

Sentencia 8790/79

CASO SRAMEK

Sentencia de 22 de octubre de 1984

Sobre violación por la República de Austria de las obligaciones que la incumben en los términos del artículo 6.1 del Convenio

RESUMEN Y COMENTARIO

El origen del caso se encuentra en la demanda dirigida a la Comisión por la señora Sramek, alegando la violación del artículo 6.1 del Convenio en el procedimiento seguido ante las autoridades austríacas. La señora Sramek, ciudadana norteamericana residente en la República Federal Alemana, celebra un contrato de compraventa el 13 de enero de 1977 por el que adquiere un terreno (utilizado hasta entonces para la agricultura) en un pueblo del Tirol austríaco (Hopfgarten), con la finalidad de construir en él una residencia de vacaciones. De acuerdo con la legislación tirolesa de las transacciones inmobiliarias, el contrato adquiriría eficacia plena con la aprobación por la autoridad local, decisión que se produce en marzo de 1977 y que fue impugnada por el Controlador de las transacciones inmobiliarias, nombrado por el Gobierno del Tirol, al considerar el contrato celebrado contrario a los intereses sociales y económicos en el sentido de la legislación precitada, dado el peligro inminente de dominio extranjero en la localidad de Hopfgarten.

La autoridad regional, de conformidad con su jurisprudencia constante, acogió favorablemente el recurso, rehusando aprobar la transferencia de la propiedad tras constatar el riesgo de dominio extranjero, lo que exigía ejercer en la materia un control riguroso. La autoridad regional rechazó también el argumento de la demandante, según el cual ella había concluido el contrato en 1973 (aun cuando no se formalizara hasta 1977), en una época en que los ciudadanos norteamericanos gozaban de igualdad de trato con los austríacos en virtud del tratado bilateral de 1928. La autoridad regional consideró que el citado tratado no instauró igualdad de trato entre los nacionales de los dos Estados en el área considerada.

Contra la decisión de la autoridad regional, la demandante interpuso recurso ante el Tribunal Constitucional, alegando atentado contra el derecho a la inviolabilidad de la propiedad y el derecho a un proceso ante el juez competente de acuerdo con la ley, negando el carácter de «tribunal independiente» de la autoridad regional, de conformidad con el artículo 6 de la Convención. El Tribunal Constitucional rechazó el recurso, afirmando que la autoridad regional era un verdadero «tribunal» en el sentido del artículo citado: sus decisiones no podían ser anuladas ni modificadas por la Administración, sus miembros gozaban de una independencia igual a la de los jueces, eran irrevocables y no estaban sujetos a instrucciones. Rechazó también el Tribunal Constitucional el segundo de los argumentos de la demandante, ratificando el peligro de dominio extranjero en la localidad citada, conociéndose además las reiteradas decisiones de la autoridad regional en este sentido, ya que desde hacía una decena de años no ha otorgado su acuerdo a ninguna adquisición inmobiliaria por un extranjero en Hopfgarten. A falta de tal aprobación, la adquisición es nula de pleno derecho, tal como establece la legislación del Tirol.

Presentada la demanda ante la Comisión y admitida por la misma, ésta en su informe concluyó que se había producido violación del artículo 6.1 del Convenio, que dice:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, 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...»

En la sentencia dictada por el Tribunal hay que distinguir dos partes:

1. Sobre la violación alegada del artículo 6.1

No hay duda sobre la aplicación del artículo 6.1, dado que la negativa de las autoridades a aprobar el contrato de adquisición de un terreno concluido por la demandante afecta directamente a «sus derechos y obligaciones de carácter civil». La validez del contrato privado y los derechos derivados están directamente afectados por la decisión en cuestión.

En cuanto a si la autoridad regional responde a las exigencias del artículo 6.1, el TEDH considera que se trata de un «tribunal» en el sentido material del término; se trata, además, de un tribunal «establecido por la ley», la ley tirolesa de 1970/1973.

De acuerdo con el artículo 6.1, es necesario que la autoridad regional sea también un tribunal independiente e imparcial, condiciones no satisfechas según la Comisión como consecuencia de la composición de aquélla y de la situación del controlador respecto al ponente. En opinión del TEDH, la ley tirolesa de 1970/1973 responde a las exigencias del artículo 6 en lo que concierne a la duración del mandato de los miembros de la autoridad regional y a su carácter irrevocable dentro de determinados límites; sus miembros son designados a título individual y no pueden recibir instrucciones.

En lo que se refiere a su composición, la autoridad regional comprendía: un agricultor, que era alcalde elegido por sufragio universal de un municipio del Tirol y que era su Presidente, y seis vocales: un juez, un experto agrícola, un abogado y tres funcionarios de la Oficina del Gobierno del Land, uno de los cuales actuaba como ponente. Para el TEDH no plantea dudas la independencia e imparcialidad de los cuatro miembros citados en primer término; en cuanto a los tres funcionarios de la Oficina del Gobierno del Land, el Tribunal estima que no puede aplicarse sin más la doctrina fijada en el caso Ringeisen, según la cual es compatible con el Convenio la presencia de funcionarios en el seno de la Comisión Regional de la Alta Austria, y ello porque el Gobierno del Land -representado por el Controlador- había adquirido la cualidad de parte desde el momento en que: 1.º Había recurrido ante la autoridad regional la decisión de primera instancia favorable a la demandante, y 2.º Uno de los tres funcionarios que formaba parte de la autoridad regional, el que actuaba como ponente, estaba jerárquicamente subordinado al Controlador, del que podía, por tanto, recibir consignas o instrucciones, si bien este extremo es negado por el Gobierno demandado. Ahora bien, el TEDH concluye que para decidir si un tribunal puede considerarse independiente, como lo exige el artículo 6, las apariencias revisten también importancia, y en el presente caso, un tribunal (la autoridad regional) cuenta entre sus miembros con una persona funcional y servicialmente subordinada a una de las partes, lo que conduce a dudar legítimamente de su independencia. Tal situación pone gravemente en causa la confianza que los tribunales deben inspirar en una sociedad democrática.

En cuanto al carácter equitativo y público del proceso, el TEDH asume, como en lo anterior, el informe de la Comisión. Dada la falta de independencia e imparcialidad del tribunal, no es necesario pronunciarse sobre si la demandante ha sufrido un perjuicio complementario en cuanto no se ha beneficiado de un «proceso equitativo y público».

2. Sobre la aplicación del artículo 50

Según el artículo 50 del Convenio, 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 presente 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.

La demandante solicita una indemnización por los perjuicios materiales sufridos y una cantidad por gastos de procedimiento ante las instituciones austríacas. El Tribunal rechaza la primera solicitud, ya que no puede concluirse que la autoridad regional con una composición diferente hubiera adoptado una decisión favorable a la interesada. Por contra, el Tribunal acoge favorablemente la pretensión, no contestada por el Gobierno, relativa al abono de los gastos ocasionados por el procedimiento ante las autoridades austríacas, y ello de acuerdo con su jurisprudencia reiterada en este campo.

A la sentencia se acompaña un voto particular concordante y dos disidentes.

En el primero de ellos, los jueces Ganshof Van der Meersch y Evrigenis concluyen que la falta de independencia e imparcialidad de la autoridad regional en cuanto tribunal se funda en la presencia en su seno de tres funcionarios pertenecientes a los servicios gubernamentales del Land, responsables de la definición y puesta en práctica de la política gubernamental en la materia a la que se refiere el asunto en litigio. A su juicio, la posición que asumen les impide convertirse en jueces independientes e imparciales. A ello han de sumarse otros extremos relativos al régimen jurídico en cuestión y a la posición preponderante que asumen dentro de la autoridad regional.

El juez García de Enterría, en su voto particular, disiente de la sentencia en cuanto al rechazo de la petición de indemnización solicitada por la demandante por los perjuicios materiales sufridos. Considera necesario proporcionar a la misma una «satisfacción equitativa» consecuencia del daño real y verificable sufrido, ya que se ha visto privada de un derecho fundamental: el derecho a un proceso justo.

Los jueces Evans y Gersing, en su voto particular, consideran que la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias constituía un tribunal independiente e imparcial, tal como exige el artículo 6.1 del Convenio. Para ello acuden a la doctrina sentada por el Tribunal en el asunto Ringeisen; independientemente de que el Gobierno del Land, representado por el Controlador, hubiera adquirido la condición de parte en el proceso, los representantes del interés público tienen derecho a recurrir. Por otro lado, los miembros de la autoridad regional no podían recibir consignas o instrucciones, según las disposiciones legislativas y constitucionales austríacas. La subordinación jerárquica del ponente al Controlador no faculta a éste para dictar aquéllas, vulnerando así lo establecido en tales disposiciones.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

22 de octubre de 1984

SENTENCIA

En el asunto Sramek, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tomando su decisión en sesión plenaria en virtud del artículo 50 de su Reglamento y compuesto por los jueces siguientes:

Señores G. Wiarda, Presidente;

R. Ryssdal,

J. Cremona,

Thór Vilhjálmsson,

W. Ganshof Van der Meersch,

señora D. Bindschedler-Róbert,

señores D. Evrigenis,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

E. García de Enterría,

L.-E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vincent Evans,

C. Russo,

J. Gersing,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Después de haber deliberado en Sala de Justicia los días 27 de 013.120 y 24 de septiembre de 1984,

Dictan la siguiente sentencia, adoptada en la última fecha indicada:

PROCEDIMIENTO

1. El presente asunto ha sido elevado al Tribunal dentro del plazo de tres meses que marcan los artículos 32.1 y 47 del Convenio de Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»), por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») el 18 de mayo de 1983 y después el 25 de mayo por el Gobierno de la República de Austria («el Gobierno»). Su origen se encuentra en un requerimiento (núm. 8790/79) dirigido contre este Estado por la ciudadana norteamericana señora Viera Sramek, sometido ante la Comisión el 19 de septiembre de 1979 en virtud del artículo 25.

La demanda de la Comisión remite a los artículos 44 y 48, así como a la declaración austríaca de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (artículo 46), el requerimiento del Gobierno al artículo 48. Pretenden obtener una decisión sobre si los hechos de la causa revelan o no una infracción del Estado demandado a las obligaciones que le incumben en los términos del artículo 6.1.

2. En respuesta a la invitación realizada de acuerdo con el artículo 33.3.d) del Reglamento, la demandante ha expresado su deseo de participar en el procedimiento pendiente ante el Tribunal y ha designado el abogado para que la represente (art. 30).

3. La Sala de Justicia, de siete jueces, estaba compuesta como miembro de pleno derecho por M. F. Matscher, juez elegido de nacionalidad austríaca (art. 43 del Convenio) y por M. G. Wiarda, Presidente del Tribunal [art. 21.3.b) del Reglamento]. El 27 de mayo de 1983, el Presidente designó por sorteo, realizado en presencia del Secretario adjunto, al señor Thór Viljálmsón, la señora D. Bindschedler-Robert, el señor D. Evrigenis, Sir Vincent Evans y el señor C. Russo (arts. 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. Tras haber asumido la presidencia del Tribunal (artículo 21 § 5 del reglamento) y después de haber consultado -a través del Secretario- en cada ocasión con el agente del Gobierno, el delegado de la Comisión y el abogado de la señora Sramek, el señor Wiarda,

- constató el 13 de junio de 1983 que no había lugar a prever la presentación de memorias (artículo 37.1);

- el 17 de noviembre fijó el 24 de enero de 1984 como fecha de apertura del procedimiento oral (artículo 38).

De acuerdo con estas instrucciones, el Secretario invitó a la Comisión a presentar ciertos documentos que fueron recibidos el 29 de noviembre de 1983. Los días 13 y 14 de diciembre recibió las pretensiones de la demandante conforme al artículo 50 del Convenio.

El 17 de diciembre, el Presidente autorizó el empleo de la lengua alemana a instancia del abogado de la demandante (art. 27.3 del Reglamento).

5. Las audiencias y declaraciones se desarrollaron en público el día citado en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo. El Tribunal había tenido inmediatamente antes una reunión preparatoria.

Comparecieron:

- Por el Gobierno:

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

el señor M. Matzka, de la Cancillería Federal;

el señor G. Liebl, de la Oficina del Gobierno del Tirol.

- Por la Comisión:

el señor F. Ermacora.

- Por la demandante:

la señora E. Proksch, abogado.

El Tribunal ha oído las declaraciones, así como las respuestas a las preguntas, de los señores Türk y Matzka por el Gobierno, el señor Ermacora por la Comisión y la señora Proksch por la demandante. En el curso de tales audiencias el Gobierno depositó un documento.

6. Tras una deliberación que tuvo lugar el 26 de enero, la Sala resolvió -en virtud del artículo 50 del Reglamento- declararse incompetente, con efecto inmediato, en favor del Tribunal en

pleno.

Después de haber notificado el acuerdo al agente del Gobierno y con el parecer favorable del delegado de la Comisión y del abogado de la señora Sramek, el Tribunal ha decidido el 27 de marzo que el procedimiento proseguirá sin reapertura de las audiencias (art. 26).

7. El Gobierno y la demandante han presentado un cierto número de documentos y escritos; el primero, los días 6 de febrero, 27 de marzo y 25 de abril, y la segunda, los días 1 y 7 de febrero y 28 de marzo. Además, el Gobierno ha respondido el 27 de marzo a dos preguntas suplementarias que el Secretario le había comunicado según las instrucciones del Presidente.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO

8. La demandante, ciudadana de los Estados Unidos, reside en Munich (República Federal Alemana).

Deseando construir una residencia de vacaciones en un pueblo del Tirol austríaco (Hopfgarten), contactó con propietarios de un terreno utilizado hasta entonces para la agricultura; agentes del municipio le prestaron asistencia. Iniciadas en 1971, las negociaciones parecen haber conducido a un primer acuerdo en 1973. Un año más tarde, la señora Sramek pagó a los vendedores la mayor parte del precio convenido. Sin embargo, el contrato definitivo no se celebró hasta el 13 de enero de 1977.

9. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley tirolesa de 1970 sobre las transacciones inmobiliarias (Grundverkehrsgesetz), modificada -entre otras- por la Ley de 28 de noviembre de 1973, que entró en vigor el 1 de enero de 1974 («Ley de 1970/1973»), el contrato no podía desplegar sus efectos sin la aprobación de la autoridad local competente en la materia (Grundverkehrsbehörde); de hecho, el contrato celebrado contenía una cláusula en este sentido.

La Ley 1970/1973 se aplica a los terrenos agrícolas y forestales, así como a todo terreno sobre el cual un derecho es adquirido particularmente por una persona física que no posea la nacionalidad austríaca (art. 1.1 y 2).

10. La autoridad local competente para las transacciones inmobiliarias de Hopfgarten, por oficio de la Administración del distrito de Kitzbühel (Bezirkshauptmannschaft) a la que el contrato había sido sometido, aprobó éste el 7 de marzo de 1977; su decisión (Bescheid) lleva la fecha de 31 de marzo.

11. El 6 de abril, el Controlador de las transacciones inmobiliarias (Landesgrundverkehrsreferent, «el Controlador», párrafo 23 infra) ante la Oficina del Gobierno (Ant der Landesregierung) del Tirol, con sede en Innsbruck, ejerció su derecho a recurrir (berufung) ante la autoridad regional (Landesgrundverkehrsbehörde; art. 13.3 de la Ley 1970/1973 y párrafos 22-23 infra). Según su parecer, el contrato vulneraba el artículo 4.2 de la Ley de 1970/1973.

De acuerdo con los términos de esta disposición, un contrato de esta clase celebrado por una persona extranjera puede ser aprobado únicamente «si la adquisición (rechtserwerb) no es contraria a los intereses políticos (staatspolitisch), económicos, sociales (sozialpolitisch) o

culturales; se produce un conflicto (widerspruch) particularmente cuando:

a) teniendo en cuenta la extensión de la propiedad extranjera existente o el número de propietarios extranjeros, el municipio o localidad de que se trate sufre un riesgo de dominio extranjero (überfremdung),

b) (...).»

Hopfgarten contaba ya con 110 propietarios extranjeros y resultaba de la jurisprudencia constante de la autoridad regional que este municipio figuraba entre los que existía un peligro inminente de dominio extranjero. El contrato en cuestión desconocía pues los intereses sociales y económicos en el sentido de la ley precitada.

La demandante recibió copia del recurso, pero no respondió por escrito.

12. La Oficina del Gobierno del Tirol comprendía un cierto número de «grupos» y cada uno estaba compuesto por varias «divisiones». En el presente caso, el Controlador dirigía el grupo III; su secretariado estaba atendido por una de las siete divisiones, la división III.b.2.

13. El 3 de junio de 1977 se mantuvo una entrevista entre la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias con la Oficina del Gobierno del Tirol. Tuvo lugar a puerta cerrada, pero en presencia de las partes, a saber: el Controlador y la señora Sramek, que compareció personalmente, sin la asistencia de abogado.

En aplicación del artículo 13.4.1 de la Ley de 1970/1973 (parágrafo 24 infra), la autoridad tenía la siguiente composición: el Alcalde elegido de un municipio del Tirol, que era un agricultor con experiencia en transacciones inmobiliarias, como Presidente; un juez del Tribunal de Apelación de Innsbruck; un funcionario de la división III.b.3 -una de las siete divisiones del grupo III- de la Oficina del Gobierno, como ponente; el jefe del grupo III.d; el Director del Servicio Regional de Bosques, jefe del grupo III.f; un agricultor, y un abogado.

La división III.b.3, a la que pertenecía la ponente, actuaba como secretaria.

14. Según el acta de los debates, el ponente expuso los hechos y dio lectura a los informes de expertos y a las observaciones recogidas en el curso del procedimiento de instrucción; concernían especialmente al porcentaje de terrenos de Hopfgarten que se encontraban en manos extranjeras. Después, el Controlador invitó a la autoridad a acoger favorablemente su recurso: como el riesgo de dominio extranjero existía ya en Hopfgarten, la adquisición del terreno en causa había sido contraria a los intereses políticos y sociales.

La demandante afirmó que había firmado el primer contrato (erstvertrag), en el momento presente imposible de encontrar, el 13 de marzo de 1973. Desde el 23 de enero de 1971 ella había obtenido un compromiso de compra (yertragsabsprachen) y, además, la seguridad de que todo marcharía bien. Desde entonces había acudido varias veces al año para arreglar el asunto. Su marido vivía con la familia en Munich, donde él trabajaba, pero se retirará dentro de poco. Ella se declaró dispuesta a pedir la nacionalidad austríaca. Su permiso de estancia en la República Federal de Alemania era temporal y no deseaba volver a los Estados Unidos. Añadía que había realizado un primer pago de 111.591 schillings. En conclusión, la señora Sramek reclamaba la aprobación del contrato.

15. La autoridad regional acogió favorablemente el recurso el mismo día: fundándose en el artículo 4.2.a), precitado, de la Ley 1970/1973, rehusó aprobar la transferencia de propiedad. Su decisión (bescheid) lleva la fecha de 16 de junio de 1977.

La autoridad señalaba primeramente que, de acuerdo con una comunicación, no contestada durante la audiencia, del municipio de Hopfgarten, se enumeraban en el territorio de éste 110 propietarios extranjeros que disponían 5,6 hectáreas de terreno. La localidad contaba con 4.800 habitantes y 1.100 familias, si bien no todas eran propietarios. La proporción de propietarios no austríacos sobrepasaba ya el 10 por 100 y la extensión de sus dominios revelaba una tendencia al dominio extranjero.

La autoridad recordaba en seguida que desde hacía algunos años rehusaba la cesión de terrenos a extranjeros en Hopfgarten porque constataba ese riesgo. Debía tener en cuenta, especialmente, los efectos de su decisión sobre terceros. La experiencia demostraba que la aprobación de un contrato concluido por un propietario con un extranjero implicaba la afluencia de otros extranjeros interesados en adquirir terrenos en el municipio. Los fuertes aumentos de precio hacían muy difícil, casi imposible, para los autóctonos encontrar dónde alojarse ellos mismos. Por estas razones y vista la de terrenos para edificar en el Tirol, era preciso ejercer en la materia un control legal (gesetzlich) extremadamente riguroso: ventas y compras no podían en principio ser admitidas sino cuando eran conformes con el interés de establecimiento o mantenimiento de una población agrícola efectiva (leistungsfähig) o servían para satisfacer las necesidades internas de terreno (inländischer Bodenbedarf) para toda clase de fines públicos o sociales.

Sin embargo, la señora Sramek destinaba el terreno en cuestión, al menos por algún tiempo, a la edificación de una residencia de vacaciones. Tal aspiración podía fácilmente ser satisfecha por la hostelería local que, por otra parte, perdía potenciales clientes como consecuencia de la construcción de «villas» por extranjeros. En consecuencia, la transferencia de propiedad deseada resultaba perjudicial a los intereses económicos y sociales y chocaba así, en particular, con el artículo 4.2.a) de la Ley de 1970/1973 .

La autoridad regional rechazaba finalmente el argumento de la demandante, según el cual ella había concluido un contrato en 1973, en una época en que los ciudadanos norteamericanos gozaban de igualdad de trato con los austríacos en virtud de un tratado bilateral de 1928. La autoridad enfatizó primeramente que se había basado en la situación de hecho y de derecho existente en el momento en que debía pronunciarse. Desde esta argumentación, el tratado de 1928 no había instaurado ninguna igualdad entre los nacionales de los dos Estados en el área considerada. En el caso en cuestión, la transferencia de propiedad contemplada obedecía al artículo 1.2, tal como el Ministerio de Asuntos Exteriores había precisado su alcance en una nota de 1973 la reglamentación general concerniente a los extranjeros era aplicable. Incluso si esta interpretación no hubiera sido conocida en la presunta fecha del otorgamiento del primer contrato (el 13 de marzo de 1973, párrafo 14 ut supra) -aunque éste no fue el caso, ya que la nota (memorándum) antes mencionada era de principios de 1973-, la señora Sramek no habría podido invocar su buena fe: el artículo 15 de la Ley de 1970/1973 la obligaba a solicitar la aprobación del contrato dentro de un plazo de dos meses y la responsabilidad de no haberlo hecho pesaba únicamente sobre ella.

16. La demandante recurrió esta decisión ante el Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) el 22 de agosto de 1977). Alegando un atentado al derecho a la inviolabilidad de la propiedad y al derecho a un proceso ante el juez competente de acuerdo con la ley (Gesetzlicher Richter), se apoyaba en los artículos 5 de la Ley Fundamental (Staatsgrundgesetz), 83.2 de la Constitución Federal (Bundes-Verfassungsgesetz) y 6 del Convenio.

En cuanto a la primera queja, sostenía que la autoridad regional había aplicado el artículo 4.2.a) de la Ley de 1970/1973 de manera inconcebible (Denk unmöglich), adoptando una

conclusión contraria a las reglas de la lógica. Reprochaba especialmente haber constatado un peligro de dominio extranjero en Hopfgarten sin disponer de documentos precisos, sin definir el riesgo en cuestión ni examinar la situación real de la propiedad inmobiliaria en Hopfgarten.

Negaba, además, a la autoridad regional el carácter de «tribunal independiente» en el sentido del artículo 6 del Convenio.

En consecuencia, invitaba al Tribunal a anular la decisión recurrida o, subsidiariamente, reenviar el asunto al Tribunal Administrativo (Verwaltungsgerichtshof).

La señor Sramek completó su recurso el 9 de marzo de 1978. Afirmaba que su abogado no había tenido la posibilidad de consultar el acta de las deliberaciones de la autoridad regional. De hecho, ella había sabido que esta última no había decidido desde el 3 de junio de 1977, inmediatamente después del cierre de las declaraciones. Deducía que la decisión litigiosa no emanaba del juez legalmente competente.

Pedía al Tribunal que diera a su abogado la oportunidad de leer el acta arriba mencionada.

17. El Tribunal Constitucional rechazó el recurso el 3 de marzo de 1979 (Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, 1979, vol. 44, núm. 8501).

Según el Tribunal, la autoridad regional era verdaderamente un «tribunal» en el sentido del artículo 6 del Convenio. Tomaba decisiones que la Administración no podía ni anular ni modificar. En cuanto a sus miembros -uno de los cuales era juez-, gozaban de una independencia igual a la de los jueces. No estaban sometidos a instrucciones en el desempeño de sus funciones, no podían ser revocados durante su mandato de tres años, salvo por motivos que habían prohibido su nombramiento, o en caso de impedimento permanente para el ejercicio de sus responsabilidades. El Tribunal concluyó, pues, la ausencia de violación del artículo 6.

No acogió tampoco el segundo argumento de la demandante. Recordando que el Tribunal había ya sentenciado en 1974, en otro litigio, que no era inconcebible constatar un peligro de dominio extranjero en Hopfgarten, declaró no haber lugar a cambiar su parecer en el presente caso. En cuanto a los hechos puestos de manifiesto por la autoridad regional, no habían sido objeto de controversia durante el procedimiento administrativo.

El Tribunal Constitucional resolvió a puerta cerrada (in camera).

18. Antes incluso del pronunciamiento del fallo, el terreno en cuestión fue vendido a un austríaco, que, de acuerdo con el Gobierno, reconvirtió en zona de pastoreo.

La Autoridad regional había estimado poder examinar el nuevo contrato a condición de diferir su decisión hasta la resolución del procedimiento planteado ante el Tribunal Constitucional.

19. El Gobierno afirma que desde hace una decena de años la autoridad regional no ha dado su acuerdo a ninguna adquisición de propiedad inmobiliaria por un extranjero en Hopfgarten. Ha aportado una lista de trece rechazos que se sitúan entre julio de 1973 y febrero de 1983; la demandante estima que es muy poco detallada para ser convincente.

II. LA LEGISLACIÓN RELEVANTE

20. Según el artículo 15 de la Constitución federal, tal como lo interpreta el Tribunal Constitucional, la reglamentación de las transacciones inmobiliarias es competencia de los

Lander. La mayor parte de ellos han promulgado una legislación que somete a la aprobación de autoridades especiales todo contrato relativo a un terreno agrícola o forestal, así como en ciertos casos las transacciones inmobiliarias concluidas con extranjeros.

21. En el Tirol (parágrafo 9 cit. supra), el artículo 15.1 de la Ley de 1970/1973 obliga al comprador a pedir una aprobación similar dentro de los dos meses siguientes a la conclusión del contrato. La inscripción en el registro hipotecario no puede tener lugar sino una vez que la transacción ha sido ratificada por la autoridad competente (art. 1.4). En caso de decisión negativa de ésta, la adquisición es nula de pleno derecho (art. 16.1).

22. La autoridad requerida para pronunciarse en primera instancia es la Höfekommission («Comisión de explotación agrícola») cuando se trata de un terreno agrícola o forestal, cualquiera que sea la nacionalidad del comprador [art. 13.1.a)]. La Comisión está constituida en la sede de la administración del distrito y cuenta con tres miembros. Tiene como Presidente al jefe de la autoridad administrativa o un funcionario con formación jurídica (rechtskundig) nombrado por esta autoridad; se añade una persona designada por la Cámara de Agricultura del distrito y otra elegida por el municipio afectado, que trabaje en la agricultura o en la explotación forestal (art. 9 de la Ley tirolesa de 12 de junio de 1900 sobre el Régimen Jurídico de las Granjas; Gesetz betreffend die besonderen Rechtsverhältnisse geschlossener Höfe).

Las decisiones de la precitada Comisión se toman por mayoría de votos (art. 13.2 de la Ley de 1970/1973); pueden recurrirse ante la autoridad regional (parágrafo 24), en particular por las partes del contrato y el Controlador (art. 13.3).

23. El Controlador es nombrado por un período de tres años por el Gobierno del Tirol y debe tener experiencia en materia de transacciones inmobiliarias (art. 14).

Una división de la Oficina de dicho Gobierno asegura su secretaría.

24. Si es requerida, la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias, establecida en la Oficina del Gobierno del Land, resuelve en segunda y última instancia (art. 13.4). Su composición varía según el objeto del contrato en causa. Cuando se trate de un terreno agrícola o forestal -sea el comprador austriaco o extranjero- toman su asiento con derecho a voto (artículo 13.4.1):

«a) una persona que tenga experiencia en transacciones inmobiliarias, como Presidente;

b) un miembro de la judicatura (richterstand);

c) un funcionario de la Oficina del Gobierno regional, jurídicamente cualificado y competente en materia de transacciones inmobiliarias, como ponente;

d) un alto funcionario de los servicios técnicos agrícolas (technischer Agrardienst) de la Oficina del Gobierno regional;

e) un alto funcionario de los servicios técnicos forestales (forsttechnischer Dienst);

f) un experto agrícola;

g) un abogado o un notario.»

25. Esta disposición, introducida por la Ley de 28 de noviembre de 1973 (parágrafo 9 ut supra), ha sustituido un texto que el Tribunal Constitucional había juzgado contrario al artículo

6 del Convenio, tal como el Tribunal lo ha interpretado en la sentencia Ringeisen de 16 de julio de 1971 (serie A, núm. 13). Para el Tribunal Constitucional, bajo el imperio de la Ley inicial de 1970, la autoridad regional no podía ser considerada como un «tribunal independiente e imparcial» entre sus miembros figuraba uno de los del Gobierno del Tirol, que la presidía [art. 13.1.1.a), versión antigua]; además, la Ley no fijaba la duración de su mandato, confiaba su designación al citado Gobierno, salvo para un magistrado nombrado por el Ministro Federal de Justicia, y no precisaba tampoco las causas de una eventual revocación (sentencia de 29 de junio de 1973, Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, 1973, vol. 38, núm. 7099).

26. Tras esta sentencia, el legislador tirolés ha modificado, por la misma Ley de 28 de noviembre de 1973, las cláusulas del artículo 13 relativas, particularmente, al ejercicio de la condición de miembro de la autoridad regional. Los párrafos 5 a 13 dicen:

«5. El miembro de la autoridad perteneciente a la judicatura [parágrafo 4.1.b)] es nombrado por el Ministro Federal de Justicia; los otros, por el Gobierno regional. Para cada uno de ellos, y con las mismas condiciones, se nombrará el número necesario de suplentes.

6. Únicamente pueden ser designados como titulares o suplentes los nacionales austríacos mayores de veinticinco años y que disfruten de todos sus derechos. Son inelegibles las personas que por razón de condena penal hayan sido excluidas de las funciones de jurado o de asesor legal.

7. El mandato de los miembros titulares y suplentes es de tres años. Los titulares y suplentes nombrados en el curso del período general de tres años cesan en su función con la expiración de éste. Pueden ser reelegidos para un nuevo mandato. Continuarán ejerciendo sus funciones, tras la expiración de su mandato, hasta la designación de sus sustitutos.

8. La autoridad regional de las transacciones inmobiliarias se constituye válidamente si el Presidente, el miembro de la judicatura, el ponente y otros dos miembros, al menos, se encuentran presentes. Las decisiones se toman por mayoría de votos. En caso de empate decide el Presidente. La abstención cuenta como voto negativo.

9. En el ejercicio de sus funciones los miembros de la autoridad regional no están sometidos a ninguna instrucción; la administración no puede ni anular ni modificar sus decisiones.

10. Los pormenores del procedimiento ante las autoridades de las transacciones inmobiliarias (particularmente la convocatoria de las sesiones, llamamiento de los suplentes, reglas de votación, conformación del acta y firma de las decisiones) son establecidos por el Gobierno regional en un reglamento interior (geschäftssordnung) de dichas autoridades.

11. Si no son funcionarios, los miembros de autoridades de las transacciones inmobiliarias perciben por su trabajo una remuneración y una indemnización por desplazamiento con el montante que fije el reglamento del Gobierno.

12. Los miembros o sus sustitutos pueden ser relevados de sus funciones antes de la expiración de su mandato:

- a) si sobrevienen circunstancias que serían un obstáculo para su nombramiento;
- b) si le sobreviene un impedimento permanente para el ejercicio regular de sus funciones.

13. Todo funcionario de una colectividad "territorial" (gebietskörperschaft) suspendido

conforme a las prescripciones que rigen su puesto cesa de ejercer, durante la duración de la suspensión, sus funciones de miembro (o suplente) de la autoridad de las transacciones inmobiliarias.»

El párrafo 9 precitado corresponde al artículo 20.2 de la Constitución , con los términos siguientes:

«Si la ley federal o la ley de un Land prevé, para la decisión de última instancia, una autoridad colegiada de la que forme parte al menos un magistrado y respecto de la cual la administración no puede ni anular ni modificar sus decisiones, los demás miembros de la citada autoridad no pueden estar sometidos a instrucciones.»

El artículo 20.3 de la Constitución federal obliga a los miembros de la autoridad regional a conservar el secreto de los hechos de los que han tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones si el interés de una colectividad «territorial» o de las partes lo exige (Amtsverschwiegenheit).

27. El procedimiento ante las autoridades de las transacciones inmobiliarias se encuentra regido por la Ley General de 1950 sobre el procedimiento administrativo (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz).

Las partes tienen derecho a consultar el expediente (art. 17) y deben tener oportunidad de exponer sus argumentaciones (art. 37). La autoridad competente puede decidir tener una audiencia (art. 39.2), que no tendrá carácter público; las partes tienen derecho a ser oídas (rechtliches Gehör) y particularmente a invocar y aducir sus argumentos o medios de prueba, así como a expresarse sobre los hechos y conclusiones presentados por los otros comparecientes, testigos o expertos (artículo 43.3).

En ciertas hipótesis, al ser puesta en duda su imparcialidad, el funcionario concernido debe ser sustituido.

28. Por orden (verordnung) de 13 de septiembre de 1966, el Gobierno del Tirol promulgó el reglamento interior sobre el procedimiento a seguir por las autoridades de las transacciones inmobiliarias.

En los términos del artículo 3.1, tales autoridades deliberan y votan en ausencia de las partes, si llega el caso, después de las audiencias correspondientes. Las deliberaciones son recogidas en un acta a la que no se extiende el derecho a la consulta del expediente (Akteneinsicht), garantizado por el artículo 17 de la Ley General de 1950 sobre el procedimiento administrativo (art. 3.3). Sus resoluciones deben ser tomadas en cuenta, pero quedan sujetas a modificación en tanto permanezcan sin hacerse públicas (nicht nach aussen in Erscheinung getreten) (art. 3.4). En cuanto a sus decisiones (Bescheide), establecidas sobre la base de estas resoluciones (art. 4.1), deben manifestarse por escrito, si bien en caso de urgencia pueden pronunciarse oralmente (art. 4.2).

Ante la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias, el ponente, después de haber relatado y discutido los resultados de la investigación (Ermittlungsverfahren), formula sus conclusiones (Antrag); los que quieren proponer otras (Gegenoder Abänderung santräge) deben motivarlas (art. 9.2). El Presidente fija el orden en el que tiene lugar el voto sobre las conclusiones (art. 9.3).

29. Las decisiones de una autoridad regional pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional, pero no ante el Tribunal Administrativo (Verwaltungsgerichtshof, arts. 133.4 y

144 de la Constitución federal).

PROCEDIMIENTO ANTE LA CONSTITUCIÓN

30. En su demanda de 19 de septiembre de 1979 dirigida a la Comisión (núm. 8790/79), la señora Sramek alegó que su causa no había sido vista equitativa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley; se fundaba en el artículo 6.1 del Convenio.

31. La Comisión admitió la demanda el 4 de marzo de 1982. En su informe de 8 de diciembre de 1982 (art. 31), la Comisión, por once votos contra uno, llegó a la conclusión de que había habido violación del artículo 6.1.

El texto íntegro de su informe y del voto particular se acompaña en un anexo a la presente sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS POR EL GOBIERNO

32. Concluidas las audiencias que tuvieron lugar el 24 de enero de 1984, el Gobierno invitó al Tribunal a «mantener que el artículo 6.1 del Convenio (...) no había sido violado en el caso presente y que en consecuencia los hechos de la causa no revelaban ninguna infracción de la República de Austria de las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 6.1

33. El artículo 6.1 del Convenio dice lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, 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.»

Según la demandante, la autoridad regional no constituía un «tribunal independiente e imparcial»; además, tal autoridad no habría visto la causa «equitativa» y «públicamente». El Gobierno rechaza esta tesis en su conjunto; la Comisión, por su parte, suscribe aquella tesis en cuanto a la falta de independencia y de imparcialidad.

A. Sobre la aplicación del artículo 6.1

34. Al haber comprado un terreno, la señora Sramek tenía derecho a la aprobación del contrato de venta si, como ella afirmaba, este último cumplía las condiciones previstas por la ley. Una decisión negativa en la materia debía tener -y ha tenido- por efecto la nulidad de la transacción. Por consiguiente, el resultado del procedimiento litigioso era «concluyente para

los derechos y obligaciones de carácter privado» (sentencia Ringeiser de 16 de julio de 1971), de manera que el artículo 6.1 es de aplicación al presente caso; de hecho, ello fue aceptado por el Gobierno.

35. Tres órganos han conocido el caso planteado por la demandante: la autoridad de distrito competente para Hopfgarten, después la autoridad regional y, finalmente, el Tribunal Constitucional.

La primera no es relevante para la presente resolución: había dado su consentimiento al contrato y no hubo ninguna reclamación por parte de la demandante.

En cuanto al Tribunal Constitucional, no le correspondía resolver sobre el fondo mismo de la cuestión, sino únicamente sobre la compatibilidad de la decisión de la autoridad regional con las leyes constitucionales (ver, mutatis mutandis, la sentencia Buchholz de 6 de mayo de 1981, serie A, núm. 42, p. 15, párrafo 48).

Resta saber si la autoridad regional respondía a las exigencias del artículo 6.1.

B. Sobre la observación del artículo 6.1

1. «Tribunal (...) establecido por la ley»

36. De acuerdo con el Derecho austríaco, la autoridad regional no figura entre los tribunales del Estado demandado. Sin embargo, en los términos del artículo 6.1, se trata de un «tribunal» en el sentido material del término: le corresponde decidir, sobre la base de normas jurídicas y conforme a un procedimiento preestablecido, toda cuestión de su competencia (párrafo 71 del informe de la Comisión y, mutatis mutandis, la sentencia Campbell y Fell de 28 de junio de 1984, serie A, núm. 80, p. 39, párrafo 76).

Se trata además de un tribunal «establecido por la ley», la Ley de 1970/1973.

2. Tribunal «independiente e imparcial»

37. Es necesario aún que la autoridad regional presente la independencia e imparcialidad requeridas por el artículo 6.1.

Según la señora Sramek, esta condición no es satisfecha en razón, sobre todo, del modo de nombramiento de los miembros de la autoridad y de la composición de ésta; de la situación del Controlador -representante del Gobierno del Land, parte en la causa- con relación a los miembros funcionarios; de la circunstancia de que la autoridad tenga su sede en la oficina del citado Gobierno, el cual promulga el reglamento y remunera a sus miembros.

El Gobierno compara a la autoridad regional tirolesa con la Comisión Regional de Transacciones Inmobiliarias de la Alta Austria. La independencia de la primera resultaría aún más amplia que la de la segunda -reconocida por el Tribunal en su sentencia Ringeisen precitada (serie A, núm. 13, p. 39, párrafo 95)-. Se deduciría: de la composición de la autoridad; de la duración del mandato de sus miembros; de la imposibilidad de revocarlos, salvo por motivos fijados por la ley; de las normas que prohíben expresamente que reciban instrucciones, y de la ausencia de «vínculo funcional y orgánico» entre el Controlador y los miembros funcionarios.

Para la Comisión, el presente litigio plantea más problemas de principio que el caso Ringeisen. Algunos elementos invocados por el Gobierno no carecerían de relevancia, pero no

asegurarían, sin embargo, una independencia e imparcialidad completas de los miembros de la autoridad regional. Especialmente, la composición de esta última y la situación del Controlador con respecto al ponente impedirían considerarlo como suficientemente independiente del ejecutivo y de la parte recurrente.

38. En opinión del Tribunal, la ley tirolesa, modificada siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional (parágrafos 25-26 ut supra), responde a las exigencias del artículo 6 en lo que concierne a la duración del mandato de los miembros de la autoridad regional y la posibilidad -si bien limitada- de revocarlos. Por otro lado, el procedimiento aplicable en virtud de la Ley General de 1950 sobre el procedimiento administrativo reviste un carácter contradictorio (parágrafo 27 ut supra). El hecho de que el nombramiento de los miembros -salvo el Magistrado- incumba al Gobierno del Land, no basta para poner en duda su independencia e imparcialidad: son designados a título individual y la ley prohíbe a los poderes públicos darles instrucciones (parágrafo 26 ut supra).

39. En cuanto a la composición del «tribunal», la autoridad regional comprendía un agricultor, que era Alcalde elegido por sufragio universal de un municipio del Tirol, y que lo presidía; un juez del Tribunal de Apelación de Innsbruck; otro agricultor en tanto que experto en agricultura; un abogado, y tres funcionarios de la Oficina del Gobierno del Land, uno de los cuales actuaba como ponente (parágrafos 13 y 24 cit. supra).

40. La independencia e imparcialidad del Magistrado no dejan lugar a discusión; como tampoco las del experto agrícola. En cuanto al abogado, la demandante subrayó que él habría podido recibir instrucciones del Gobierno del Land si se hubiera tenido el encargo de su representación y defensa en el procedimiento, pero incluso en esta hipótesis -que no puede tenerse en cuenta porque no parece que sea el caso- su imparcialidad no podría por este motivo ser puesta en cuestión.

La cualidad de alcalde de la persona llamada a presidir la autoridad regional, en razón de su experiencia en materia de transacciones inmobiliarias, no plantea tampoco problemas. Ciertamente, los municipios de Austria ejercen sus atribuciones - propias o delegadas- bajo el control del Land o de la Federación [artículos. 119 y 119.a) de la Constitución , párrafo 77 in fine del informe de la Comisión], pero de aquí no puede concluirse que los alcaldes se encuentren en situación de dependencia en materias que, como las que aquí nos ocupan, quedan fuera de dichas atribuciones.

41. Quedan los tres funcionarios de la Oficina del Gobierno del Tirol que la autoridad regional comprende, y debe comprender, en los términos de la Ley de 1970/1973 (parágrafo 24 ut supra).

Para apreciar su posición, no está de mas recordar que la sentencia Ringeisen precitada ha juzgado compatible con el Convenio la presencia de funcionarios en el seno de la Comisión Regional de la Alta Austria (serie A, núm. 13, pp. 39-40, parágrafos 95- 97). Además, en este tipo de procedimiento la ley impide al gobierno tirolés dirigir a sus funcionarios instrucciones relativas al cumplimiento de sus tareas judiciales.

Sin embargo, la presente causa se distingue del caso Ringeisen en que el Gobierno del Land, representado por el Controlador, había adquirido la cualidad de parte recurriendo ante la autoridad regional la decisión de primera instancia favorable a la señora Sramek, y que uno de los tres funcionarios afectados tenía como superior jerárquico al Controlador (parágrafo 12 ut supra). El citado funcionario ocupaba un puesto clave en el seno de la Autoridad: en tanto que ponente tenía que exponer y comentar los resultados de la investigación y luego formular sus conclusiones; su servicio -la división III.b.3- aseguraba la secretaría (parágrafos 13 in fine, 14

y 28 in fine ut supra).

Como fue advertido por el Gobierno, el Controlador no podía aprovechar su posición jerárquica para dar al ponente consignas a seguir en el tratamiento de los asuntos (parágrafo 26 ut supra), y nada indica que ello haya sido así en este caso.

42. Sin embargo, el Tribunal no podría limitarse a apreciar las consecuencias que la subordinación del ponente al Controlador han podido existir de hecho. Para decidir si un tribunal puede considerarse independiente como lo exige el artículo 6, las apariencias también pueden revestir importancia (véase, mutatis mutandis, la sentencia Campbell y Fell de 28 de junio de 1984, serie A, núm. 80, pp. 39-40, parágrafo 78, y la sentencia Piersack de 1 de octubre de 1982, serie A, núm. 53, pp. 14-15, parágrafo 30).

Cuando, como en el presente caso, un tribunal cuenta entre sus miembros con una persona que se encuentra en posición de subordinación funcional y de servicios en relación a una de las partes, los litigantes pueden legítimamente dudar de la independencia de esta persona. Tal situación pone gravemente en causa la confianza que los tribunales deben inspirar en una sociedad democrática (ver, mutatis mutandis, la sentencia Piersack, ya citada, serie A, núm. 53, pp. 14-15, parágrafo 30).

Ha habido pues violación del artículo 6.1.

3. Proceso equitativo y público

43. La demandante pretende, además, que su causa no ha sido vista equitativamente y denuncia el carácter no público del procedimiento.

La conclusión que figura en el parágrafo anterior dispensa al Tribunal de pronunciarse sobre estas quejas (parágrafo 83 del informe de la Comisión y, mutatis mutandis, la sentencia Piersack, ya citada, p. 16, parágrafo 33).

II. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

44. El artículo 50 del Convenio dice 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 presente 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».

45. La demandante reclama, por perjuicios materiales, una indemnización que cifra provisionalmente en un millón de schillings. Para comprar hoy un terreno semejante debería pagar 1.200.000 schillings contra 120.000 en el tiempo en cuestión; en atención a los intereses que la segunda de las sumas le hubiera reportado durante el intervalo, ella habría sufrido una pérdida de un millón de schillings. Por otra parte, añade, la construcción de la residencia pensaba le costaría en el momento actual 490.000 schillings más que anteriormente y la imposibilidad de haberla llevado a buen término le habría causado un beneficio previsto no obtenido de al menos 500.000 schillings. La demandante no reclama, sin embargo, estas dos últimas cantidades de forma inmediata.

La señora Sramek pide por añadidura el reembolso de 100.000 schillings por gastos de

procedimiento ante las instituciones austríacas -en particular las autoridades de transacciones inmobiliarias del Tirol, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Tribunal Constitucional- y después ante los órganos de Estrasburgo; se trataría de una evaluación inferior a la cifra real.

El Gobierno sostiene, en esencia, que la demandante no ha sufrido ningún perjuicio material; no se pronuncia sobre las pretensiones relativas a los gastos de procedimiento. La Comisión no expresa su posición.

46. El Tribunal considera que la cuestión se encuentra en condiciones para tomar una decisión (art. 53.1, primera fase, del Reglamento).

En cuanto al perjuicio material, la única base de las solicitudes de la señora Sramek consiste en la idea de que la autoridad regional hubiera aprobado el contrato de venta si se hubiera tratado de un «tribunal independiente e imparcial», en el sentido del artículo 6.1. Ahora bien, los elementos del expediente no permiten concluir que este último, con una composición diferente, hubiera tomado una decisión favorable a la interesada y no corresponde al Tribunal averiguar si según el derecho austríaco la citada autoridad habría debido tomar tal decisión. Las alegaciones de la demandante relativas a un perjuicio material no pueden pues ser acogidas.

Por contra, el Tribunal acoge favorablemente sus pretensiones, no contestadas por el Gobierno, en cuanto a los gastos ocasionados por el procedimiento: no hay ninguna duda de que responden a criterios que se deducen de su jurisprudencia en este campo (ver particularmente, *mutatis mutandis*, la sentencia Zimmermann y Steiner de 13 de julio de 1983, serie A, núm. 66, pp. 14-15, párrafos 36 y 38).

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. Falla, por trece votos contra dos, que ha habido violación del artículo 6.1.
2. Falla, por unanimidad, que el Estado demandado debe abonar a la demandante cien mil (100.000) schillings por gastos y costas.
3. Rechaza, por catorce votos contra uno, la demanda de satisfacción equitativa por el exceso.

Redactada en francés y en inglés, y después pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos de Estrasburgo, el 22 de octubre de 1984.

Firmado: Gérard Wiarda, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se adjuntan a la presente sentencia, conforme a los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento, los siguientes votos particulares:

- Voto particular concordante de los señores Ganshof Van der Meersch y Evrigenis.
- Voto particular disidente del señor García de Enterría.
- Voto particular disidente de Sir Vincent Evans y el señor Gersing.

VOTO PARTICULAR CONCORDANTE DE LOS JUECES SEÑORES GANSHOF VAN DER MEERSCH Y EVRIGENIS

Hemos votado con la mayoría de nuestros colegas la violación producida del artículo 6.1 del Convenio y suscribimos los motivos expuestos en cuanto a la posición del ponente de la autoridad regional (sentencia, párrafos 41-42). Estimamos, sin embargo, que la violación de esta disposición, por lo que concierne a las exigencias de independencia e imparcialidad de la autoridad regional en cuanto tribunal, en el sentido del artículo 6 del Convenio, debe estar acumulativamente fundado en la presencia en su seno de tres funcionarios pertenecientes a los servicios gubernamentales del Land con competencia en materia inmobiliaria, agrícola y forestal. Siendo estos servicios responsables de la definición y puesta en práctica de la política gubernamental en la materia a la que se refiere el caso litigioso, sería difícilmente compatible con los principios de independencia e imparcialidad judicial confiar a agentes de esos mismos servicios la manera de resolver los litigios en los que el Gobierno es parte y poner su política en entredicho. A nuestro parecer, sería erróneo, exigir a personas que forman parte de un aparato responsable de la puesta en práctica de una política erigirse seguidamente, en condiciones de un conflicto de responsabilidades públicas, en jueces independientes e imparciales en el recurso de un justiciable discutiendo la base jurídica de la aplicación de esta política en tal o cual caso. Estas circunstancias revelan una ausencia institucional de independencia e imparcialidad. La generalización de tal solución al conjunto del dominio cubierto por el artículo 6 no podría tener sino consecuencias especialmente negativas para las garantías de las que, en virtud del Convenio, está rodeado el proceso tanto civil como penal.

Por otra parte, no debería perderse de vista que el lugar reservado a estos tres funcionarios en el seno de la autoridad regional se encuentra reforzado por una serie de factores distintos: uno de estos funcionarios asume, en virtud de la ley, la tarea de ponente de la autoridad regional, y el informe que debe presentar no debe obligatoriamente ser motivado (sentencia, párrafo 28); los votos de estos tres funcionarios habrían podido, llegado el caso, bastar para la toma de una decisión (sentencia, párrafo 26); las reglas de derecho material aplicables al caso (sentencia, párrafo 11) son cláusulas muy generales y con fuerte connotación política, dejando una amplia libertad a los órganos encargados de su aplicación. Estos aspectos particulares del régimen jurídico en cuestión, añadidos al factor numérico, aseguran una posición preponderante a los tres funcionarios miembros de la autoridad regional. Finalmente, la importante presencia de funcionarios pertenecientes a los servicios gubernamentales, cuya política es puesta en cuestión en litigios tales como el del caso, permite distinguir con claridad el presente asunto del caso Ringeisen (sentencia de 16 de julio de 1971, sobre todo párrafo 97), en el que el Tribunal no se encontraba ante una hipótesis idéntica o incluso similar.

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ SEÑOR GARCÍA DE ENTERRÍA

Mis discrepancias con la mayoría, que lamento, afectan a la última conclusión de la sentencia, que rechaza (salvo en las costas y gastos) la petición de indemnización presentada por la demandante en base al artículo 50 del Convenio.

El Tribunal no ha admitido la tesis desarrollada por la señora Sramek a este respecto. Considero asimismo carente de fundamento el razonamiento y la evaluación del daño causado adoptados por la interesada (en el sentido de que un tribunal regularmente constituido habría admitido, ciertamente, la adquisición del terreno que ella pretendía comprar), sin embargo, no creo que hubiera resultado inconveniente proporcionar una «satisfacción equitativa».

Desde el momento en que la autoridad regional le negó la autorización solicitada hasta aquel en que la ejecución de la presente sentencia conlleve a la constitución de un «tribunal» conforme al Convenio, la demandante se habrá visto privada de un derecho fundamental: el derecho a que su causa sea oída equitativamente. La ejecución de la sentencia deberá pues restituirle ese derecho, pero el Tribunal no puede prejuzgar el resultado que había tenido el ejercicio de éste. El derecho a un proceso justo tiende precisamente a asegurar la limpieza del proceso, pero no garantiza por sí mismo ningún resultado concreto en cuanto al fondo del asunto.

La eventualidad de un resultado favorable del proceso no puede, evidentemente, basar un derecho a indemnización, pero tampoco se puede jugar con esa eventualidad para denegar el mencionado derecho. El perjuicio sufrido por la demandante consiste en que ha sido privada del derecho formal a un proceso justo durante un largo período. El Tribunal ha estimado que este tipo de daño podía dar lugar a una indemnización en ciertos casos relativos a la duración excesiva de los procesos civiles (ver especialmente la sentencia König de 10 de marzo de 1980, serie A, núm. 36, pp. 16-17, párrafo 19, y Guincho de 10 de julio de 1984, serie A, núm. 81, p. 18, párrafo 44). En el presente caso ha habido una clara demora.

El Tribunal no habría sobrepasado los límites de su competencia si hubiera otorgado a la señora Sramek una indemnización por ese daño real y verificable, siempre que no hubiera superado la cantidad reclamada. Esto es, en mi opinión, lo que se debería haber hecho en este caso, concediendo a la demandante una suma equitativa, que considero superfluo justificar.

VOTO PARTICULAR DE LOS JUECES SIR VINCENT EVANS Y DEL SEÑOR GERSING

1. Sentimos no poder compartir la opinión de la mayoría del Tribunal, según la cual se ha producido violación del Convenio en este caso. Para nosotros, la presente causa no se diferencia sustancialmente del asunto Ringeisen (serie A, núm. 13), por lo que nos parece justificado llegar a una decisión diferente sobre la cuestión de si la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias constituía un tribunal independiente e imparcial, como exige el artículo 6.1.

2. En el párrafo 41 de la sentencia, el Tribunal afirma desde el principio que el Controlador de las transacciones inmobiliarias representaba al Gobierno del Land, que había adquirido así la condición de parte en el proceso. En el régimen de la Alta Austria (que el Tribunal examinó en la sentencia Ringeisen), la Cámara Regional de Agricultura gozó del derecho de recurrir (art. 20.3 de la Ley de 1954 relativa a la aprobación de las transacciones de territorios agrícolas o forestales, modificada por una Ley de 1 de julio de 1960). El Gobierno austríaco sostuvo en la vista, y el demandante no lo replicó, que la Cámara es un órgano creado por el derecho público y que en cierta medida puede ser considerado como parte de la Administración. En todo caso se puede presumir que en la Alta Austria, de la misma forma que en el Tirol, los representantes del interés público tienen derecho a recurrir. Sea como fuere, la diferencia entre los dos regímenes parece esencialmente formal.

Segundo argumento de la mayoría: en cuanto que jefe del grupo III del gobierno provincial de Tirol, el Controlador era el superior jerárquico del ponente, quien estaba afectado a la división III.b.3, que aseguraba también el secretariado de la autoridad regional. Sin embargo, el artículo 13.9 de la Ley tirolesa de 1970/1973 sobre transacciones inmobiliarias precisa que, en el cumplimiento de sus tareas, los miembros de la citada autoridad no pueden recibir instrucciones o consignas; corresponde al artículo 20.2 de la Constitución austríaca (párrafo 26 de la sentencia). Además, nada indica que el controlador de las transacciones, contrariamente a estas disposiciones legislativas y constitucionales, haya abusado de su posición para influir en el ponente en el caso de la señora Sramek.

La mayoría estima, sin embargo, que la existencia misma de tal eventualidad basta para determinar una violación del artículo 6.1.

En nuestra opinión, las siguientes consideraciones deberían también tenerse en cuenta. Como el Gobierno ha explicado en respuesta a una pregunta del Tribunal, el Controlador, ni siquiera a título de jefe del grupo III, tenía potestad para intervenir en la adopción de una decisión que afectaba a la competencia de la división a la que pertenecía el ponente. Además, este último no era sino uno de los siete miembros de la autoridad regional -o uno de los miembros necesarios para constituir el quorum necesario-. Otros dos miembros eran funcionarios del Gobierno del Land y en teoría habrían podido formar una mayoría con el ponente si la decisión hubiera sido tomada con un quorum de cinco miembros; no tenían, sin embargo, relación jerárquica con el Controlador y, como pone de relieve la mayoría, el Tribunal en la sentencia Ringeisen, juzgó compatible con el Convenio la presencia de funcionarios en el seno de la autoridad.

Para nosotros, el asunto Piersack, mencionado en el párrafo 42 de la sentencia del Tribunal, no es en absoluto comparable. En ese caso, el Presidente del Tribunal de lo Criminal ante el cual se desarrolló la instancia había sido jefe de la oficina del Ministerio Fiscal responsable de las investigaciones contra el señor Piersack; además, en cuanto superior jerárquico del sustituto encargado del expediente, tenía legitimación para intervenir en las citadas investigaciones (serie A, núm. 53, págs. 15- 16). En el presente caso, por el contrario, no tenía, en derecho, posibilidad alguna de imponer sus puntos de vista al ponente.

3. Por estas razones no podemos suscribir la conclusión según la cual la autoridad regional no ofrecía suficientes garantías de independencia.

4. Nada indica, ni lo manifestado en la vista ni en las otras actuaciones habidas ante el Tribunal, que la demandante no se haya beneficiado de un proceso justo; en cuanto a la publicidad, estamos de acuerdo con el razonamiento del Tribunal en el asunto Ringeisen: la reserva que Austria expuso ratificando el Convenio cubre a fortiori la instancia ante la autoridad regional.

5. En conclusión, estimamos que no ha habido violación del artículo 6 en el presente caso.

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

(Formulada en el informe de la Comisión de 8 de diciembre de 1982)

A. Cuestiones en litigio

59. La única cuestión en litigio en el caso consiste en saber si el derecho que el artículo 6.1 del Convenio reconocía a la demandante de beneficiarse de un proceso público y equitativo ante un tribunal independiente e imparcial ha sido respetado en el curso del procedimiento planteado en materia de transacciones inmobiliarias y en la que ella es parte.

B. La aplicabilidad del artículo 6.1 del Convenio

60. El artículo 6.1 del Convenio está redactado así:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, 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 la 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.»

61. La aplicabilidad de esta disposición al presente caso depende de determinar si el procedimiento en materia de transacciones inmobiliarias se dirigía a «decidir una impugnación afectante a los derechos y obligaciones civiles» de la demandante.

No hay ninguna duda que la negativa de las autoridades a aprobar el contrato de adquisición de terreno concluido por la demandante ha tenido consecuencias directas sobre las relaciones de derecho privado de la interesada con los vendedores. A causa de esta negativa, la relación contractual ha sido invalidada en razón de la estipulación que figura en la cláusula XI del contrato. Incluso en el supuesto de que el contrato no contuviera expresamente esta estipulación, la relación habría sido tachada de nulidad por aplicación directa de la ley (cf. art. 16.1 de la Ley tiroleza sobre las transacciones inmobiliarias). Esta injerencia de autoridades tirolesas en los derechos contractuales de la demandante se ha producido exactamente de la misma manera que la de las autoridades de la Alta Austria en los derechos del señor Ringeisen en el asunto resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 16 de julio de 1971 (parágrafo 94 de la sentencia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos , serie A, núm. 13, p. 39).

62. El Tribunal declaró:

«Para que el artículo 6.1 se aplique a un proceso no es necesario que, como han admitido la mayoría del Convenio y el Gobierno , las dos partes en litigio sean particulares. El contenido del artículo 6.1 es mucho más amplio; la expresión francesa «disputas sobre derechos y obligaciones civiles» abarca todo procedimiento cuyo resultado es determinante para derechos y obligaciones de carácter privado. El texto inglés, que dice: «la determinación de (...) derechos y obligaciones civiles», confirma esta interpretación.

Consecuencia de ello, poco importa la naturaleza de la ley según la cual la disputa deba ser resuelta (ley civil, comercial, administrativa, etc.) y la de la autoridad competente en la sentencia (jurisdicción de derecho común, órgano administrativo, etc.).

En el caso Ringeisen, habiendo comprado bienes pertenecientes a los esposos Roth, tenía derecho a la aprobación del contrato de venta que éstos habían concluido con él si, como pretendía, era conforme con las condiciones legales. La decisión del Convenio regional, aplicando las reglas de Derecho administrativo, debía ser decisiva para las relaciones de carácter civil entre Ringeisen y la pareja Roth. Ello es suficiente para que el Tribunal decida si los procedimientos seguidos en esta causa han respondido o no a las exigencias del artículo 6.1 de la Convención.»

63. La Comisión considera que, por la misma razón, el artículo 6.1 se aplica también al presente asunto. El Gobierno austríaco, que se ha referido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional posterior a la sentencia dictada en el caso Ringeisen, no lo ha puesto en duda. El Tribunal Constitucional ha reconocido en efecto que el artículo 6.1 se aplica a los procedimientos previstos por la Ley tiroleza sobre las transacciones inmobiliarias, tanto en la

sentencia de 29 de junio de 1973 como en la pronunciada el 3 de marzo de 1979, en el asunto planteado por la demandante.

64. La Comisión aprecia los esfuerzos del Tribunal Constitucional y de las autoridades austríacas en general para armonizar la legislación interna con los principios enunciados por el Tribunal en el asunto Ringeisen. A este respecto, no subestima la dificultad especialmente de delimitar exactamente el campo de aplicación de estos principios. Tanto a la Comisión como al Tribunal han sido, a menudo, sometidos asuntos en los que esta cuestión jugaba un papel importante y planteaba problemas en verdad muy complejos. La Comisión se remite aquí a las sentencias del Tribunal en los casos König (TEDH, serie A, núm. 27), Le Comte, Van Leuven y De Meyere (serie A, núm. 43) y Sporrang y Lönnroth (serie A, núm. 52).

Se remite igualmente a sus propios informes en los casos precitados (publicados por el Tribunal en la serie B), así como a los informes sobre las demandas núms. 7299/75 y 7496/76, Albert y Le Comte c/ Bélgica, y núm. 7598/76, Kaplan c/ el Reino Unido, informe confirmado por el Comité de Ministros (Decisiones e informes núm. 21, p. 5). Otras dos demandas, que plantean problemas análogos, han sido admitidas y están pendientes de resolución por la Comisión (cf. las decisiones sobre la admisibilidad de las demandas números 8543, 8674, 8675 y 8685/79, Van Marle y otros c/ Países Bajos, Decisiones e Informes núm. 21, p. 190, y de la demanda núm. 8848/80, Benthem c/ Países Bajos, Decisiones e Informes núm. 28, p. 95).

65. La Comisión considera en consecuencia oportuno recordar, como lo ha hecho ya en su decisión sobre la admisibilidad de la presente demanda, que los actos, decisiones o medidas tomadas por las autoridades administrativas y que afectan a los derechos privados de los ciudadanos no resultan necesariamente del artículo 6.1 «del Convenio. A mi parecer, condición esencial para que esta disposición sea aplicable es que los actos o decisiones en cuestión tengan efecto directo e inmediato sobre el derecho civil en cuestión, en cuanto implican determinación de cuestiones jurídicas surgidas en «una discusión sobre» la existencia o la extensión de este derecho de carácter civil. El Convenio constata que estas condiciones se cumplen cuando se trata de la aprobación de una transacción inmobiliaria, tal como está previsto en la legislación del Land del Tirol, ya que la validez del contrato privado y los derechos derivados están directamente afectados por la decisión en cuestión.

66. La Comisión querría subrayar además que el artículo 6.1 del Convenio debe aplicarse íntegramente una vez que su aplicabilidad haya sido establecida en función de los principios que acaban de ser recordados. Las garantías judiciales fundamentales no deben encontrarse disminuidas por la aplicación de este artículo a procedimientos administrativos.

C. Los grados jurisdiccionales a los que se aplica el artículo 6.1 en el presente caso

67. El procedimiento en materia de transacciones inmobiliarias, del que se queja la demandante, se ha seguido ante las autoridades competentes del distrito y del Land y ha sido posteriormente objeto de control por el Tribunal Constitucional. La Comisión debe pues determinar primeramente en qué grado jurisdiccional debe haber un «tribunal independiente e imparcial».

68. El artículo 6.1 del Convenio exige que sea un tribunal independiente e imparcial que «resuelva las quejas» sobre derechos civiles de un particular. Son pues, en efecto, los órganos que resuelven los conflictos sobre derechos civiles quienes deben responder a las exigencias del artículo 6.1. En el presente caso, únicamente las autoridades competentes en materia de transacciones inmobiliarias resuelven sobre los derechos civiles de la demandante de acuerdo con el artículo 6.1 del Convenio. También la Comisión debe limitarse a examinar el

procedimiento que se ha desarrollado ante las autoridades en materia de transacciones inmobiliarias propiamente dichas.

69. Estas autoridades funcionan en dos niveles. La Comisión pone de manifiesto que nadie ha pretendido que la autoridad competente del distrito debía reunir las condiciones de un tribunal independiente e imparcial. Sin embargo, ello no plantea ningún problema a la luz del Convenio. En efecto, el artículo 6.1 no exige la presencia en primera instancia de un tribunal independiente e imparcial cuando se trata de un procedimiento administrativo relativo a derechos de carácter civil; tampoco se excluye que la «determinación» de derechos civiles por tal tribunal venga precedida por un procedimiento de naturaleza puramente administrativa. Exige únicamente que en una cierta fase, cuya elección corresponde al poder discrecional del Estado, un control judicial que responda a las condiciones del artículo 6.1 sea posible cuando «la determinación» de derechos civiles está en juego (cf. el informe de la Comisión de 17 de julio de 1980 sobre la demanda número 7598/76, Kaplan contra el Reino Unido, Decisiones e Informes núm. 21, p. 65, párrafos 157 y ss., y el informe de 14 de diciembre de 1981 sobre las demandas núms. 7299/75 y 7496/76, Albert y Le Comte c/ Bélgica, p. 30, párrafo 70).

Como no existía otro control judicial pleno después de la resolución de la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias del Tirol, la Comisión debe examinar si esta instancia responde a la norma apuntada, tal como lo pretende el Gobierno austríaco.

D. ¿Es la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias un «tribunal independiente e imparcial» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio?

70. No se ha discutido que la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias sea una autoridad «establecida por la ley». La Comisión puede, pues, limitar su examen de los aspectos orgánicos a la cuestión de determinar si se trata de un «tribunal independiente e imparcial».

71. A este respecto es necesario observar en primer lugar que la forma de clasificar una determinada instancia judicial por el ordenamiento jurídico interno, no es decisivo para calificarla como «tribunal» en el sentido del artículo 6.1. El único punto importante es que el órgano presente los caracteres sustantivos de un tribunal, siendo una autoridad dotada de la potestad de resolver conflictos jurídicos con eficacia obligatoria para las partes. Si el ejercicio de ciertos poderes discrecionales no es totalmente extraño a sus funciones, sin embargo es característico de un tribunal que sus resoluciones no deriven de su libre apreciación, sino que sean resultado de un procedimiento metódico fundado en la preeminencia del derecho, es decir, un procedimiento que permita establecer los hechos pertinentes en el plano jurídico para explicar a éstos reglas o principios jurídicos preexistentes.

72. Para ser conforme con el artículo 6.1 del Convenio, un tribunal debe ser independiente e imparcial. El Gobierno mantiene que la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias del Tirol reúne estas condiciones porque se constituye como un tipo particular de órgano administrativo, es decir, como una comisión administrativa que no recibe instrucciones, de acuerdo con los artículos 20.2 y 133.4 de la Constitución federal, a semejanza de su homólogo de la Alta Austria, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó, en su sentencia Ringeisen, que era un tribunal independiente e imparcial (párrafo 95 de la sentencia ut supra).

73. Es cierto que ni estos organismos ni ninguno de sus miembros reciben instrucciones de otras instancias administrativas, especialmente de los órganos supremos de administración del Land (gobernador y gobierno del Land), y ello en virtud de las disposiciones constitucionales antes citadas. Sus resoluciones no pueden ser anuladas por otro órgano

administrativo. La Comisión hace notar además que estas instancias funcionan con plena independencia y secreto en relación a las demás autoridades.

74. La Comisión observa, sin embargo, que en éstas tales características no bastan para garantizar una plena independencia y una total imparcialidad. La plena independencia exige igualmente una separación orgánica suficiente respecto del ejecutivo. Un tribunal, en el sentido del artículo 6, debe ser reconocido como un órgano judicial independiente por el justiciable que carece de formación jurídica específica. Es, pues, necesario que la estructura orgánica permita distinguir con claridad al tribunal de una autoridad administrativa ordinaria [cf. parágrafo 30.d) de la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 1 de octubre de 1982 en el caso Piersack, TEDH, serie A, núm. 53, p. 15].

75. El Gobierno ha sostenido que no existen importantes diferencias entre la legislación tiroleña y la de la Alta Austria, que era la que estaba en juego en el caso Ringeisen. La Comisión considera, sin embargo, que la autoridad regional, tal como estaba compuesta en el asunto planteado por la demandante, difiere en puntos esenciales de su homóloga de la Alta Austria.

76. Primeramente, es necesario poner de manifiesto que, en virtud de la disposición legal aplicable (artículo 13.4 de la Ley tiroleña), la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias se compone de siete miembros, de los cuales tres deben ser funcionarios. Uno de ellos debe encargarse de la importante función de ponente. Otros dos miembros, el Presidente y el experto agrícola, pueden también ser designados entre funcionarios u otras personas encargadas de funciones ejecutivas, no habiendo establecido la ley regla de incompatibilidad a este respecto. Únicamente dos miembros, el Magistrado y el abogado o notario, son personas que necesariamente no ejercen funciones administrativas fuera de sus actividades en el seno de la autoridad, y estos dos miembros están excluidos, por la ley misma, de los papeles clave de Presidente y ponente.

77. En el presente caso, la autoridad regional se ha constituido con la composición siguiente:

- Un empresario agrícola, Alcalde elegido por un municipio del Tirol, en calidad de presidente.
- Un consejero del Tribunal de Apelación de Innsbruck.
- Un funcionario perteneciente a la división III.b.3 de la Oficina del Gobierno del Tirol, actuando como ponente.
- El jefe de la división III de la Oficina del Gobierno del Tirol (en su calidad de alto funcionario de los servicios técnicos agrícolas).
- El Director del Servicio Regional Forestal (en su calidad de alto funcionario de los Servicios Técnicos Forestales, división III.f).
- Un empresario agrícola (en tanto que experto agrícola).
- Un abogado.

Se aprecia así que además de los tres funcionarios previstos por la ley, la autoridad regional estaba formada por otro miembro (el Presidente), quien, en su calidad de Alcalde elegido en un municipio, estaba llamado a ejercer funciones ejecutivas bajo el control de las autoridades regionales y federales competentes, incluyendo el Gobierno del Land [cf. arts. 119 y 119.a) de la Constitución federal].

78. La Comisión hace notar que los tres miembros, que obligatoriamente han de ser funcionarios, de la autoridad regional deben ser elegidos entre el personal del mismo servicio administrativo, es decir, de la Oficina del Gobierno, que sirve de cancillería común a los órganos supremos del ejecutivo del Land (gobierno del Land y Gobernador del Land). Los servicios a los que pertenecen son precisados (précisés) para las dos personas a las que el Gobierno se refiere como «funcionarios expertos». Sin embargo, para el ponente, la ley estipula únicamente que debe ser un funcionarios cualificado jurídicamente, de la Oficina del Gobierno, con formación específica en materia de transacciones inmobiliarias, pero no dice a qué servicio deben efectivamente pertenecer. La Comisión toma nota de que en el presente caso el ponente pertenecía de hecho a una división diferente de la de los otros dos funcionarios (la división III se distingue de las divisiones III.d y III.f). La impresión subsiste, sin embargo, ya que, en cuanto a sus funciones administrativas, estos tres funcionarios no son totalmente independientes los unos respecto de los otros.

79. Mayor importancia tiene la posición orgánica del ponente en su calidad de funcionario por relación a la del Controlador de las transacciones inmobiliarias. El Controlador es el funcionario que ha recurrido contra la aprobación dada al contrato de la demandante por la autoridad de primera instancia y que, seguidamente, ha representado al ejecutivo del Land como parte en el procedimiento ante la autoridad regional. La ley no excluye que ponente y Controlador pertenezcan a la misma división de la Oficina del Gobierno, y éste es el caso, ya que los dos pertenecen a la división III. El Gobierno ha explicado que estos funcionarios provenían de subdivisiones distintas, que no estaban subordinadas la una a la otra y no obedecían a los mismos superiores jerárquicos. Pertenecen, sin embargo, a subdivisiones vecinas (III.b.2 y III.b.3, respectivamente) y tienen los mismos superiores en un nivel más alto.

80. Las funciones ejecutivas que estos agentes deben cumplir en primer lugar (fuera de su tarea en el seno de la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias) y en virtud de las cuales obedecen las instrucciones del Gobierno del Land están además ligadas a materias con un objeto similar al de la legislación sobre transacciones inmobiliarias, concretamente la protección y mejora de la colectividad agrícola. Cuestiones análogas son también de la competencia de un alcalde, como el Presidente en el presente caso, sometido a este respecto al control de otras instancias administrativas. Puede pues concluirse que la autoridad regional, tal como se compone en el caso, comprende una mayoría no únicamente de personas que ejercen otras funciones ejecutivas, sino también de personas cuyas otras funciones resultaban de dominios estrechamente vinculados a los de las transacciones inmobiliarias.

81. En fin, la Comisión estima que un elemento importante es la manera en que se organiza el procedimiento interno de toma de decisiones en el seno de la autoridad regional. La ley misma (art. 13.8 de la Ley tirolésa de las transacciones inmobiliarias) establece un quorum de cinco miembros, incluyendo al Presidente, al ponente y al juez. Dicho de otra forma, la ley no excluye que los miembros funcionarios puedan por sí mismos constituir la mayoría, aunque ello no se ha producido en el presente caso, en el que los siete miembros estaban presentes. En los términos del Reglamento de procedimiento de la autoridad regional, promulgado por el gobierno del Land, el ponente debe hacer una propuesta de decisión, que no ha de estar necesariamente motivada, mientras que las contrapropuestas de los otros miembros deben apoyarse en motivos precisos (art. 9.2). Tal disposición refuerza aún más la posición del ponente, es decir, del funcionario orgánicamente más próximo al Controlador de las transacciones inmobiliarias. La Comisión observa además las importantes funciones confiadas al Presidente, es decir a otro miembro dotado de funciones ejecutivas, que no solamente establece el orden de votación (art. 9.3 del Reglamento interior), sino que puede igualmente disponer del voto de calidad en algunos supuestos (artículo 13.8 de la Ley).

82. En estas condiciones, la autoridad regional en su conjunto no podría ser considerada

como suficientemente independiente del ejecutivo y de la parte que, en el presente caso, es autora del recurso contra la decisión de la autoridad del distrito y en perjuicio de la demandante. Resulta así que la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias del Tirol no es un tribunal independiente e imparcial, en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

E. ¿Se ha beneficiado la demandante de un «proceso equitativo y público»?

83. La Comisión advierte el perjuicio complementario para la demandante en cuanto no se habría beneficiado de un proceso equitativo y público. Sin embargo, como ha constatado que la instancia en cuestión no responde a las exigencias de un tribunal independiente e imparcial, la Comisión considera innecesario examinar si el procedimiento seguido por esta instancia era o no conforme con las exigencias de un proceso equitativo y público.

F. Conclusión

84. La Comisión expresa pues el parecer, por once votos contra uno, de que ha habido violación del artículo 6.1 del Convenio en cuanto la causa de la demandante no ha sido oída por un tribunal independiente e imparcial.

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ SEÑOR FANCETT

1. No constata ninguna violación del artículo 6.1 del Convenio y no considero que el asunto de la demandante:

A. No haya sido visto y resuelto por un tribunal independiente e imparcial.

B. No se ha beneficiado de un proceso público.

C. Haya sido resuelto con ausencia de un pronunciamiento público de la decisión.

Los puntos B y C se plantean en mi conclusión A.

En lo que se refiere al punto A

2. En su sentencia de 4 de marzo de 1979, rechazando el recurso de la demandante, el Tribunal Constitucional constató, conforme a su jurisprudencia anterior, que la hipótesis formulada por la autoridad regional de las transacciones inmobiliarias (en el presente caso, riesgo de excesivo dominio extranjero sobre el municipio de Hopfgarten) encontraba su fundamento jurídico en la ley tirolesa aquí aplicable y no había sido contestada por la demandante con ningún elemento probatorio.

Considero que se planteaba la decisión de una impugnación sobre derechos civiles de la demandante, conforme a los términos del artículo 6.1.

3. Se trataba al mismo tiempo de una declaración manifiesta de la legalidad de la hipótesis formulada por la autoridad regional y la constatación de que no había sido presentado ningún elemento de prueba. Esta declaración y esta constatación han sido formuladas con título distinto en la sentencia relativa a la constitucionalidad de la decisión de la autoridad. En segundo lugar, es justo decir que es condición de la aplicabilidad del artículo 6.1 que la decisión

litigiosa haya tenido una influencia directa e inmediata sobre el derecho civil en cuestión en lo que concierne a la «determinación» de cuestiones jurídicas (cf informe, párrafo 65). Resulta así que la sentencia sobre la constitucionalidad de la decisión de la autoridad regional relativa al contrato de adquisición de un terreno por la demandante debe considerarse como que hubiera tenido una influencia directa e inmediata sobre los derechos civiles en cuestión y, en consecuencia, como una decisión en los términos del artículo 6.1.

Frente a este razonamiento se nos dice que, en el sistema austríaco, la constitucionalidad de la decisión de la autoridad regional se distingue formalmente de su legalidad y que la cuestión escapa del ámbito del artículo 6.1, ya que la constatación de la constitucionalidad no implica determinación de los derechos civiles afectados. Se puede responder que ello implica apartarse de la interpretación generalmente admitida del artículo 6.1 que encierra nociones autónomas que no pueden ser definidas o comprendidas globalmente refiriéndose a órdenes jurídicas concretas.

4. Si, sin embargo, debiera rechazarse esta manera de entender la sentencia del Tribunal Constitucional, la decisión de la autoridad regional era igualmente, a mi parecer, una decisión emanada de un tribunal independiente e imparcial en el sentido del artículo 6.1. Es necesario reconocer que, en general, existen distinciones esenciales entre medidas administrativas o ejecutivas y proceso judicial, y que el artículo 6.1 es concebido referido al proceso judicial, de manera que no corresponde directamente a la afectación de funciones cuasi judiciales a órganos administrativos. En la práctica, no obstante, un buen número de los Estados signatarios del Convenio han encontrado conveniente y a menudo necesario para poner en marcha medidas sociales y económicas, atribuir a órganos administrativos la facultad de tomar decisiones que son el resultado de un proceso particular, regido por la ley y consistente en una investigación objetiva sobre los hechos de la causa, incluyendo los derechos e intereses de los particulares: es el proceso que llamo cuasi judicial.

Para aplicar el artículo 6.1 a un proceso es necesario elegir entre una interpretación rigurosa, es decir, literal, de las disposiciones del artículo y una interpretación extensiva o teleológica.

5. De una parte, puede decirse que la palabra «tribunal» que aparece en el artículo 6.1 designa un órgano judicial constituido y que la autoridad regional no es tal, cualquiera que sean las funciones cuasi judiciales que le son asignadas. Este punto de vista se apoya en el hecho de que cuando el texto inglés se refiere, en los artículos 2 y 5, a un «tribunal (court)», el equivalente en el texto francés es siempre «tribunal (tribunal)», es decir, la misma palabra que la inglesa «tribunal (tribunal)» que figura en el artículo 6.1; y que un «funcionario (officer)» habilitado por la ley para ejercer funciones judiciales en los términos del artículo 5.3 se designa en francés «magistrado» (magistrat). Este lenguaje subraya el carácter judicial del proceso en juego, de acuerdo con los artículos 5 y 6. Por otra parte, es necesario notar que el objeto del artículo 6.1 consiste en fijar ciertos criterios de justicia penal y civil, y es menos la estructura que el proceso la que responde efectivamente a estos criterios. La piedra de toque del artículo 6.1 es en realidad no el órgano que administra justicia, sino la manera en que es administrada. La justicia debe administrarse no necesariamente por un tribunal, sino por un órgano legal que resuelva de forma independiente e imparcial los litigios que le son sometidos.

6. Siguiendo este último razonamiento, constato que la autoridad regional es un «tribunal» en el sentido del artículo 6.1, ya que:

a) La ley establece que no está sometido a ninguna instrucción (art. 13.3).

b) Su actuación se rige por la Ley General de Procedimiento Administrativo y por un Reglamento de procedimiento.

c) Examina detenidamente los fundamentos de hecho y de derecho y observa la regla audi alteram partem; está sometida al control del Tribunal Constitucional.

d) Su resolución es definitiva y no puede ser modificada ni anulada por ningún órgano administrativo (art. 13.4.3).

7. En cuanto a si se trata de un tribunal independiente e imparcial, es necesario distinguir en el procedimiento ante un tribunal entre a) la demostración de la falta de independencia o la parcialidad de sus miembros, y b) una presunción de ausencia de independencia o parcialidad, fundada exclusivamente en la posición o en las funciones externas de los citados miembros. Ahora bien, no se ha producido ningún elemento en el caso que conduzca a esta demostración por el procedimiento seguido ante la autoridad regional. Hay, pues, que examinar minuciosamente los indicios que permitan deducir que no se trata de un órgano independiente e imparcial y antes es necesario examinar su composición.

8. La autoridad regional, que tiene como tarea resolver los litigios planteados en materia de reglamentación y aprovechamientos agrícolas y Forestales, se compone naturalmente de técnicos (funcionarios de la dirección de servicios agrícolas y de la dirección de servicios forestales); de prácticos (dos empresarios agrícolas); de un representante de la administración (funcionario del Gobierno del Land), y de juristas (Magistrado y jurista práctico). Ya que los siete miembros estaban todos presentes, no se plantea ningún problema de quorum.

9. A mi juicio, este tribunal era manifiestamente independiente, puesto que los miembros no podían recibir ninguna instrucción, estaban nombrados para un mandato que no se limitaba a la resolución de este caso y establecían una resolución definitiva (final). No encuentro ningún motivo para pensar que su composición le conduzca a no ser imparcial. Incluso nadie ha evocado un único motivo de parcialidad de sus miembros y decir que a título individual los miembros sean parciales porque tengan intereses externos, oficiales o personales, pertenece a la pura especulación.

Como constato que el procedimiento ante la autoridad regional era conforme con el artículo 6.1, es necesario ahora responder a las cuestiones B y C.

En lo que se refiere al punto B

10. Puede muy bien entenderse que la reserva austríaca al artículo 6.1 y al artículo 90 de la Constitución o las disposiciones dictadas para su aplicación no cubren expresamente el procedimiento ante la autoridad regional. Pero las excepciones examinadas están admitidas por el mismo artículo 6.1. Según mi punto de vista, el ejercicio de funciones cuasi judiciales por un órgano administrativo, constituido como un tribunal en el sentido del artículo 6.1, es un supuesto especial en el que las partes pueden tener interés en que el proceso no sea público.

En lo que se refiere al punto C

11. El pronunciamiento público significa que la resolución no puede permanecer secreta, pero la palabra «rendu (pronounced)» que figura en el artículo 6.1 no puede, según mi parecer, entenderse en el sentido de exigir que la resolución sea pronunciada oralmente. En el caso considerado, la resolución de la autoridad regional y sus motivaciones han sido comunicadas en su plenitud a la demandante y además hechas públicas en el procedimiento ante el Tribunal Constitucional. Las condiciones del artículo 6.1 han sido, pues, cumplidas.

12. En conclusión, no aprecio ninguna violación del Convenio en el presente asunto.

(Comentario y traducción: Enrique Arnaldo Alcubilla.)