

CASO PHOCAS CONTRA FRANCIA

Artículos 6.1 del Convenio (Derecho a que la causa sea oída en un plazo razonable) y 1 del Protocolo número 1 (Derecho de propiedad)

Sentencia de 23 de abril de 1996

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 23 de abril de 1996 en el caso Phocas contra Francia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que no había existido violación del artículo 1 del Protocolo número 133 ni del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos .

La sentencia fue leída en audiencia pública por el señor Rolv Ryssdal, Presidente del Tribunal.

1. HECHOS

El señor Phocas era propietario de un inmueble, situado en la intersección de dos carreteras en el municipio de Castelnau-le- Nez, y lo utilizaba como explotación de uso comercial. Al temer ser expropiado tras la aprobación por parte del Ministro de Transportes, en mayo de 1960, de un proyecto de ordenación de ese cruce, el recurrente traspasó su actividad a otros locales en 1962.

Al no haberse realizado la expropiación, el recurrente solicitó, el 1 de marzo de 1965, una licencia de obras para habilitar ocho apartamentos en su inmueble vacío. El prefecto de Hérault rechazó la petición con un aplazamiento a la espera de la publicación de la resolución relativa a la aprobación de un plan rector de urbanismo del municipio. Al presentar el señor Phocas el 2 de diciembre de 1967 un recurso de nulidad, el Tribunal administrativo de Montpellier tomó acta, mediante sentencia de 16 de octubre de 1972, del desistimiento del interesado.

El mencionado plan fue aprobado el 9 de octubre de 1969, y el 27 de mayo de 1970, en virtud de su derecho de cesión (renuncia), el señor Phocas solicitó a las autoridades públicas que adquiriesen su propiedad. Ante la falta de reacción por parte de la Administración, confirmó su demanda el 13 de mayo de 1972. Siguieron sendas negociaciones, pero no prosperaron, y el recurrente presentó una vez más su demanda el 2 de junio de 1973. El 7 de noviembre de 1974, el director departamental de equipamientos notificó al demandante una oferta de adquisición que éste rechazó el 20 de enero de 1975. Entonces, se dirigió al Juez de expropiación para fijar el precio de la cesión. El 19 de marzo de 1976, este último se declaró no competente tras haber constatado que, al no haberse adquirido el terreno por las autoridades públicas en el plazo establecido por la ley, el recurrente había recuperado la libre disposición de éste.

Una nueva solicitud de licencia de obras presentada en julio de 1976 fue igualmente objeto de aplazamiento, motivo por el cual el proyecto corría peligro de comprometer la ejecución del futuro plan de ocupación del suelo. Tras la expiración del plazo del aplazamiento, el señor Phocas reiteró su solicitud de licencia de obras el 10 de octubre de 1978. Mediante resolución de 12 de diciembre de 1978, el alcalde de Castelnau-le-Nez rechazó la concesión del susodicho permiso. Esta resolución fue anulada el 7 de febrero de 1980 por el Tribunal administrativo de Montpellier, que consideró que el interesado disponía de un permiso tácito desde el 12 de diciembre de 1978, al no haber notificado el alcalde su decisión negativa dentro del plazo legal

de dos meses.

El 7 de marzo de 1980, el prefecto de Hérault anunció la prescripción de la investigación previa a la expropiación del recurrente. Se le concedió una indemnización por expropiación, establecida mediante sentencia de 19 de junio de 1981 y aumentada por la apelación de 22 de enero de 1982.

Entonces, el recurrente reclamó, primero ante la autoridad pública -el 8 de enero de 1982-, luego ante las jurisdicciones administrativas, una indemnización por el perjuicio sufrido por la lentitud de la Administración. El 3 de junio de 1986, el Tribunal administrativo de Montpellier le concedió 10.000 francos franceses (FRF) en concepto de reembolso de los gastos derivados de la constitución del expediente del permiso que le había sido rechazado de manera ilegal por el alcalde de Castelnau-le-Nez. En mayo de 1990, el Consejo de Estado rechazó su recurso interpuesto contra esa decisión. Entonces presentó, el 12 de diciembre de 1990, una nueva demanda de indemnización ante el Tribunal administrativo de Montpellier, que la rechazó el 4 de noviembre de 1992. El 9 de marzo de 1995, el Tribunal administrativo de apelación confirmó esta última sentencia y condenó al interesado al pago de 3.000 FRF según lo dispuesto por el artículo L.8-1 del Código de los Tribunales administrativos y de los Tribunales administrativos de apelación.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Presentado el recurso el 19 de noviembre de 1990, la Comisión la admitió a trámite el 29 de noviembre de 1993.

Tras haber intentado en vano alcanzar un acuerdo amistoso, adoptó un informe, el 4 de julio de 1994, reconociendo los hechos y concluyendo por unanimidad que se violó el artículo 1 del Protocolo número 1, y que no hay lugar para examinar la queja relativa al artículo 6.1 del Convenio.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 1 del Protocolo número 1

1. Acerca de la existencia de una injerencia en el derecho de propiedad del recurrente

El Gobierno ha mantenido que el Tribunal no podía pronunciarse acerca de los hechos anteriores al 3 de mayo de 1974, fecha de ratificación del Protocolo número 1 por parte de Francia.

El Tribunal constata que el prefecto de Hérault decidió el sobreseimiento del pronunciamiento acerca de la petición de licencia de obras presentada el 1 de marzo de 1965 por el señor Phocas, «hasta la publicación de la resolución que apruebe el plan general de urbanismo del municipio de Castelnau-le-Nez», por causa de que «a la vista del estado de los estudios emprendidos, parece que el proyecto presentado [por el demandante] podría en esencia comprometer la realización del mejoramiento del cruce [...], que es un proyecto seleccionado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes [...]». A partir de ese momento, y hasta el 22 de enero de 1982 -fecha de celebración del juicio de la sala de expropiaciones de Hérault por el que fijaría definitivamente la indemnización por expropiación- el mencionado proyecto de

cruce constituía un obstáculo para la ordenación del inmueble del demandante sin que éste fuera compensado por ello. En consecuencia, el Tribunal dedujo que durante el período así definido, la situación del señor Phocas tenía una continuidad necesaria para la consideración de hechos anteriores a la ratificación del Protocolo número 1 por parte de Francia. De ese modo, ha existido una injerencia en el derecho garantizado al demandante en virtud del artículo 1 del susodicho Protocolo desde el 31 de julio de 1965 hasta el 22 de enero de 1982.

2. Sobre la justificación de la injerencia en el derecho de propiedad del demandante

a) La norma aplicable

El artículo 1 garantiza en esencia el derecho de propiedad. Contiene tres normas distintas: la primera, que está establecida en la primera frase del primer apartado y tiene un carácter general, presenta el principio del respeto de la propiedad; la segunda, que está establecida en la segunda frase de ese mismo apartado, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones; en cuanto a la tercera, recogida en el segundo apartado, reconoce a los Estados parte la facultad, entre otras, de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, al actualizar las leyes que consideren necesarias para dicha finalidad. No se trata solamente de normas sin ninguna relación entre ellas, la segunda y tercera tratan de ejemplos específicos de atentado al derecho de propiedad, por tanto, deben ser interpretadas de acuerdo con el principio consagrado por la primera. El Tribunal considera que las primeras susodichas normas obran en consecuencia: el señor Phocas no denuncia una privación de su edificio, en el sentido de la segunda frase del primer apartado, ni de medidas específicas que hayan restringido el uso en el sentido del segundo apartado, sino de un atentado a su derecho de propiedad como resultado de la actitud general de las autoridades.

b) El respeto a la norma establecida en la primera frase del primer apartado

De acuerdo con los fines establecidos por la primera frase del primer apartado, el Tribunal debe resolver si se ha mantenido un justo equilibrio entre las exigencias de interés general de la comunidad y los imperativos derivados de la salvaguardia de los derechos fundamentales de la persona.

i) En cuanto al interés general

Tras haber constatado que la injerencia denunciada se centraba en permitir la realización de un proyecto de ordenación urbana, el Tribunal recuerda su jurisprudencia, según la cual los Estados parte gozan de un cierto margen de maniobra para llevar a cabo su política de urbanismo. De esta manera, considera como real que la susodicha injerencia respondía a las exigencias del interés general.

ii) En cuanto al mantenimiento de un equilibrio justo entre los intereses en presencia

El Tribunal destaca que el pleno disfrute de su propiedad por parte del señor Phocas ha sufrido diversas trabas en función de procesos de distinta naturaleza. La amenaza de una expropiación o las restricciones a la construcción constituían, sin lugar a dudas, un obstáculo para el mantenimiento de la actividad profesional de este último en dichos locales y hacía que su venta o alquiler a un comerciante resultara hipotética. Además, el demandante no pudo reformar su edificio como a él le hubiera gustado: tres decisiones de aplazamiento para resolver y una decisión de rechazo fueron interpuestas sucesivamente a sus demandas de permiso de construcción.

En principio, dicha situación es incompatible con el justo equilibrio establecido por el artículo

1 del Protocolo número 1.

No obstante, el Tribunal destaca que el derecho aplicable en el momento de los hechos ofrecía una solución al demandante: el propietario de un terreno reservado por un plan de urbanismo aprobado, como era el caso del señor Phocas, podía obtener, en un plazo de tres años a partir de la presentación de su demanda, que el ente o empresa públicos beneficiarios de la reserva adquirieron el susodicho terreno; a falta de lograr un acuerdo amistoso, el Juez de expropiación podría intervenir para establecer el precio de la cesión.

En el caso concreto, el plan rector de urbanismo del municipio de Castelnau-le-Nez fue adoptado el 9 de octubre de 1969. Y, sin embargo, el señor Phocas no presentó una demanda de cesión ante el director departamental de equipamiento hasta el 27 de mayo de 1970, después de que el Ministerio de Equipamientos y de la Vivienda le hubieran invitado a hacerlo, el 2 de enero de 1970. Por otro lado, en ausencia de reacción por parte de la administración, en lugar de apelar ante el Juez de expropiación, el recurrente confirmó y renovó la solicitud el 13 de mayo de 1972. Las negociaciones que se derivaron de esta acción fracasaron. En lugar de apelar directamente ante el susodicho Juez, el demandante reiteró una vez más su demanda el 2 de junio de 1973. Cuando el día 20 de octubre de 1975 el Juez fue finalmente llamado a pronunciarse, no pudo más que declarar el asunto fuera de su competencia por razón de haberse superado el plazo legal de tres años.

De esta manera parece que, aunque la Administración tardó en responder a sus solicitudes de adquisición del inmueble del señor Phocas el fracaso del procedimiento de cesión debe ser imputado a este último; primero rechazó la oferta de compra que se le propuso, luego presentó una demanda fuera de plazo ante el Juez de expropiación. En cualquier caso, el demandante aceptó definitivamente la indemnización por expropiación fijada por la cámara de expropiaciones el 22 de enero de 1982. Por tanto, los procedimientos previstos en el Derecho interno ofrecían un remedio suficiente para garantizar la protección del derecho a que los bienes sean respetados. En conclusión, no ha existido violación del artículo 1 del Protocolo número 1 (siete votos a favor y dos en contra).

II. Artículo 6.1 del Convenio

1. *Sobre la excepción preliminar del Gobierno (desarrollo tardío)*

En contra de las afirmaciones del Gobierno, el señor Phocas daba cuenta en su demanda de las lentitudes de los procedimientos iniciados ante las jurisdicciones nacionales e invocaba de esta manera, en sustancia, el artículo 6.1. Además, considerando la decisión adoptada por la Comisión en cuanto a la admisibilidad, el Tribunal rechaza la excepción.

2. *Sobre la buena fundamentación de la denuncia*

Tras haber destacado que el recurrente no aporta datos precisos en apoyo de su denuncia, el Tribunal señala que ha sido parte en varios procesos, distintos los unos de los otros, que conviene analizar de forma separada.

Queda fuera de su examen el procedimiento iniciado a partir de la presentación de un recurso de anulación ante el Tribunal administrativo de Montpellier el 2 de diciembre de 1967: el caso fue cerrado el 16 de octubre de 1972, por tanto, antes del 3 de mayo de 1974, fecha de la ratificación del Convenio por Francia. Es el caso igualmente del segundo procedimiento de resarcimiento: fue presentada el 12 de diciembre de 1990, es decir, con posterioridad al recurso ante la Comisión, presentado el 19 de noviembre de 1990.

Si la duración de la fase amistosa previa relativa a la cesión puede ser fuente de críticas, ello es esencialmente imputable al comportamiento del recurrente. En cambio, los procedimientos ante las jurisdicciones de expropiación se desarrollaron con rapidez. El Juez de expropiación de Hérault, requerido el 20 de octubre de 1975 para la fijación del precio de la cesión, resolvió el caso el 19 de marzo de 1976. Asimismo, al ser llamado el 15 de diciembre de 1980 a pronunciarse esta vez para determinar la indemnización de la expropiación, el susodicho Juez dictó sentencia el 19 de junio de 1981. En apelación, la Cámara de expropiaciones resolvió el 22 de enero de 1982.

En cuanto a la duración de los procedimientos iniciados ante el Tribunal administrativo de Montpellier el 15 de noviembre de 1976 y el 9 de febrero de 1979, así como la duración de la primera demanda de indemnización del señor Phocas, el Tribunal recuerda su jurisprudencia: el carácter razonable de la duración de un proceso se evalúa según las circunstancias de la causa y teniendo en cuenta los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal, en particular la complejidad del caso, el comportamiento del recurrente y el de las autoridades competentes, así como la trascendencia del litigio para el interesado.

En lo relativo a la duración del primero de los tres juicios ya mencionados -aproximadamente dos años y dos meses- el Tribunal apunta que sus fases se desarrollaron de acuerdo con un ritmo regular: el recurso fue presentado el 15 de noviembre de 1976, el Ministro de equipamientos presentó sus alegaciones el 16 de junio de 1977 y unos documentos el 29 de junio de 1977, la vista se celebró el 15 de diciembre de 1978 y se dictó sentencia el 8 de enero de 1979 (no violación, por unanimidad).

El segundo juicio duró un poco más de cuatro años y tres meses. Versaba sobre la anulación del decreto por el cual el alcalde de Castelnau-le-Nez había rechazado la última petición de permiso de construcción del señor Phocas. Sólo un año transcurrió desde la presentación del recurso ante el Tribunal administrativo de Montpellier (9 de febrero de 1979) y la sentencia adoptada por éste (7 de febrero de 1980). No se puede hablar de la misma rapidez ante el Consejo de Estado: presentada la apelación el 14 de abril de 1980, no se celebró la vista hasta el 21 de febrero de 1983 y no dictó sentencia hasta el 19 de mayo de 1983. Sin embargo, el litigio perdió su finalidad para el demandante a partir del 7 de marzo de 1980, fecha en la que se declaró abierto el procedimiento por expropiación, y así se consideró imposible cualquier tipo de construcción (no violación, siete votos a favor y dos en contra). En el tercer juicio pasaron ocho años y casi cinco meses entre la presentación de la demanda previa de indemnización (8 de enero de 1982) y la sentencia del Consejo de Estado (25 de mayo de 1990). No obstante, el Tribunal ha observado que este proceso presentaba cierta complejidad, ya que trataba la cuestión de la responsabilidad del Estado. Además, destaca que el principal retraso debe ser imputado al propio recurrente; éste no contestó a las alegaciones del Ministro de Urbanismo y de Vivienda presentadas ante el Tribunal administrativo el 10 de octubre de 1983, más que los días 20 y 22 de noviembre de 1984, cuando el juicio debía celebrarse el día 23 de noviembre. En consecuencia, el Tribunal ordenó, el 27 de noviembre, un nuevo plazo de instrucción para que la Administración pudiera responder. Se intercambiaron diversos informes, aunque la sentencia no fue dictada más que el 3 de junio de 1986. El Consejo de Estado, ante el cual el señor Phocas interpuso recurso el 11 de agosto de 1986 -el cual presentó un informe legalizado el 10 de diciembre de ese mismo año- ciertamente no dictó sentencia hasta el 25 de mayo de 1990. Sin embargo, en el expediente no figura ningún elemento por el cual se señale que el señor Phocas hubiera iniciado ningún trámite especial para que se acelerase su juicio (no violación, cinco votos a favor y cuatro votos en contra).

En conclusión, no ha existido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

Cuatro jueces han expresado un voto particular cuyo texto se adjunta a la sentencia.