalación por las propias autoridades municipales- fue anulada, por razones de forma, por la Sección Judicial (Afdeling Rechtspraak) del Consejo de Estado el 26 de julio de 1982. Según los datos aportados al Tribunal en las audiencias, y que no fueron discutidos, la instalación permaneció abierta hasta febrero de 1984. A comienzos de tal año, el señor Benthem había sido declarado en quiebra.

II. DERECHO INTERNO APLICABLE

1. La Ley de 1952 sobre actividades molestas («Hinderwet»)

19. La Ley de 1952 sobre actividades molestas prohíbe, salvo autorización, la construcción, puesta en servicio, explotación, extensión o modificación de determinadas instalaciones que puedan entrañar peligro, daño o molestia para el medio circundante (art. 2.1).

Tales instalaciones se enumeran en un Decreto, que incluye las de distribución de GPL.

20. Las solicitudes de licencia, dirigidas a las autoridades municipales, se someten, ante todo, a un trámite de información pública, en el que se pueden formular objeciones, verbalmente o por escrito. Ciertos órganos administrativos -como el Inspector Regional de la Salud- están asimismo facultados para expresar su criterio.

La decisión corresponde a las autoridades municipales (art. 4), que sólo pueden denegar la licencia en el caso de que la construcción, puesta en servicio, explotación, extensión o modificación cree un peligro o, respecto de los bienes, la industria o la salud, un daño o una molestia grave, para cuya prevención no sea suficiente la imposición de condiciones (art. 13.1) en la redacción vigente en el momento de los hechos).

Una vez concedida, la autorización surte efectos tanto para el solicitante como para sus causahabientes (art. 14). Las autoridades municipales pueden otorgarla por tiempo limitado o someterla a condiciones vinculantes para el beneficiario (arts. 16 y 17).

21. Notificada a las personas y autoridades interesadas la decisión, el solicitante, quienes hubieran formulado regularmente objeciones y los órganos administrativos afectados pueden, en un plazo determinado, recurrir ante la Corona (art. 20) en la redacción entonces vigente), que resuelve previo informe de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado (art. 29).

El recurso no tiene efectos suspensivos, pero, al amparo del art. 60.a) de la Ley del Consejo de Estado (Wet op de Raad van State), el recurrente puede solicitar del Presidente de la Sección que difiera la ejecución de la decisión o adopte medidas provisionales.

22. Al final del procedimiento, la Corona confirma, modifica o anula la decisión inicial.

2. Las normas reguladoras del recurso ante la Corona («Kroonberoep»)

23. Según la Constitución, el Rey -o la Reina- es inviolable. Toma sus decisiones bajo la responsabilidad de un Ministro, quien las refrenda.

La expresión «la Corona» es comúnmente empleada para designar al Rey y al Ministro o a los Ministros en el ejercicio de sus poderes de decisión.

24. La Corona resuelve los litigios administrativos de los que conoce en vía de recurso. En el ejercicio de esta función, sólo adopta su decisión una vez que la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado ha instruido el procedimiento y ha redactado un proyecto de decisión (art. 26.1 de la Ley del Consejo de Estado).

Los miembros de la Sección, cuyo número fija la Corona, aunque no puede ser inferior a cinco, incluido el Presidente, son elegidos por la Corona de entre los miembros del Consejo de Estado y a propuesta de éste. Debe distinguirse la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Sección Judicial, que decide por sí misma los casos comprendidos en su ámbito de competencia.

25. El Presidente de la Sección de lo Contencioso-Administrativo solicita los documentos oficiales necesarios e informa, en consecuencia, al Ministro afectado [art. 32.c), 1]. Los interesados pueden aportar las pruebas documentales que estimen necesarias (art. 34) y defender su posición, si lo desean, en audiencia pública (art. 45). Están facultados, al igual que el Presidente de la Sección, para citar a testigos y a expertos, formularles preguntas y expresar su criterio acerca de cualquier deposición (arts. 41.4, 46.5 y 6 y 48).

La Sección delibera a puerta cerrada (art. 51); puede realizar reconocimientos in situ (art. 52); solicitar nuevos documentos oficiales, sobre los que los interesados pueden presentar observaciones (art. 54), y celebrar nuevas audiencias (art. 55).

A continuación, elabora un proyecto de Real Decreto, que remite a la Corona junto a su informe (art. 56). El Ministro competente dispone de seis meses para, en su caso, comunicar a la Sección sus objeciones y solicitar que ésta reconsidere el asunto (art. 57).

26. Después de haber recibido el informe -inicial o complementario- de la Sección, la Corona dicta un Real Decreto en el plazo de seis meses, que puede prorrogarse por otros tres (art. 58.1). Tras la expiración de este plazo, la Corona debe decidir de acuerdo con el informe de la Sección [art. 58.a)]. Con anterioridad, puede apartarse de él, pero sólo si el Ministro competente ha consultado antes al Ministro de Justicia o, en caso de que éste sea el competente, al Primer Ministro [arts. 57 y 58.2.a) y b)]. En la práctica, esto sólo sucede muy raramente.

La decisión de la Corona puede fundarse en consideraciones de Derecho o de oportunidad. Contra ella no cabe ningún recurso.

El Decreto, que ha de ser motivado, es inmediatamente notificado a los interesados y a la Sección y, después, se pone a disposición del público durante un mes en la Secretaría del Consejo de Estado (art. 59.2). Si se aparta del informe del Consejo, se publica en el Diario Oficial (Staatsblad) junto al informe del Ministro, que comprende el proyecto de la Sección y la correspondencia del Ministro con esta última y el Ministro de Justicia o el Primer Ministro (art.

58.3).

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

27. El señor Benthem presentó su demanda (número 8840/80) ante la Comisión el 21 de diciembre de 1979. Afirmaba que se había producido un litigio acerca de derechos y obligaciones de carácter civil y que en su caso no había sido conocido por ningún Tribunal independiente e imparcial en el sentido del art. 6.1 del Convenio.

28. La Comisión admitió la demanda el 10 de marzo de 1982.

En su informe de 8 de octubre de 1983 (art. 31), la Comisión manifestó la opinión de que el artículo 6.1 no era aplicable al presente caso (nueve votos contra ocho), de que no era necesario determinar si los procedimientos en cuestión habían satisfecho las exigencias de tal precepto y de que, en consecuencia, éste no había sido violado (once votos contra seis).

El texto íntegro de la opinión de la Comisión y de las opiniones separadas se acompaña como anexo a esta sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL

29. En sus memorias respectivas de 23 de agosto de 1984 se solicitó del Tribunal, por el Gobierno, que «declare que no ha habido violación del Convenio en el presente caso», y, por el demandante, que declarase que tal violación se produjo y que le otorgase una indemnización razonable.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA APLICABILIDAD DEL ART. 6.1

30. Según el señor Benthem, existía una seria controversia acerca de si el otorgamiento de la autorización solicitada, o, por el contrario, el rechazo de su solicitud, era conforme a la Ley sobre actividades molestas y, más en general, al principio de primacía del Derecho.

A su juicio, tanto la inicial concesión de la licencia por las autoridades municipales como su posterior denegación por la Corona habían afectado determinante y directamente a sus actividades profesionales y a sus relaciones contractuales, y, por ende, a derechos y obligaciones de carácter civil en el sentido del art. 6.1, conforme al cual:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil...»

31. El Gobierno, por su parte, considera que, para que una decisión de una autoridad pública sea relevante a efectos del artículo 6, debe referirse directamente, si no a la conclusión de contratos de derecho privado, al menos a una actividad que implique tales contratos. Es necesario, además, que el interesado explote su negocio en virtud de una autorización irrevocable. Tal requisito, sin embargo, no concurriría en el presente caso. El señor Benthem no podrá invocar el derecho al libre disfrute de su propiedad, porque tal derecho estaría limitado por una reglamentación jurídica. Por otra parte, no se trataría aquí de la privación o de la suspensión de un derecho anteriormente concedido, sino de la creación de un derecho

nuevo por vía de autorización. Finalmente, el derecho a explotar un garaje no estaría en juego; nada impediría al señor Benthem continuar ejerciéndolo y, en concreto, seguir vendiendo GPL en un lugar donde ningún riesgo amenazara a la vecindad.

Con carácter subsidiario, el Gobierno sostiene que el derecho reclamado por el demandante no existía antes de la decisión de las autoridades municipales; incluso después de ella, sólo habría tenido carácter provisional hasta la anulación acordada por la Corona.

A juicio del gobierno, el art. 6.1 no sería, pues, aplicable, al presente caso.

A la misma conclusión llega la Comisión por nueve votos contra ocho.

A. Sobre la existencia de un litigio relativo a un derecho.

1. Principios establecidos por el Tribunal en su jurisprudencia

32.. De la jurisprudencia del Tribunal se deducen, entre otros, los siguientes principios:

a) El espíritu del Convenio exige que la palabra «litigio» no se entienda en «una acepción demasiado técnica» y que se le «dé un significado más material que formal» (sentencia de 23 de junio de 1981 en el caso *Le Compte, Van Leuven y De Meyere*, serie A, núm. 43, pág. 20, párr. 45).

b) El litigio puede referirse tanto «a la existencia misma de un derecho» como a su extensión o a las modalidades de su ejercicio (misma sentencia, loc. cit., pág. 22, párr. 49). Puede afectar a «cuestiones de hecho» y a «cuestiones de Derecho» (misma sentencia, loc. cit., pág. 23, párr. 51 in fine; sentencia de 10 de febrero de 1983 en el caso *Albert y Le Compte*, serie A, núm. 58, pág. 16, párr. 29 in fine, y pág. 19, párr. 36).

c) El litigio debe ser real y serio (sentencia de 23 de septiembre de 1982 en el caso *Sporrong y Lönnroth*, serie A, núm. 52, pág. 30, párr. 81).

d) Según la sentencia de 16 de julio de 1971 en el caso *Ringeisen*, «las palabras «litigios sobre (los) derechos y obligaciones de carácter civil» comprenden todo procedimiento cuyo desenlace sea determinante para (tales) derechos y obligaciones» (serie A, núm. 13, pág. 39, párr. 94). A efectos del art. 6.1, no basta «con un vínculo sostenido o con repercusiones lejanas: los derechos y las obligaciones de carácter civil deben constituir el objeto -o uno de los objetos- del litigio, y el desenlace del procedimiento debe ser directamente determinante para tales derechos» (sentencia ya citada en el caso *Le Compte, Van Leuven y De Meyere*, serie A, núm. 43, p. 21, párr. 47).

2. Aplicación de estos principios al presente caso

33. A juicio del Tribunal, un litigio «real y serio» sobre «la existencia misma» del derecho, reclamado por el demandante, al otorgamiento de una autorización surgió entre él y las autoridades holandesas, al menos después del recurso del Inspector Regional contra la decisión de las autoridades municipales de Weststellingwerf. Así lo acredita especialmente el hecho de que del 11 de agosto de 1976 al 30 de junio de 1979 el demandante pudo, sin contravenir la ley, explotar su instalación en virtud de la autorización otorgada por las autoridades municipales (párr. 13, más arriba). Por otra parte, el desenlace del procedimiento, que podía conducir -como de hecho lo hizo- a la anulación de la decisión recurrida, era directamente determinante para el derecho en cuestión.

La Corona, pues, debía decidir un litigio relativo a un derecho reclamado por el señor Benthem.

B. Sobre el carácter civil del derecho en cuestión

1. Principios establecidos por el Tribunal en su jurisprudencia

34. Según la jurisprudencia del Tribunal, «la noción de «derechos y obligaciones de carácter civil» no puede ser interpretada sólo por referencia al Derecho interno del Estado demandado» (sentencia de 28 de junio de 1978 en el caso K ö n i g, serie A, núm. 27, págs. 29-30, párrs. 88 y 89).

Además, el artículo 6 no comprende sólo «los litigios de derecho privado en el sentido tradicional, es decir, entre particulares o entre un particular y el Estado en la medida en que éste ha actuado como persona privada, sometida al derecho privado» y no como «titular del poder público» (misma sentencia, loc. cit, pág. 30, párr. 90). En consecuencia, poco importan tanto «la naturaleza de la norma conforme a la cual el litigio debe resolverse» como «la de la autoridad competente en la materia» puede tratarse de una «jurisdicción ordinaria», de un «órgano administrativo, etc.» (sentencia ya citada en el caso Ringeisen, serie A, núm. 13, pág. 39, párr. 94). «Sólo es relevante el carácter del derecho en cuestión» (sentencia ya citada en el caso K ö n i g, serie A, núm. 27, pág. 30, párr. 90).

35. El Tribunal no considera que en esta ocasión deba formular una definición abstracta del concepto de «derechos y obligaciones de carácter civil». A su juicio, lo procedente es aplicar al presente caso los principios señalados más arriba.

2. Aplicación de estos principios al presente caso

36. La concesión de la licencia a la que el demandante pretende tener derecho es una de las condiciones para el ejercicio de parte de sus actividades como empresario. Se halla estrechamente asociada al derecho a usar los bienes propios de conformidad con las exigencias legales. Además, tal licencia reviste un carácter patrimonial, como resulta especialmente de su transmisibilidad a terceros.

Según el Gobierno, al señor Benthem sólo se le impidió explotar una instalación de distribución de GPL en un lugar de su elección, pero podía haber obtenido la licencia para otro lugar. El Tribunal no comparte esta tesis: tal cambio -que en cualquier caso hubiera entrañado un elemento de aleatoriedad porque hubiera exigido la incoación de un nuevo procedimiento cuyo éxito no era en modo alguno garantizable por anticipado- podría haber repercutido desfavorablemente sobre el valor del negocio o de la clientela, así como sobre las relaciones contractuales del señor Benthem con aquélla y con sus proveedores. Esto confirma la existencia de vínculos directos entre la concesión de la licencia y el conjunto de la actividad comercial del demandante.

En consecuencia, existía un derecho de «carácter civil» en el sentido del art. 6.1, que es, por consiguiente, aplicable a la vía de recurso ante la Corona.

II. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ART. 6.1

37. Para determinar si el procedimiento en cuestión es conforme con el art. 6.1 han de considerarse dos órganos: la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado y la Corona.

A. La Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado

38. El demandante subraya que la Sección emite un simple informe, carente de fuerza obligatoria; además, no es, a su juicio, un Tribunal independiente e imparcial. En las cuestiones técnicas, consulta a los servicios del Ministro competente, quien le puede pedir que reconsidere su proyecto de Decreto y, en último término, puede no seguirlo. Por otra parte, la Sección no está obligada a pronunciarse en un plazo determinado y el texto de su informe es secreto: ni el recurrente, ni el titular de la licencia, ni la autoridad que la otorgó reciben comunicación de él.

39. El Gobierno entiende que es preciso ir más allá de las apariencias para determinar si el procedimiento de recurso ante la Corona satisface las exigencias del artículo 6.1. Aunque la Sección es incompetente para resolver el litigio, conoce de todos los aspectos de la causa y no sólo de las cuestiones jurídicas: de hecho, funciona como un Tribunal y sólo muy raramente el Ministro competente no hace suyas sin modificaciones sus propuestas.

40. El Tribunal rechaza este argumento. Es cierto que, para apreciar si los derechos garantizados por el Convenio han sido violados, es frecuentemente necesario penetrar en la realidad de los hechos más allá de las apariencias y de las palabras empleadas (ver, entre otras, a propósito del artículo 5.1, la sentencia de 24 de junio de 1982 en el caso Van Droogenbroeck, serie A, núm. 50, pág. 20, párr. 38). Sin embargo, el poder de decisión es inherente a la noción misma de «Tribunal» en el sentido del Convenio (sentencia de 22 de octubre de 1984 en el caso serie A, núm. 84, pág. 17, párr. 36), y el informe de la Sección no tiene carácter vinculante. Aunque sea seguido en la mayor parte de los casos -como ocurrió en el presente-, ésta no es sino una práctica no obligatoria de la que la Corona podría en cualquier momento apartarse (ver especialmente, mutatis mutandis, la sentencia de 22 de mayo de 1984, en el caso De Jong, Baljet y Van den Brink, serie A, núm. 77, págs. 23-24, párr. 48). El procedimiento ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado no asegura, pues, «la solución jurisdiccional del litigio» querida por el artículo 6.1 (ver especialmente la sentencia ya citada en el caso Albert y Le Compte, serie A, núm. 58, pág. 16, párrafo 29 in fine).

B. La Corona

41. Según el demandante, el procedimiento de recurso ante la Corona tiene carácter administrativo y no judicial, pues se enjuicia no sólo la legalidad, sino también la oportunidad de las decisiones impugnadas.

En el presente caso, el apelante fue el Inspector Regional de la Salud, quien está subordinado al Director General de Protección del medio Ambiente, de quien depende también el servicio que se ocupa de los recursos ante la Corona. Por otra parte, el informe técnico sobre el que se funda el Real Decreto refleja la opinión provisional del Ministerio y no de expertos imparciales e independientes.

42. Para el Gobierno, por el contrario, la Corona ejerce una función esencialmente jurisdiccional. Con raras excepciones, asume el criterio del informe de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como de hecho hizo en el presente caso. Respecto del Inspector Regional, actúa con independencia del Ministro en cuanto a la interposición de recursos.

43. Es cierto que la Corona, por oposición a la Sección de lo Contencioso-Administrativo, es competente para decidir el litigio, pero el Convenio exige algo más; con la palabra «Tribunal» alude a «órganos que presentan (...) caracteres fundamentales comunes», de los que los más

importantes son la independencia y la imparcialidad, así como «las garantías de un procedimiento judicial». El Tribunal remite en este punto a su constante jurisprudencia, y especialmente a su sentencia de 18 de junio de 1971 en el caso De Wilde, Ooms y Versyp (serie A, núm. 12, pág. 41, párr. 78).

Sin embargo, el Real Decreto por el que la Corona, como cabeza del Ejecutivo, adoptó su decisión, era formalmente un acto administrativo y emanó de un Ministro responsable ante el Parlamento. Además, tal Ministro era superior jerárquico del Inspector Regional de la Salud, quien había interpuesto el recurso, y del Director General del Ministerio, quien había enviado a la Sección el informe técnico.

En fin, el Real Decreto no era revisable por un órgano judicial, como exige el art. 6.1.

C. Conclusión

44. Hay, pues, violación del artículo 6.1.

m. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

45. El artículo 50 del Convenio dispone lo siguiente:

«Si la decisión del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una Parte Contratante se encuentra total o parcialmente en oposición con obligaciones que se derivan del (...) Convenio y si el derecho interno de dicha Parte sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la decisión del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada».

El señor Benthem considera que la anulación de la licencia que le habían otorgado las autoridades municipales de Weststellingwerf fue la causa directa de su quiebra y de su divorcio. Por estos dos títulos reclama, respectivamente, 2.500.000 florines por daño material y 1.500.000 florines por daño moral.

El demandante no formula otras reclamaciones, especialmente en relación con las costas y los gastos del procedimiento. Y «en el ámbito del art. 50, el Tribunal no examina normalmente sino las reclamaciones que se han realizado; no tratándose de una cuestión de orden público, no entra de oficio en la cuestión de si el demandante ha sufrido otros daños» (sentencia 6 de noviembre de 1980 en el caso Sunday Times, serie A, núm. 38, pág. 9, párr. 14).

46. El Tribunal advierte, conforme señaló el Gobierno, que la instalación de GPL estuvo en funcionamiento hasta comienzos de 1984 (párr. 18 in fine más arriba). Nada prueba que el Real Decreto en cuestión ocasionara la quiebra y el divorcio del señor Benthem. En tales circunstancias, la declaración de una violación del art. 6.1 constituye de por sí, en el presente caso, una satisfacción equitativa suficiente.

POR ESOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. Falla, por once votos contra seis, que el art. 6.1 es aplicable al presente caso.

2. Falla, por once votos contra seis, que el art. 6.1 ha sido violado.

3. Falla, por unanimidad, que la decisión precedente constituye por sí misma una satisfacción equitativa suficiente a efectos del artículo 50.

Dado en francés y en inglés y pronunciado en audiencia pública, en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo, el 23 de octubre de 1985.

Firmado: Rolv. Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Conforme a los arts. 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento, se acompañan a la presente sentencia una declaración del señor Dubbink y la opinión disidente conjunta de la señora Bindschedler-Robert, el señor Gölcüklü, el señor Matscher, el señor Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans y el señor Dubbink.

Rubricado: R. R.

Rubricado: M.-A. E.

DECLARACIÓN DEL JUEZ DUBBINK

Me he adherido a la opinión disidente -reproducida más abajo- de los Jueces Bindschedler-Robert, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha y Sir Vincent Evans, pero, no obstante, desearía añadir unas palabras acerca de la forma en que he votado.

He votado contra el punto núm. 1 del fallo porque, en mi opinión, no se encontraba afectado ningún «derecho de carácter civil» del señor Benthem. En consecuencia, también tuve que votar contra el punto número 2. Sin embargo, habría votado a favor de éste si hubiera estado convencido de que estaba en juego un «derecho de carácter civil».

OPINIÓN DISIDENTE CONJUNTA DE LOS JUECES BINDSCHEDLER-ROBERT, GÖLCÜKLÜ, MATSCHER, PINHEIRO FARINHA, SIR VINCENT EVANS Y DUBBINK

En lo que concierne a la delimitación del ámbito de aplicación del convenio, estamos de acuerdo con el criterio de la mayoría del Tribunal, que consiste esencialmente en considerar que, para que el art. 6.1 sea aplicable, el objeto -o uno de los objetos- del litigio debe estar constituido por «derechos y obligaciones de carácter civil» (expresión que, según la jurisprudencia del Tribunal, se refiere a derechos y obligaciones de carácter privado) y el desenlace del procedimiento debe ser directamente determinante para un derecho de tal índole; a este respecto, no basta con un vínculo sostenido o con repercusiones lejanas.

Ahora bien, tal circunstancia no concurría en el presente caso: el litigio en cuestión no tenía en absoluto como objeto un derecho o una obligación de carácter civil; el único objeto del procedimiento era verificar si los intereses de la colectividad, cuya protección es un fin característico del derecho administrativo, permitían o no la concesión al señor Benthem de una licencia para explotar una instalación de GPL; el desenlace de este procedimiento sólo era indirectamente determinante para los derechos de carácter civil del interesado y no tenía sobre éstos sino una repercusión lejana. En consecuencia, el art. 6.1 no es aplicable al presente caso.

Considerado lo que precede, nos parece innecesario responder a otros argumentos (por ejemplo, el pretendido carácter patrimonial del derecho en cuestión o la situación del señor Benthem como empresario) en los que la mayoría también se basó para concluir que el art. 6.1

era aplicable.

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

[Contenida en el informe de la Comisión de 8 de octubre de 1983]

86. La única cuestión litigiosa en el presente caso es la de determinar si el procedimiento de autorización previsto por la Ley sobre actividades molestas, en el que el demandante fue parte, respetó o no su derecho a un proceso público y equitativo ante un Tribunal independiente e imparcial, reconocido por el art. 6.1 del Convenio.

87. El tenor del art. 6.1 del Convenio es el siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o 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 considerada necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.»

88. La Comisión recuerda, ante todo, que la expresión «derechos y obligaciones de carácter civil», empleada por el artículo 6.1 del Convenio, no puede ser interpretada sólo por referencia al derecho interno del Estado demandado, sino que debe serlo autónomamente en función del objeto y del fin del Convenio (cfr., por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de junio de 1978 en el caso K önig, serie A, núm. 27, pág. 29, párr. 88). En consecuencia, a efectos de determinar si el art. 6.1 es o no aplicable al presente caso, no es decisivo que el Derecho holandés considere éste de índole jurídico-privada o jurídico-administrativa.

89. Respecto de la interpretación de la expresión «derechos y obligaciones de carácter civil», el Tribunal ha declarado reiteradamente que comprende todo procedimiento cuyo desenlace sea determinante para derechos y obligaciones de carácter privado (cfr., por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 1971 en el caso Ringeisen , serie A, núm. 13. pág. 39, párr. 94). El Tribunal ha añadido, sin embargo, que el art. 6.1 no se contenta con un vínculo sostenido o con repercusiones lejanas, sino que el objeto -o uno de los objetos- del «litigio» debe estar constituido por derechos y obligaciones de carácter civil y el desenlace del procedimiento debe ser directamente determinante para un derecho de tal índole (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1981 en el caso Le Compte, Van Leuven y Le Meyere , serie A, núm. 43, pág. 21, párr. 47).

90. En aplicación de estos principios generales, el Tribunal ha estimado aplicable el art. 6.1 a procedimientos relativos a:

a) La aprobación por una autoridad pública de la adquisición de un terreno cuya validez estaba legal-mente condicionada a aquélla (caso Ringeisen, loc. cit.).

b) La autorización concedida por una autoridad pública a la que se condicionaba la

transferencia de la propiedad por vía expropiatoria (caso Sporrang y Lönnroth, sentencia de 23 de septiembre de 1982, serie A, núm. 52).

c) La revocación de una licencia para el ejercicio de la profesión médica o la explotación de una clínica (caso König, loc. cit.; caso Le Compte, Van Leuven y Le Meyere, loc. cit., y caso Albert y Le Compte, sentencia de 10 de febrero de 1983, serie A, núm. 58).

91. De estas decisiones del Tribunal resulta que importantes áreas de la Administración pública con repercusiones en relaciones jurídico-privadas se han considerado comprendidas en el ámbito de aplicación del art. 6.1 y es claro que los Estados Contratantes necesitan directrices complementarias en una materia que, para muchos de ellos, tiene un considerable impacto sobre su orden jurídico interno.

92. El art. 6.1, que se refiere a litigios en los que estén en juego derechos y obligaciones de carácter civil y acusaciones penales, ha tratado de definir aquellas materias que tradicionalmente se han considerado revestidas de una particular importancia para el individuo, y en las que, en todos los Estados Contratantes, los Tribunales son titulares de ciertos poderes de control jurídico. Por otra parte, el art. 6.1 no exige un control jurisdiccional de la Administración pública en cuanto tal. Si fuera así, ciertos Estados Contratantes habrían, sin duda, estimado necesario modificar su legislación antes de convertirse en Partes en el Convenio o formular reservas al art. 6.1.

Progresivamente, sin embargo, los actos de las autoridades administrativas tienden a afectar en mayor medida a las libertades individuales. Numerosas actividades de los particulares están hoy sometidas al control o a la autorización de los poderes públicos. En consecuencia, parece necesario, en muchos de los nuevos ámbitos, establecer un control eficaz, judicial o de otra naturaleza.

93. Sin embargo, es un hecho que los sistemas jurídicos de muchos Estados Contratantes se basan en gran medida en la distinción entre derecho público y privado, y, si es habitual que de los conflictos relativos a las relaciones jurídico-privadas conozcan los Tribunales, no es infrecuente que los actos de la Administración pública no estén sometidos a control jurisdiccional o lo estén sólo en una medida limitada. Siendo ésta la situación en buen número de los Estados Contratantes, es claro que, si el art. 6.1 se debiera aplicar a las diferentes materias en las que la Administración es competente, ello podría tener trascendentales efectos en aspectos fundamentales de los sistemas jurídicos internos.

94. Habida cuenta de los límites que el art. 6.1 impone al derecho a la tutela judicial y de las profundas repercusiones que una aplicación extensiva de tal precepto tendría para buen número de las legislaciones nacionales, la Comisión considera que debe adoptarse un criterio cauteloso en relación con la aplicación del artículo 6.1 a actos de la Administración pública. Su tenor literal no proporciona una base suficiente para estimar que los Estados Contratantes están obligados a someter a control jurisdiccional amplias áreas de la Administración pública.

95. A juicio de la Comisión, existe otro argumento contra la aplicación extensiva del art. 6.1 a los actos de la Administración pública. En efecto, este precepto no garantiza sólo el derecho de ser oído por un Tribunal, sino que establece también que el Tribunal debe ser independiente e imparcial, que la audiencia será pública y que la sentencia se pronunciará en público, salvo en determinadas circunstancias. La Comisión considera que, una vez que el art. 6.1 se ha estimado aplicable, debe aplicarse íntegramente, y que las diversas garantías que reconoce no deben quedar aminoradas por su aplicación a procedimientos de carácter administrativo (cfr. el informe de la Comisión de 8 de diciembre de 1982 sobre la demanda núm. 8790/79, Sramek c. Austria, párr. 66). El riesgo de una aplicación extensiva del art. 6.1 a los actos de la

Administración pública radica en que podría ser necesario interpretar alguna de las garantías reconocidas -por ejemplo, las relativas a la publicidad- de forma restrictiva, lo que, de rechazo, disminuiría el valor mismo de tales garantías en el ámbito tradicional de aplicación del precepto.

96. En cuanto a los hechos del presente caso, la Comisión advierte algunas importantes diferencias con los del caso König, los del caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere y los del caso Albert y Le Compte.

97. En estos tres casos anteriores se planteaba la cuestión de si el derecho a continuar el ejercicio de la profesión médica tenía carácter civil. La respuesta fue afirmativa y se puso especial énfasis en el hecho de que el ejercicio de la medicina supone el establecimiento de relaciones jurídico-privadas en forma de contratos con los clientes y los pacientes (sentencias en los casos König, loc. cit., párr. 93; Le Compte, Van Leuven y De Meyere, loc. cit., párr. 48, y Albert y Le Compte, loc. cit., párr. 28).

En el presente caso, sin embargo, el derecho del demandante a ejercer su actividad comercial no ha sido discutido en absoluto. La cuestión es determinar si, en relación con su actividad de explotación de un garaje, debía ser autorizado a poner en servicio una instalación de gas petróleo líquido (GPL) en el lugar donde él deseaba. Es cierto que la instalación estaba destinada a la distribución de gas a vehículos automóviles, lo que indirectamente afectaba a relaciones contractuales. Sin embargo, la situación no es la misma que cuando se impide totalmente a una persona el ejercicio de cierta profesión o actividad comercial.

98. Se puede añadir que existe otra diferencia entre el presente caso y el caso König, el caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere y el caso Albert y Le Compte. En estos últimos se discutía si el derecho a ejercer la medicina, una vez reconocido, debía ser revocado o suspendido, mientras que, en el presente caso, el problema es si debe crearse un nuevo derecho mediante la concesión de una licencia. Es cierto que el derecho a establecer una instalación de GPL fue provisionalmente otorgado al demandante, pero la autorización no adquirió carácter definitivo, pues se interpuso un recurso contra su concesión. La Comisión subraya, a este respecto, que, en los fallos relativos a los tres asuntos antes mencionados, el Tribunal limitó expresamente sus decisiones a la cuestión de si el derecho a continuar el ejercicio de la medicina y el derecho a proseguir la explotación de una clínica eran derechos de carácter civil en el sentido del art. 6.1 (sentencias en los casos König, loc. cit., párr. 91; Le Compte, Van Leuven y De Meyere, loc. cit., párrs. 46 y 47, y Albert y Le Compte, loc. cit., párr. 28).

99. Por razón de las diferencias existentes entre el presente caso y los casos anteriormente examinados por el Tribunal, es claro que, si el art. 6.1 se considerase aplicable al presente caso, ello entrañaría una significativa extensión de la aplicación de tal precepto a nuevas áreas de la Administración pública. La Comisión no considera procedente una aplicación tan extensiva del art. 6.1 por las razones generales de principio expuestas más arriba.

100. La Comisión concluye, en consecuencia, por nueve votos contra ocho, que el art. 6.1 del Convenio no es aplicable al procedimiento considerado.

101. Por ello, no es necesario determinar si tal procedimiento satisface o no las exigencias del art. 6.1.

102. La Comisión manifiesta su opinión, por once votos contra seis, de que no ha habido, en el presente caso, violación del artículo 6.1 del Convenio.

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krügen, SECRETARIO

Se acompañan a este informe las opiniones individuales de los siguientes miembros de la Comisión:

- la opinión concordante del señor Ermacora;
- las opiniones separadas de los señores Sperduti y Fawcett;
- la opinión disidente de los señores Melchior y Frowein, a la que se adhieren los señores Tenekides, Sampaio, Weitzel y Soyer.

OPINIÓN CONCORDANTE DEL SEÑOR ERMACORA

Sobre el párr. 95 del Informe

A mi juicio, el párr. 95 no ofrece una visión completa de la aplicabilidad o de la no aplicabilidad del art. 6.1 a los procedimientos de carácter administrativo en los que están en juego derechos de carácter civil. El riesgo mencionado en la última frase del párrafo no existe cuando el acto que resulta de un procedimiento de carácter administrativo puede ser controlado por un Tribunal administrativo que: a) reúne todas las condiciones de un Tribunal en el sentido del art. 6.1, y b) es competente para decidir directa o indirectamente litigios sobre «derechos de carácter civil».

Sobre el párr. 98 del informe

No comparto los argumentos expuestos acerca de la diferencia entre el presente caso y el caso König, el caso Le Compte, Van Leuven y Le Meyere, etc. En estos últimos, en efecto, era la subsistencia de una autorización preexistente lo que estaba en juego, lo que no ocurre en el presente caso. No obstante, parece la conclusión lógica de tal argumento que, si se ha revocado una licencia administrativa previamente concedida, el solicitante de una nueva licencia pueda pretender que su solicitud comporte la decisión de un litigio acerca de un derecho de carácter civil.

Ese no es mi criterio. Pienso, en efecto, que el problema sólo puede ser resuelto por el método clásico consistente en distinguir entre derecho civil y derecho público.

OPINIÓN SEPARADA DEL SEÑOR SPERDUTI

1. He votado con la mayoría en cuanto a la no violación del art. 6.1 del Convenio, pero no comparto el razonamiento expuesto en el informe para llegar a tal conclusión. Esta se funda en la tesis de que el art. 6.1 no es aplicable al presente caso. En concreto, se afirma en el párr. 99 del informe: «Por razón de las diferencias existentes entre el presente caso y los casos anteriores examinados por el Tribunal es claro que, si el art. 6.1 se considerase aplicable al presente caso, ello entrañaría una significativa extensión de la aplicación de tal precepto a nuevas áreas de la Administración pública. La Comisión no considera procedente una aplicación tan extensiva del art. 6.1, por las razones generales de principio expuestas más arriba.» Sin embargo, no puede olvidarse que ciertos problemas relativos al ámbito de aplicación del art. 6.1 en materia civil permanecen abiertos. El propio Tribunal, en su sentencia de 28 de junio de 1978 en el caso König, no se pronunció acerca de «si el concepto "derechos y obligaciones de carácter civil", en el sentido de tal precepto, se extiende más allá de los derechos de carácter privado» (párr. 95). Pero el Tribunal sí ha formulado en términos

sumamente generales su criterio acerca de un aspecto extremadamente importante del concepto «litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil» a que se refiere el art. 6. La doctrina del Tribunal puede resumirse así: tales litigios comprenden todos los que surjan respecto de cualquier procedimiento cuyo desenlace sea determinante para derechos y obligaciones de carácter privado. Esta doctrina ha sido desarrollada, a lo largo de doce años de jurisprudencia, a partir de la sentencia de 16 de julio de 1971 en el caso Ringeisen. La Comisión, por su parte, ha realizado una notable contribución a este desarrollo jurisprudencial; baste citar su informe de 17 de julio de 1980 en el caso Kaplan, adoptado por unanimidad, y en el que la doctrina del Tribunal fue recogida y considerablemente desarrollada.

Admito que hay un elemento que singulariza, en cierta medida, el presente caso respecto de los restantes examinados por los órganos del Convenio: la queja del demandante de no haber disfrutado en los Países Bajos de las garantías de un proceso equitativo se refiere a una situación -anulación por decisión de la Corona de la licencia que ya le había sido otorgada para la explotación de una instalación comercial- que se diferencia de los casos, conocidos por el Tribunal, de revocación o de suspensión de la autorización para el ejercicio de una profesión. Me tomo la libertad de observar, no obstante, que tal diferencia no permite racionalmente llegar a conclusiones diferentes en cuanto a la aplicabilidad del art. 6.1.

Ahora expondré mi propia opinión

2. El demandante, quien era propietario de un garaje en Weststellingwerf (Groningen), fue autorizado, por licencia de 11 de agosto de 1976, a poner en servicio una instalación para la venta de gas petróleo líquido (GPL) a los conductores de automóviles; había podido construir la instalación contratando un préstamo bancario que pretendía devolver con los beneficios de sus ventas.

Tras la sustanciación del recurso ante la Corona interpuesto por el Inspector Regional de la Salud Pública, la mencionada licencia fue privada de efectos por Real Decreto de 30 de junio de 1979, que, dictado de acuerdo con el proyecto elaborado por la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, goza en el ordenamiento jurídico holandés de la fuerza propia de la cosa juzgada. El demandante alega que, como propietario del garaje y de la instalación a él aneja para la venta de GPL, su derecho de propiedad resultó vulnerado por aquella decisión, sin haber disfrutado, sin embargo, de las garantías judiciales prescritas por el art. 6.1 del Convenio europeo. En otras palabras, el demandante alega una violación, en su perjuicio, de tal precepto y sostiene que, mediante la explotación de la mencionada instalación, sólo estaba ejercitando su derecho de propiedad: la decisión de la Reina habría así afectado a un derecho de carácter indudablemente civil, esto es, a un derecho en el que, conforme al Convenio, las autoridades públicas no pueden interferir sino asegurando al interesado las garantías de un proceso equitativo.

3. El argumento que se acaba de resumir no es correcto, porque la explotación de una instalación comercial no está de por sí ligada al hecho de ser titular de un derecho de propiedad. No es posible, sin embargo, detenerse ahí.

Por el contrario, debe considerarse el hecho de que el demandante, en sustancia, denuncia no haberse beneficiado de un proceso equitativo en relación con la cuestión de si la licencia que le había sido otorgada debía ser confirmada o anulada. Acerca del otorgamiento de licencias para la venta de GPL en los Países Bajos, el Gobierno holandés ha realizado diversas precisiones basadas en la Ley de 15 de mayo de 1952 sobre actividades molestas. En particular, debe mencionarse su art. 13, del que resulta que «sólo puede denegarse una licencia determina que, como consecuencia de la construcción, puesta en servicio, explotación, extensión o

modificación de la instalación se producirá un peligro o, respecto de los bienes, la industria o la salud, un daño o una molestia, y que tales, peligro, daño o molestia, no pueden razonablemente prevenirse mediante la imposición de condiciones». Es indudable que, cuando se satisfacen los requisitos exigidos por la Ley para la concesión de una licencia, ésta debe ser otorgada, lo que equivale a decir que el derecho a ejercer la actividad comercial, en relación con la que es necesaria una licencia, debe ser debidamente reconocido.

El problema es entonces si un litigio referido a tal derecho -o, lo que es lo mismo, al procedimiento administrativo del que resulta la prohibición de su ejercicio- se comprende en los que el art. 6.1 designa con las palabras «litigios sobre (...) derechos y obligaciones de carácter civil».

4. Ha surgido una tendencia según la cual el art. 6.1 se refiere con tales palabras sólo a los litigios relativos a derechos ya existentes, con exclusión de los que conciernen al nacimiento mismo de un derecho. Esta tesis carece de fundamento lógico, lo que debe reafirmarse claramente a propósito del presente caso.

Del mismo modo que el derecho de carácter civil a vivir en un apartamento alquilado nace, conforme a la ley, del contrato de arrendamiento, el derecho de carácter civil a explotar una empresa comercial puede depender, en virtud de la ley, de una autorización concedida por la autoridad pública competente (en el presente caso, el derecho a explotar una instalación de GPL dependía de una autorización administrativa susceptible, como ocurrió, de revocación).

He aquí las consecuencias. Una controversia relativa al contrato de arrendamiento es un litigio sobre un derecho de carácter civil y queda comprendida en el ámbito de aplicación del art. 6.1; en efecto, debe entenderse que el concepto de tal litigio engloba las controversias relativas a los hechos determinantes del nacimiento, la modificación o la extinción del derecho de carácter civil en cuestión. En este orden de ideas debe considerarse, a efectos del art. 6.1, que un litigio que enfrente a un particular y al Estado por la pretendida ilegalidad de la denegación, la modificación o la revocación de una autorización administrativa es un litigio sobre un derecho de carácter civil, si se estima que tales denegación, modificación o revocación tienen una influencia determinante sobre un derecho de carácter civil.

En conclusión, el art. 6.1 es aplicable al presente caso y, en consecuencia, ha de examinarse si se han asegurado al demandante las garantías de un proceso equitativo.

5. Así, se plantea una vez más uno de los problemas más difíciles que los órganos del Convenio han tenido que afrontar a partir de los años setenta, esto es, el de las repercusiones de los procedimientos administrativos internos desde la perspectiva del art. 6.1. Ha de volverse, pues, a la conocida afirmación del Tribunal según la cual las palabras del art. 6.1 «litigios sobre (...) derechos y obligaciones de carácter civil» comprenden «todo procedimiento cuyo desenlace sea determinante para derechos y obligaciones de carácter privado». Trataré de ser convincente y, en la medida de lo posible, breve.

6. Primera observación. De la afirmación del Tribunal podría deducirse que todo procedimiento al que convenga la definición transcrita se comprende en el ámbito del art. 6.1, de forma que todo Estado Parte en el Convenio tiene el deber de garantizar que las exigencias de este precepto se satisfacen en tales procedimientos. Es preciso reaccionar resueltamente contra este razonamiento. No es pertinente tal injerencia en la autonomía de los Estados, especialmente en el ámbito administrativo. En todo caso, no se deduce verdaderamente de la jurisprudencia del Tribunal. En la mencionada afirmación de éste se ponen en relación dos conceptos: el de «litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil» y el de «procedimientos cuyo desenlace sea determinante» para tales derechos y obligaciones. El

nexo que se establece entre ambas nociones consiste en que deben comprenderse en tales litigios los que sean objeto de cualesquiera procedimientos cuya resolución afecte a derechos y obligaciones de carácter civil.

En consecuencia, no son estos mismos procedimientos los que la afirmación recogida más arriba conduce a comprender en el ámbito de las previsiones del art. 6.1. Todo se reduce a decir, aunque sea en términos algo concisos, que estas previsiones son también aplicables a los litigios que se refieran, en uno u otro aspecto, a procedimientos del tipo indicado.

Se advierte que la distinción que se acaba de establecer es fundamental. Una cosa es decir -y es muy razonable hacerlo- que debe poder ejercitarse una acción legal para impugnar la legalidad de una decisión administrativa que afecte a derechos de carácter privado con todas las garantías de un proceso equitativo prescritas por el art. 6.1. Otra cosa -ésta irrazonable- es decir que todo procedimiento administrativo cuyo desenlace pueda afectar a derechos de carácter privado debe, para que el Convenio sea cumplido, sustanciarse con estricta observancia de tales prescripciones. En efecto, cuando los Estados miembros del Consejo de Europa se convirtieron en Partes del Convenio, retuvieron, en principio, su plena libertad para organizar sus servicios administrativos en la forma que les conviniese.

7. Segunda observación. No obsta a lo expuesto -sino que, más bien, lo confirma- el que, en determinados casos, los procedimientos internos cuyo desenlace afecte a un derecho de carácter civil sean, en sí mismos, susceptibles de examen por los órganos del Convenio. La razón es que tales procedimientos, aun resolviéndose por la adopción de una decisión administrativa -por ejemplo, por la imposición de una sanción disciplinaria como la suspensión temporal del derecho a ejercer una profesión liberal-, han sido, no obstante, organizados por el Estado y se han sustanciado, en consecuencia, como los procedimientos judiciales. Permítasenos suponer, con fines de simplificación, que todas las garantías de un proceso equitativo exigidas por el art. 6.1 se han respetado en un caso determinado. Los órganos del Convenio eventualmente llamados a pronunciarse deberían hacerlo por analogía con lo que el Tribunal sostuvo en el caso De Wilde, Ooms y Versyp en relación con el recurso al que se refiere el art. 5.4. La propia formulación contenida en la sentencia del Tribunal en tal asunto podría acogerse, convenientemente adaptada: «el control exigido por el art. 6.1 está incorporado a la decisión».

8. Quizá sea conveniente desarrollar, en cierta mayor extensión, el núcleo central de la exposición que precede.

Los procedimientos administrativos internos «cuyo desenlace es determinante para derechos y obligaciones de carácter civil» están y permanecen, en sí mismos, sustraídos al control de los órganos del Convenio, y su regulación es, en principio y en todo caso a la luz del art. 6.1, competencia del orden jurídico interno. Sólo en el supuesto de una controversia surgida en el interior del Estado acerca de uno de los procedimientos, por haberse alegado que ha afectado ilegalmente a un derecho de carácter civil, el art. 6.1 es aplicable, aunque respecto de un procedimiento muy diferente: el exigido por el «derecho a un Tribunal», en el sentido de la sentencia de 21 de febrero de 1975 en el caso Golder. Se trata, pues, ahora, de un procedimiento judicial que los Estados Partes en el Convenio deben establecer y que debe permitir que el Tribunal competente pueda, con total independencia, ejercer un control de plena legalidad, incluida, por ejemplo, en caso de recurso contra una sanción, la proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

9. Volviendo al caso Benthem, se experimenta una cierta dificultad para adoptar un criterio firme acerca de la observancia de las garantías de un proceso equitativo en el procedimiento que siguió a la decisión de las autoridades municipales de 5 de abril de 1976, relativa al

establecimiento y a la explotación por el señor Benthem de una instalación para la venta de GPL, y que concluyó con la anulación de tal decisión por la Corona el 3 de junio de 1979. A reserva de la valoración de la fase final del procedimiento -en la que la Corona adoptó su decisión-, aquél no parece haber contravenido, en ninguno de sus trámites, las exigencias de un proceso equitativo. La cuestión es, pues, determinar si, por el solo hecho de que la decisión de la Corona no se identifique con una verdadera sentencia de un Tribunal, aunque goce de la misma fuerza de cosa juzgada, el art. 6.1 debería considerarse violado. Desde un punto de vista estrictamente formal, la respuesta sería afirmativa. Pero se plantea la cuestión de si no debería penetrarse en la verdadera sustancia de las cosas y concluir, en consecuencia, que, en las circunstancias expuestas -cumplimiento de los requisitos de un proceso equitativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado-, las exigencias de la buena administración de la justicia han de estimarse satisfechas, habida cuenta de que la Corona (como de hecho sucedió en el presente caso y acaece, además, en casi el 100 por 100 de los supuestos) se limitó a confirmar las conclusiones del Consejo de Estado y a firmar el Real Decreto cuyo proyecto fue elaborado por la mencionada Sección de lo Contencioso-Administrativo.

10. Definiendo esta última conclusión. El elemento formal expuesto no me parece suficiente, a la luz del art. 6 del Convenio, para tomar partido contra una institución que se ha acreditado como viable en los últimos ciento veinte años y ante la que, conforme a los datos aportados por el Gobierno, se presentaron 5.013 recursos en el año 1980.

OPINIÓN INDIVIDUAL DEL SEÑOR FAWCETT

1. Comparto la opinión formulada por el señor Sperduti acerca de la aplicabilidad del art. 6 al presente caso y también la opinión de la Comisión relativa a la no violación del art. 6.1.

2. Respecto de la conformidad con el art. 6 del procedimiento ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, diría lo siguiente:

i. El art. 6 exige que el litigio sea resuelto no por un órgano judicial debidamente establecido, sino por un «Tribunal establecido por la ley», que puede serlo sólo para un caso concreto. Los procedimientos ante tal Tribunal administrativo cumplirían las condiciones prescritas por el art. 6 si la causa se sustanciaría pública y equitativamente.

ii. Las funciones, la competencia y el procedimiento de la Sección, tales como se describen en los párrs. 24 a 26 del informe, satisfacen las exigencias del art. 6, pues:

a) los miembros de la Sección son independientes, en cuanto miembros del Consejo de Estado, al que corresponde su elección, y ajenos a los Ministerios afectados;

b) la audiencia es pública y todas las partes interesadas están facultadas para participar en ella y citar a testigos;

c) las partes interesadas pueden interrogar a los testigos y a los expertos citados;

d) el informe de la Sección es normalmente aceptado, y cualquier modificación en el Real Decreto debe ser explicada y publicada. Hay, pues, «decisión de un litigio».

iii. No hay, en el presente caso, ningún indicio o alegación de que alguno de estos elementos haya estado ausente o haya sido desconocido en el procedimiento en el que demandante tomó parte y, en particular, el Real Decreto no se apartó del informe de la Sección.

iv. La objeción del demandante al informe provisional, fundada en la incertidumbre o en la insuficiencia de los criterios técnicos para la apreciación de los efectos del almacenamiento de GPL, es una cuestión propia de una «cuarta instancia».

OPINIÓN DISIDENTE DE LOS SEÑORES MELCHIOR Y FROWEIN, A LA QUE SE ADHIEREN LOS SEÑORES TENEKIDES, SAMPAIO, WEITZEL Y SOYER

La minoría de la Comisión rechaza la argumentación acerca de la aplicabilidad del art. 6.1 del Convenio a los hechos del presente caso.

Esta opinión disidente se divide en dos partes: la primera tratará de determinar las razones por las que el art. 6.1 es aplicable a los hechos objeto de la demanda; la segunda examinará en qué medida el procedimiento holandés de recurso ante la Corona, tal como se aplicó a los hechos litigiosos, satisface o no las exigencias del art. 6.1 del Convenio. Ya se puede anticipar que la respuesta será negativa.

A. Sobre la aplicabilidad del art. 6.1 del Convenio a los hechos de la causa

a) Observaciones generales

1. Respecto de la aplicabilidad del art. 6 del Convenio, está hoy bien establecido: a) que la noción de «derecho de carácter civil» debe interpretarse de manera autónoma a la luz del objeto y del fin del Convenio (cfr., por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de junio de 1978 en el caso K önig, serie A núm. 27, pág. 29, párr. 88) y no puede, por consiguiente, interpretarse solo por referencia al Derecho interno del Estado demandado, y b) que para que el art. 6 sea aplicable debe existir un litigio a propósito de tal derecho, con incidencia directa sobre él, y, finalmente, que debe darse a la palabra «litigio» un sentido más material que formal (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1981 en el caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere, serie A, núm. 43, pág. 20, párr. 45).

2. Sin embargo, no se puede afirmar que la jurisprudencia del Tribunal y la de la Comisión presenten, a propósito del concepto «derecho de carácter civil», un grado de claridad tal que asegure su previsibilidad y dé a los Estados miembros directrices precisas sobre el comportamiento a observar en la materia.

3. Es cierto que el Tribunal y la Comisión han reconocido «carácter civil» al derecho de un médico a continuar el ejercicio de su profesión, así como al derecho a obtener de una autoridad pública la aprobación exigida por el derecho interno para la validez de un contrato de derecho privado. Pero, a juicio de la minoría, el razonamiento seguido para fundar tales decisiones parece, en ocasiones, artificial. Así ocurre especialmente cuando el derecho a ejercer la medicina es considerado «de carácter civil» fundamentalmente porque el médico ejerce su profesión mediante la conclusión de contratos de derecho privado con sus clientes. Otro tanto se puede decir del caso Kaplan (informe de la Comisión de 17 de julio de 1980, Decisiones e Informes, núm. 21, pág. 39), en el que el litigio se refería a la limitación de los derechos del demandante y de su sociedad a ejercer sus actividades en el ámbito de los seguros.

4. En el presente caso podría ciertamente recurrir-se a una interpretación similar. El otorgamiento o la denegación de la autorización prevista por la Ley sobre actividades molestas tuvo efectos, que se podrían describir o calificar de directos, sobre la posibilidad para el demandante de concluir con sus clientes contratos de derecho privado en la explotación de su garaje.

Con carácter subsidiario o complementario podría también configurarse a la autorización como una medida dirigida a controlar la conformidad de la utilización de un bien con el interés general y que, por consiguiente, estaría conectada con el derecho de carácter manifiestamente «civil», protegido por el art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio. Por esta sola razón, el art. 6.1 sería igualmente aplicable.

b) Análisis del punto de vista de la mayoría

5. La minoría de la Comisión, al igual que la mayoría, considera necesario hallar un criterio preciso para la interpretación del art. 6.

Sin embargo, el criterio de la mayoría parece ser el de «congelar» la interpretación del art. 6 en el punto alcanzado en la actualidad por la jurisprudencia. Pero las razones que conducen a esta conclusión parecen bastante débiles.

6. De hecho, aunque pretende encontrar un criterio preciso de interpretación, la mayoría declara, no obstante, que el «tenor literal» del art. 6.1 «no proporciona una base suficiente para estimar que los Estados contratantes están obligados a someter a control jurisdiccional amplias de la Administración pública» (párr. 94 del informe). Esto implica que ciertos sectores limitados de la Administración pública deben estar sometidos a tal control. Pero ¿cómo determinar estos sectores y el tipo de decisiones administrativas relativas a derechos de carácter civil que son relevantes para la aplicabilidad del art. 6.1? Las respuestas negativas dadas a estas cuestiones en los párrafos 97 y 98 del informe no parecen muy convincentes.

Es evidente que la situación no es la misma cuando se impide totalmente a una persona el ejercicio de una cierta profesión en cuanto tal y cuando sólo se le prohíben determinados actos directamente ligados a tal profesión. Pero no hay razón para concluir, con el solo fundamento de esta diferencia, que en el primer caso está en juego un derecho de carácter civil y en el segundo no. Cuando el ejercicio de las actividades específicas propias de una profesión exige numerosas autorizaciones, la no obtención de alguna de ellas puede constituir o entrañar en la práctica la imposibilidad de ejercer esas actividades en una economía de libre competencia. Se advierte, pues, que la distinción propuesta entre las decisiones relativas al ejercicio de una profesión en cuanto tal y las que sólo afectan a un determinado aspecto de la profesión no puede considerarse realista ni, sobre todo, verdaderamente significativa.

7. Por otra parte, en el párr. 98, la mayoría subraya que, en los «casos de médicos», el Tribunal ha limitado sus conclusiones al derecho, ya concedido, a continuar el ejercicio de la medicina. A juicio de la minoría, la explicación está en que sólo se planteaba ante el Tribunal ese problema. Además, el razonamiento a contrario implícito en tal afirmación, que alcanza significación jurídica para la distinción entre un derecho definitivo y un derecho provisional (lo que no es el caso en el Derecho holandés, como se señalará después), es difícil de conciliar con la jurisprudencia del Tribunal (en el caso Ringeisen) y de la Comisión (en el caso Sramek), en la que los puntos litigiosos se referían sólo a contratos de derecho privado in statu nascendi.

c) Posición de la minoría

8. Para la minoría sólo hay dos posibilidades, pues el método de la «congelación» carece de todo fundamento jurídico sólido. La primera, de la que no es partidaria, será volver a una interpretación del art. 6, según la cual este precepto sólo abarcaría las relaciones de derecho privado.

La segunda solución es una interpretación del artículo 6.1 que tenga en cuenta la proliferación de leyes, reglas y decisiones administrativas que afectan más y más directamente a las

actividades del individuo en la sociedad democrática contemporánea.

9. Habida cuenta de la evolución jurisprudencial después del caso Ringeisen, desde los casos König y Le Compte hasta el caso Sporrang y Lönnroth, la minoría entiende que sólo hay un criterio lógico.

10. El único principio que puede inducirse de esta jurisprudencia es el siguiente: deben considerarse de carácter civil todos los derechos que sean derechos individuales en el orden jurídico interno y se comprendan en la esfera de la libertad general del individuo, tanto en su actividad profesional como en cualquier otra actividad autorizada por la ley. Y esto es y permanece así incluso si, por razones de utilidad pública o de protección del interés general, el Estado ha recibido poderes de supervisión respecto del ejercicio de tales derechos. Estos poderes pueden manifestarse a través de técnicas muy diferentes, como la aprobación de actos privados y la concesión o la revocación de licencias o autorizaciones, especialmente en relación con la utilización de un bien o el ejercicio de una actividad profesional.

11. En relación con estos problemas técnicos, debe indicarse también claramente que cuando, tras el otorgamiento discrecional por la Administración de una autorización que crea un derecho, tal autorización sea revocada y el interesado alegue que la revocación es ilegal, el art. 6.1 es aplicable. La situación es más compleja cuando la cuestión es la negativa a conceder una autorización comprendida en el poder discrecional de las autoridades públicas. Si la discrecionalidad es absoluta y, en consecuencia, no se puede encontrar en la legislación ningún derecho individual a la obtención de una autorización o al ejercicio de una actividad, el art. 6 no se aplicará a la denegación de la licencia o de la autorización. Pero este tipo de situación no es frecuente. En general, la ley establece principios generales y directrices que la Administración debe respetar en el ejercicio de sus poderes de control; normalmente, este sistema concede implícitamente a la Administración un cierto margen de apreciación y de discrecionalidad, pero tal margen no es absoluto, y el art. 6.1 puede aplicarse para garantizar que, en el ejercicio de sus poderes, las autoridades no han sobrepasado los límites que les habían sido fijados.

12. Sólo la interpretación propuesta por la minoría da al art. 6.1 las necesarias garantías de previsibilidad y de seguridad jurídica exigidas por el principio de la «primacía del Derecho».

13. Debe subrayarse que esta interpretación del art. 6.1 no excede de los límites ordinarios de la interpretación. El significado de la expresión «derechos y obligaciones de carácter civil» no es claro en absoluto y, en consecuencia, según el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, procede acudir a los trabajos preparatorios del convenio. El estudio de los documentos disponibles muestra que la interpretación defendida por la minoría no contradice las afirmaciones realizadas en el proceso de elaboración del convenio (cfr. J. Velu, *Revue de droit international et de droit comparé*, 1961, págs. 129-171; H. Golsong, *International Treaty Provisions on the Protection of the Individual against the Executive by Domestic Courts*, in *Judicial Protection*, vol. 3, págs. 245 ss.; Bürgenthal-Kewenig, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 3 (1967), págs. 383 ss.; G. Sperduti, *Rivista di diritto internazionale*, 1980, págs. 30-34, 165-193, especialmente págs. 167-174).

Existe además otro argumento complementario, aunque a nuestro juicio accesorio, que puede abonar la interpretación expuesta: el principio de interpretación evolutiva del Convenio en relación con las transformaciones sociales, que implica que el Convenio debe cubrir las nuevas situaciones que han aparecido o se han desarrollado a lo largo de treinta y tres años.

14. La minoría desearía igualmente destacar que la interpretación expuesta más arriba no incluye en la noción de derecho de carácter civil aquellos derechos u obligaciones que

corresponden al individuo, no en su calidad de persona privada, sino en su condición de ciudadano, y que conciernen esencialmente al derecho público, es decir, los casos en los que están en juego un determinado status o específicas relaciones jurídicas con las instituciones estatales en cuanto tales (por ejemplo, servicio público, cuestiones fiscales, servicio militar, cuestiones de inmigración, asuntos electorales).

15. En conclusión, según la minoría, debe considerarse que los litigios y las controversias jurídicas objeto de procedimientos administrativos, que sean determinantes para la libertad individual y para la autonomía de los individuos que obren en calidad de personas privadas, afectan a derechos de carácter civil en el sentido del art. 6.1 del Convenio y, en consecuencia, son susceptibles de constituir «litigios sobre derechos civiles», que deben ser finalmente decididos o resueltos por Tribunales.

16. Debe observarse que la legislación interna es en un principio decisiva para la creación del derecho en cuestión (o del interés jurídico, pues las calificaciones jurídicas pueden ser diferentes en los diversos ordenamientos). Cuando alguien deduce de las disposiciones legales una pretensión según la cual, conforme a la ley de que se trate, es titular de un derecho o de una concreta situación jurídica, y cuando, según la misma ley, no puede ejercer tal derecho o beneficiarse de tal situación sino tras un procedimiento administrativo, esa persona debe tener acceso a un Tribunal si la autoridad administrativa competente le ha denegado aquello a lo que pretende tener derecho y si el interesado considera ilegal tal denegación.

d) Aplicabilidad del art. 6.1 al presente caso según la interpretación de este precepto defendida por la minoría

17. Resulta claramente de los hechos establecidos en la primera parte del informe que, conforme a la Ley sobre actividades molestas, el demandante tenía, en el ordenamiento holandés, el derecho formal a obtener una autorización si cumplía las condiciones establecidas por la Ley. Se puede decir que el derecho a explotar una instalación de GPL no es creado por el otorgamiento de la licencia, sino que «preexiste» a ésta, que sólo afecta al ejercicio efectivo del derecho.

18. Tan pronto como el demandante obtiene la licencia de las autoridades municipales está, según el Derecho holandés, autorizado a establecer y a explotar la instalación de GPL. Su derecho deviene efectivo y completo desde ese momento. Sería erróneo afirmar que este derecho sólo se halla in statu nascendi y que no existe sino con carácter provisional por el hecho de que la concesión de la licencia pueda recurrirse. Además el recurso ante la Corona carece, por sí solo, de eficacia suspensiva y el procedimiento dirigido a obtener la suspensión no ha sido seguido en el presente caso. Es cierto que, al resolverse el recurso, la licencia puede ser anulada o modificada, pero ello también puede ocurrir después, por decisión de las autoridades municipales, como consecuencia de un cambio en lo que se estima exigido por el interés general. Según las previsiones de la Ley sobre actividades molestas, la licencia es siempre susceptible de modificación o revocación. Pero ello no implica que el derecho creado por la autorización nunca nazca a la vida jurídica. Por el contrario, debe advertirse que todas las modificaciones potenciales que afecten a la licencia sólo tiene efecto ex nunc y que el uso correcto de la autorización antes de ese momento no puede originar un litigio, pues era manifiestamente conforme a la ley. Este criterio puede ser confirmado por el hecho de que, cuando las autoridades municipales informaron al demandante de la interposición de un recurso contra su decisión, le indicaron, no obstante, expresamente, que estaba autorizado a construir la instalación de GPL. A este respecto, las autoridades le informaron que el municipio no asumiría ninguna responsabilidad si la Corona anulaba su decisión. No puede entenderse que tal afirmación signifique que el derecho en cuestión no existió jamás.

19. Por otra parte, es inexacto afirmar que el derecho invocado por el demandante en la vía de recurso era un derecho creado por la decisión de primera instancia. En realidad, tal derecho derivaba de la propia Ley sobre actividades molestas. Cualquiera que cumpla las condiciones establecidas por la Ley tiene derecho a que se le otorgue una autorización y, en consecuencia, a ejercer las actividades profesionales respecto de las que se exige aquélla. Aunque, para ser efectivo, este derecho debe ser confirmado por una decisión administrativa, no deja de ser por ello un derecho existente en virtud de la Ley misma. Es un litigio sobre este derecho el que se resolvió en el presente caso. La minoría estima que esta decisión afectaba a «derechos de carácter civil» del demandante en el sentido del art. 6.1, en cuanto fue determinante para el ejercicio del derecho reconocido por la Ley sobre actividades molestas a explotar una instalación efectiva, salvo que no concurrieran las condiciones exigidas por la Ley.

Más concretamente, la minoría considera que el derecho en cuestión es un derecho de carácter civil en el sentido del art. 6.1, porque es regulado por el ordenamiento holandés y afecta directamente al ámbito de la libertad individual general del demandante, quien obra en calidad de persona privada. El hecho de que el derecho en cuestión fuera importante para sus actividades profesionales carece, de por sí, de especial importancia jurídica.

B. Sobre la conformidad del procedimiento de recurso ante la Corona con las exigencias del art. 61

a) Principios establecidos por la jurisprudencia

20. En este punto, la minoría considera oportuno recordar los principios relativos a la aplicación del artículo 6.1 a los procedimientos administrativos dirigidos a decidir acerca de derechos de carácter civil, tales como fueron definidos por la jurisprudencia de la Comisión, y especialmente en el informe sobre el caso Kaplan (demanda núm. 7598/76, Decisiones e Informes, núm. 21, pág. 39). Estos principios pueden resumirse así:

21. Es un rasgo común del derecho administrativo de todos los Estados Contratantes el que, en numerosos ámbitos, las autoridades públicas están habilitadas por la ley para adoptar medidas que afecten a los derechos privados de los ciudadanos (informe Kaplan, párr. 150). El art. 6 no prohíbe conferir tales poderes a las autoridades públicas y es claro que no puede interpretarse en el sentido de que perceptúa que todos los actos, decisiones o medidas que afecten a los derechos privados deben ser dictados por un Tribunal (ibid., párr. 151).

El art. 6.1 sólo prevé garantías procesales para los procedimientos que tienen una incidencia directa e inmediata sobre derechos de carácter civil en la medida en que entrañan la resolución de cuestiones jurídicas nacidas de un litigio sobre la existencia o el alcance de tales derechos (párr. 65 del informe de la Comisión de 8 de diciembre de 1982 sobre la demanda número 8790/79, Sramek c. Austria).

22. Conviene distinguir entre los actos de un órgano dirigidos a resolver un litigio sobre derechos de carácter civil y los actos de un órgano, administrativo o no, que se limitan a ejercer o a aplicar un poder que le ha sido conferido por la ley, y no a resolver un litigio jurídico. Incluso en el primer caso, no es necesario que el órgano de carácter administrativo que conozca en primer lugar del litigio satisfaga las exigencias del art. 6.1. Pero, tras una eventual fase administrativa del procedimiento, es necesario prever el acceso a un Tribunal que reúna las condiciones del art. 6.1 Por otra parte, es evidente que este precepto no debe aplicarse a los actos de un órgano administrativo que se limite a ejercer o a aplicar un poder que le ha sido conferido por la Ley y al que no corresponde resolver un litigio jurídico, incluso si esos actos afectan a «derechos de carácter civil». No obstante, los actos de tal órgano pueden generar una queja, una controversia o un «litigio» y el art. 6 puede entrar en juego de esa forma

(informe Kaplan, párr. 154).

23. Los asuntos en los que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado aplicable el art. 6.1 a litigios nacidos de medidas administrativas que afectan a derechos de carácter civil confirman el criterio expuesto (cfr. las sentencias en los casos Ringeisen y König y, más recientemente, en el caso Sporrong y Lönnroth, serie A, núm. 52, párrs. 80-81; en un contexto ligeramente diferente, en relación con procedimientos disciplinarios que afectan a derechos de carácter civil, cfr. las sentencias en los casos Le Compte, Van Leuven y De Meyere, serie A, núm. 43, y Albert y Le Compte, serie A, núm. 58). Todos estos asuntos se refieren a la existencia de procedimientos de control jurisdiccional de actos administrativos que afectan a derechos de carácter civil. Resulta claramente de las sentencias del Tribunal que, en el ámbito del art. 6.1, no se comprenden todos los procedimientos de control jurisdiccional, sino sólo aquellos cuyo desenlace sea determinante para derechos y obligaciones de carácter civil (caso Ringeisen, párr. 94). Es condición necesaria que haya un litigio jurídico relativo a tales derechos y obligaciones de carácter civil, y aunque no es indispensable que las dos partes en el procedimiento sean personas privadas (caso Ringeisen, *ibid.*), debe haber un vínculo directo entre el litigio y el derecho de carácter civil. Este derecho debe ser el objeto -o uno de los objetos- del litigio (caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere, párrafo 47; caso Albert y Le Compte, párr. 28). Además, la controversia acerca de una medida administrativa que afecte a derechos de carácter civil debe referirse a la legalidad de tal medida y ser seria (caso Sporrong y Lönnroth, párrs. 80-81).

b) Aplicación al presente caso

24. Si se aplican estos principios al presente caso, resulta claramente que la autoridad de primera instancia encargada de pronunciarse acerca de la solicitud de autorización para la instalación de GPL formulada por el demandante, esto es, la autoridad municipal de Weststellingwerf, se limitaba a ejercer un poder que la Ley le había conferido y no estaba resolviendo un conflicto relativo a derechos de carácter civil del demandante. El art. 6.1 del Convenio no es aplicable, pues, a esta fase del procedimiento, y, en consecuencia, el hecho de que la decisión haya sido adoptada, no por un Tribunal independiente e imparcial, sino por una instancia puramente administrativa, no plantea ningún problema.

25. Por el contrario, la siguiente fase del procedimiento, es decir, el recurso ante la Corona, entrañaba realmente la resolución de un litigio jurídico sobre derechos de carácter civil. De hecho, conforme a la legislación holandesa, el recurso interpuesto por el Inspector Regional de la Salud pretendía la anulación de la autorización. La posibilidad, para el demandante, de ejercer actividades conforme a las exigencias de la Ley sobre actividades molestas estaba, pues, directamente en juego en el procedimiento de recurso ante la Corona (cfr., *mutatis mutandis*, la sentencia en el caso Albert y Le Compte, párr. 28).

El art. 6.1 del Convenio es, pues, aplicable y el sistema jurídico holandés debe prever el acceso a un Tribunal que reúna los requisitos exigidos por aquel precepto. Este objetivo puede ser alcanzado por una de las dos vías siguientes: o bien la decisión de la Corona queda sometida al control de un órgano jurisdiccional que ofrezca las garantías del art. 6.1, o bien el propio procedimiento de recurso ante la Corona debe responder a las exigencias de tal precepto (cfr. caso Albert y Le Compte, párr. 29; informe Sramek, párr. 69).

26. Como es indudable que la primera solución no existe en el sistema holandés, debe, pues, examinarse si, como sostiene el Gobierno pero rechaza el demandante, el procedimiento de recurso ante la Corona responde a las exigencias del art. 6.1

Debe advertirse que la decisión de la Corona se configura formalmente como una decisión

administrativa revestida de la forma de Real Decreto. Se adopta por la Corona, esto es, la Reina y el Ministro responsable, correspondiendo de hecho a éste la resolución del litigio jurídico derivado del recurso interpuesto contra la decisión de la autoridad administrativa de primera instancia.

Es cierto que la Corona no es libre para adoptar esta decisión con plena discrecionalidad. Está legalmente obligada a recabar el informe de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, es decir, de un órgano independiente que reúne todas las condiciones, excepto una, de un «Tribunal» en el sentido del art. 6.1 del Convenio. Debe constatar que el demandante no ha probado que la Sección no sea un órgano independiente. En particular, no se ha acreditado que se pueda poner en duda su independencia y su imparcialidad por razón de la forma en que está organizada o en que son designados sus miembros. Incluso el hecho de que, en el curso del procedimiento, la Sección deba tener en cuenta informes oficiales del Ministro, especialmente sobre cuestiones técnicas, en nada afecta a su independencia y su imparcialidad. Como ha subrayado el Gobierno, estos informes no vinculan a la Sección y su influencia puede ser contrarrestada por la de otros informes, sobre todo de los expertos propuestos por las partes interesadas. Pero también que el procedimiento se organiza en forma tal que responde en general a las exigencias de un «proceso equitativo» en el sentido del art. 6.1 del Convenio. Ambas partes son oídas y disponen de iguales derechos durante el procedimiento.

27. Sin embargo, la Sección no es competente para resolver el litigio ni para decidir el caso de forma obligatoria para las tres partes. En realidad, sólo ejerce una función de asesoramiento de la Corona. Su tarea se limita a la preparación de un acto administrativo, cuya adopción final corresponde a la Corona. Pese a que las partes interesadas gozan en el procedimiento de garantías procesales comparables a las prescritas por el art. 6.1 del Convenio, la Sección no tiene, por sí misma, la facultad de decidir el conflicto. En consecuencia, no se le puede considerar como un Tribunal en el sentido del art. 6.1 del Convenio (cfr., *mutatis mutandis*, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de noviembre de 1981 en el caso *X c. Reino Unido*, serie A, núm. 46, pág. 26, párrafo 61).

28. De hecho, la Sección no se configura como un Tribunal, en el sentido del art. 6.1 del Convenio, sino como una cuña regis. El conjunto del sistema puede ser calificado de «justicia retenida», es decir, retenida y administrada por el ejecutivo. El hecho de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas haya reconocido a la Corona la condición de «jurisdicción nacional» habilitada para solicitar un pronunciamiento a título prejudicial, conforme al art. 177 del Tratado CEE, es absolutamente irrelevante aquí (caso 38/73). Este reconocimiento, que puede explicarse por la necesidad de asegurar una interpretación, uniforme del Derecho Comunitario, no significa, en modo alguno, que este tipo de administración de justicia sea conforme al art. 6 del Convenio.

Junto a ello, la Corona no está obligada a seguir el informe de la Sección. Si ése fuera el caso, se podría afirmar que el procedimiento en su conjunto es, en cuanto al fondo, si no desde el punto de vista formal, conforme al Convenio. Por el contrario, el Ministro puede apartarse del informe e incluso influir en éste, solicitando de la Sección su reconsideración.

Es cierto que son muy raros los casos en los que el Ministro hace efectivamente uso de esta posibilidad, y no lo hizo en el presente, en el que la decisión de la Corona se fundó, en sustancia, en el informe de la Sección. Sin embargo, la simple circunstancia de que sea la Corona (esto es, de hecho, el Ministro) quien decide el recurso, sin que, al hacerlo, esté legalmente vinculada siquiera por el informe reconsiderado de la Sección, no puede conciliarle con las exigencias del art. 6.1 del Convenio.

En el presente caso, tal conciliación es tanto más imposible cuanto que el recurso fue interpuesto por el Inspector Regional de la Salud, quien es funcionario del Ministerio que conoció del asunto en el procedimiento ante la Corona y cuyo titular adoptó finalmente el Decreto anulatorio de la autorización.

29. En consecuencia, la única conclusión que la minoría puede deducir del análisis precedente es que el procedimiento en cuestión no satisfizo las exigencias de art. 6.1 del Convenio, en cuanto no comportó la decisión de un Tribunal en el sentido de tal precepto.

A la vista de esta opinión, no es necesario ni jurídicamente relevante examinar si se cumplieron las demás condiciones prescritas por el art. 6.1.

(Comentario y traducción: Juan José Lavilla Rubira)