

CASO IMMOBILIARE SAFFI CONTRA ITALIA

Artículo 1 del Protocolo número 1 (Derecho de propiedad) Sentencia de 28 de julio de 1999

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 28 de julio de 1999 en el caso arriba mencionado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara, por unanimidad, que ha habido violación del artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del artículo 6.1 del Convenio. En aplicación del *artículo 41 del Convenio*, el Tribunal concede a la sociedad demandante 28.032.150 liras italianas (ITL) en concepto de perjuicios materiales, así como 5.000.000 por gastos y costas.

1. HECHOS

La demanda fue presentada por Immobiliare Saffi, una sociedad constructora de nacionalidad italiana.

Tras una fusión de compañías, Immobiliare Saffi se convirtió en propietaria de una vivienda en Livorno. Aunque el contrato de arrendamiento había vencido el 31 de diciembre de 1983 y el Juzgado de Primera Instancia de Livorno había dictado una orden de desahucio, el arrendatario se negaba a abandonar la vivienda. A pesar de numerosos intentos, los agentes judiciales no habían logrado ejecutar la orden, ya que, con arreglo a las disposiciones legales en materia de suspensión o escalonamiento en la ejecución de las órdenes de desahucio, la sociedad demandante no tenía derecho a recurrir a las fuerzas del orden para efectuar el lanzamiento.

La sociedad demandante no recobró la posesión de la vivienda de su propiedad hasta el mes de abril de 1996, tras el fallecimiento del arrendatario.

2. PROCEDIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL

La demanda fue presentada ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 23 de septiembre de 1993. Tras declararla admisible, la Comisión adoptó, el 2 de diciembre de 1998, un informe en el que se formulaba la opinión de que había habido violación del artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio (veintiocho votos contra uno) y del artículo 6.1 del Convenio (unanimidad), y que no se planteaba ninguna cuestión separada con respecto al carácter razonable de la duración del procedimiento de desahucio. La Comisión elevó el caso ante el Tribunal el 4 de diciembre de 1998. El Gobierno de Italia también elevó el caso ante el Tribunal el 25 de enero de 1999.

De conformidad con las disposiciones transitorias del Protocolo número 11 del Convenio, el caso fue asignado a la Gran Sala del Tribunal.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Decisión del Tribunal

1. Artículo 1 del Protocolo número 1

a) La regla aplicable

El Tribunal considera que la aplicación de las medidas litigiosas que permitieron al arrendatario permanecer en la vivienda equivale sin duda alguna a una reglamentación del uso de la propiedad de modo que, en el presente caso, no resultaba aplicable el artículo 1.2 del Protocolo número 1.

b) El respeto de las condiciones del artículo 1.2

Finalidad de la injerencia

El Tribunal estima que la legislación impugnada perseguía un fin legítimo conforme al interés general, ya que proceder simultáneamente a numerosos desahucios habría creado grandes tensiones sociales y puesto en peligro el orden público.

Proporcionalidad de la injerencia

El Tribunal recuerda que cualquier medida de injerencia, especialmente cuando se trata de injerencias que deban examinarse a la luz del artículo 1.2 del Protocolo Adicional, debe guardar un «justo equilibrio» entre las exigencias del interés general y las de salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo. En ámbitos tales como el de la vivienda, que ocupa un lugar central en las políticas sociales y económicas de las sociedades modernas, el Tribunal respeta la apreciación del legislativo sobre lo que era más apropiado para el interés general, salvo que dicha apreciación adolezca manifiestamente de un fundamento razonable.

El Tribunal observa que, para hacer frente a la penuria crónica de viviendas, el Gobierno italiano había adoptado medidas de urgencia destinadas a controlar el aumento de los alquileres y prorrogar los contratos de arrendamiento vigentes. En 1982 y 1983, al vencimiento de la última prórroga legal, el Estado italiano juzgó necesario recurrir a disposiciones de urgencia para suspender la ejecución de las órdenes de desahucio que no fueran urgentes. Estas medidas legislativas podían considerarse razonablemente apropiadas para lograr el fin legítimo perseguido.

Posteriormente, al vencimiento de la última suspensión de la ejecución de desahucios, el Estado italiano juzgó oportuno proceder a la ejecución de los lanzamientos en los casos previstos como excepciones a la suspensión de acuerdo con un orden de prioridad establecido por el prefecto previo dictamen de una comisión prefectoral. En cambio, tratándose de casos no prioritarios, como el presente caso, la ejecución debía efectuarse en un plazo máximo de cuatro años contado a partir del 1 de enero de 1990.

El Tribunal estima que, en principio, un sistema de suspensión temporal o de escalonamiento de la ejecución de las resoluciones judiciales, seguido de la recuperación de la propiedad por el arrendador, no resulta criticable en sí mismo, especialmente teniendo en cuenta el margen de apreciación autorizado por el apartado segundo del artículo 1. Ahora bien, el Tribunal constata que el sistema italiano adolecía de cierta rigidez. En efecto, al establecer que los casos en que el contrato de arrendamiento hubiera sido rescindido por necesidad perentoria del arrendador de recuperar la vivienda para sí mismo o su familia siempre debían considerarse prioritarios, subordinaba sistemáticamente la posibilidad de ejecutar lanzamientos no urgentes a la ausencia total de demandas que exigieran tratamiento prioritario. El resultado ha sido que,

puesto que siempre había un gran número de solicitudes urgentes en espera, en la práctica, las órdenes no urgentes nunca se ejecutaban y esta situación se mantenía así desde enero de 1990.

Así pues, la concesión de asistencia de las fuerzas del orden, derivada de la aplicación por el prefecto de unos criterios de prioridad, terminaba dependiendo casi únicamente del volumen de solicitudes prioritarias de intervención de las fuerzas públicas en proporción al número de agentes de policía de que disponía el prefecto.

Durante aproximadamente diez años, Immobiliare Saffi no tuvo certeza alguna respecto a la fecha en que podría recuperar su propiedad, no pudiéndose dirigir ni al Juez encargado de la ejecución ni a la jurisdicción contencioso-administrativa. No tenía ni la posibilidad de exigir al Estado que tuviera en cuenta las dificultades particulares que habría podido encontrar como consecuencia del retraso en la ejecución del lanzamiento, ni de reclamar indemnización alguna ante los Tribunales italianos por esta prolongada espera agravada por la imposibilidad de vender o alquilar el piso a precios de mercado. De los autos no se desprende ninguna circunstancia que haga pensar que el arrendatario que ocupaba la vivienda propiedad de la sociedad demandante mereciera una especial protección.

A la vista de lo anterior, el Tribunal coincide con la Comisión en que el sistema de escalonamiento de la ejecución de lanzamientos, junto a una espera que ya duraba seis años debido a la suspensión legislativa de la ejecución del desahucio, ha impuesto una carga especial y excesiva a la sociedad demandante y, por consiguiente, ha roto el equilibrio que debía mantenerse entre la protección del derecho de ésta al respeto de sus bienes y las exigencias del interés general. En consecuencia, ha habido violación del artículo 1 del Protocolo Adicional.

2. Artículo 6.1 del Convenio

El Tribunal observa que originalmente la sociedad demandante había invocado el artículo 6 cuestionando el carácter razonable de la duración del procedimiento de desahucio. No obstante, el Tribunal, al igual que la Comisión, considera que el presente asunto debe examinarse en primer lugar desde la óptica más general del derecho a un Tribunal.

a) Aplicabilidad del artículo 6

El Tribunal observa que la sociedad demandante acudió al Juzgado de Primera Instancia de Livorno para que éste confirmara la expiración del contrato de arrendamiento y ordenara al arrendatario que abandonara la vivienda. Al no impugnar el inquilino la expiración del arrendamiento, el único punto en litigio era la fecha de liberación del inmueble. Ahora bien, en la medida en que dicha fecha resultaba pospuesta por la negativa del inquilino a abandonar voluntariamente la propiedad, lo que equivalía a una prórroga de facto del contrato de arrendamiento y una limitación adicional del derecho a la propiedad de la sociedad demandante, seguía existiendo un «litigio» a los efectos del artículo 6. En cualquier caso, el Tribunal reitera que el derecho a un tribunal sería ilusorio si el orden jurídico interno de una de las Altas Partes contratantes permitiera que una resolución judicial definitiva y vinculante permanezca inoperante en detrimento de una de las partes.

La ejecución de una sentencia o resolución judicial, sea cual sea la jurisdicción que la emita, debe considerarse parte integral del «proceso» a los efectos del artículo 6 que, por lo tanto, es aplicable al presente caso.

b) Observancia del artículo 6

El Tribunal reconoce que, en circunstancias excepcionales, puede justificarse la suspensión de la ejecución de las decisiones judiciales durante el tiempo estrictamente necesario para encontrar una solución satisfactoria a problemas de orden público. No obstante, lo que se cuestiona en el presente asunto no es el rechazo aislado por el prefecto de facilitar asistencia policial, debido al riesgo grave de alteración del orden público. La decisión judicial referente a la fecha de la liberación de la vivienda por el inquilino resultó aplazada por la intervención del legislador. El legislador confirió al prefecto, en calidad de autoridad administrativa encargada de mantener el orden público, un poder, o más bien un deber, de intervenir sistemáticamente en la ejecución de las órdenes de desahucio, estableciendo al mismo tiempo el marco en que debía ejercer dicho poder. El aplazamiento de la fecha de la liberación de la vivienda hizo ineficaz la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Livorno, que estaba fundada en los mismos elementos.

El Tribunal observa, asimismo, que la evaluación de la oportunidad de suspender ulteriormente la ejecución de una orden de lanzamiento, prorrogando de facto el arrendamiento, estaba exenta de cualquier control judicial efectivo, puesto que el ámbito de control de las decisiones del prefecto se limitaba a la verificación del respeto de los criterios de prioridad.

La intervención del legislador no puede tener como consecuencia impedir, invalidar o retrasar indebidamente la ejecución de una decisión de la justicia, ni mucho menos aún poner en cuestión el fondo de dicha decisión. En el presente asunto, desde el momento en que el prefecto se convirtió en la autoridad competente para determinar la fecha del desahucio forzoso y a la vista de la ausencia de cualquier control judicial efectivo de sus decisiones, la sociedad demandante se vio privada del derecho a que la causa que le enfrentaba con el arrendatario fuera oída y resuelta por un tribunal, tal y como está previsto en el artículo 6 del Convenio. Esta situación es incompatible con el principio del imperio de la ley. Por consiguiente, ha habido violación del artículo 6.1 del Convenio.

Respecto a la imputación referente a la duración del procedimiento de ejecución, el Tribunal estima que debe considerarse absorbida por la precedente.

3. Artículo 41 del Convenio

La sociedad demandante reclama: a) 6.274.408 liras italianas (ITL) correspondientes a las costas del agente judicial y a los honorarios de letrado incurridos en el procedimiento de ejecución; b) 37.200.000 ITL en concepto de lucro cesante por la pérdida de rentas, y e) 564.179.000 ITL resultantes de la imposibilidad de realizar su propiedad. Asimismo, pide 20.000.000 ITL en concepto de daño moral.

El Tribunal concede, con respecto al punto a), la cantidad de 2.832.150 ITL, que son los gastos que se acreditó haber incurrido real y necesariamente y corresponden a un montante razonable. Con respecto al punto b), el Tribunal concede una indemnización únicamente hasta la fecha en la que Immobiliare Saffi recuperó la propiedad (25.608.000 ITL). El Tribunal rechaza la petición formulada en el punto e) por no haberse aportado pruebas que demuestren que la sociedad demandante intentó en vano vender la propiedad.

En cuanto al daño moral, el Tribunal no juzga necesario entrar a examinar si una sociedad mercantil puede alegar haber sufrido un daño moral derivado de algún sentimiento de angustia, ya que a la vista de las circunstancias del caso, decide no conceder indemnización alguna en dicho concepto. El Tribunal otorga a la sociedad demandante 5.000.000 ITL por los gastos y costas incurridos ante la Comisión.