

CASO ALLAN JACOBSSON CONTRA SUECIA

Artículos 6.1 del Convenio (Derecho a la tutela judicial) y 1 del Protocolo n.º 1 (Derecho de propiedad) Sentencia de 25 de octubre de 1989

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a los preceptos pertinentes de su Reglamento, en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; F. Gölcüklü, B. Walsh, B. Bernhardt, J. de Meyer, N. Valticos, Señora E. Palm, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado los días 26 de mayo y 25 de septiembre de 1989,

Dicta la siguiente sentencia, aprobada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió este asunto al Tribunal el 18 de diciembre de 1987, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 10842/84, dirigida contra el Reino de Suecia por un ciudadano sueco, el señor Allan Jacobsson, y presentada ante la Comisión el 11 de enero de 1984, con arreglo al artículo 25.

La Comisión se remitía en su escrito a los artículos 44 y 48 y a la declaración sueca reconociendo la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Su finalidad es que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió sus obligaciones a tenor de los artículos 6, 13, 17 y 18 del Convenio y del artículo 1 del Protocolo número 1.

2. El demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3.d) del Reglamento del Tribunal, anunció que participaría en el procedimiento y designó abogado a este respecto (art. 30 del mismo Reglamento).

3. La Sala que debía constituirse comprendía como miembros natos o de oficio a los señores G. Lagergren, juez elegido por su nacionalidad sueca (art. 43 del Convenio) y R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. b) del Reglamento]. El 30 de enero de 1988 el Presidente, en presencia del Secretario, designó por sorteo a los cinco miembros restantes, los señores F. Gölcüklü, B. Walsh, R. Bernhardt, J. de Meyer y N. Valticos (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, la señora E. Palm, que tomó posesión antes de la audiencia, sustituyó al señor G. Lagergren por su dimisión (art. 2.3 del Reglamento).

4. El señor Ryssdal, después de asumir la Presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario al Agente del Gobierno sueco («el Gobierno»), al Delegado de la Comisión y al demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). De acuerdo con lo dispuesto por el Presidente, los días 2 y 9 de mayo de 1988 se recibieron en la Secretaría del Tribunal las Memorias con las alegaciones del Gobierno y del demandante, respectivamente. El 6 de marzo de 1989, el Secretario de la Comisión informó al del Tribunal que el Delegado expondría sus puntos de vista en el acto de la audiencia.

5. El 21 de febrero de 1989 el Presidente, después de consultar a los comparecientes por medio del Secretario, señaló el 24 de mayo de 1985 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38).

6. La audiencia se celebró públicamente en la fecha señalada y en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. Inmediatamente antes, el Tribunal se había reunido para prepararla.

Han comparecido:

a) Por el Gobierno:

el señor H. Corell, Embajador, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Consulares, Ministerio de Asuntos Exteriores, agente;

el señor S. Tell, asesor jurídico, Ministerio de la Vivienda y de Ordenación territorial, asesor;

el señor Bopuist, asesor jurídico, Ministerio de Asuntos Exteriores, asesor.

b) Por la Comisión:

el señor Gaukur Jörundsson, Delegado.

c) Por el demandante:

el señor H. W. Tullberg, asesor jurídico, abogado;

el señor U. Brunfelter, asesor jurídico, asesor;

el señor G. Petrén, ex Magistrado del Tribunal administrativo supremo, asesor;

el señor L. Magnusson, agrimensor, asesor.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas de los señores Corell, por el Gobierno; Gaukur Jörundsson, por la Comisión, y Tullberg, Petrén y Magnusson por el demandante. En la audiencia pública, el Agente del Gobierno y el representante del demandante presentaron varios documentos.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

7. En 1974, el señor Jacobsson compró una finca de 2.644 metros cuadrados (Salem 23:1) en el centro de Rönninge, municipio de Salem, un suburbio a unos 20 kilómetros al sudoeste de Estocolmo. Está situado este terreno a unos 400 metros al noroeste de la estación de ferrocarril de Rönninge y sobre él se ha construido una casa para una familia en la que vive el interesado.

8. Cuando el demandante la adquirió, la finca estaba incluida en un plan de subdivisión (apdo. 31, posterior) de 1938, que prohibía construir sobre terrenos de menos de 1.500 m² que no dispusieran de conducciones de agua y desagües suficientes (a finales de los años sesenta se

había instalado un sistema de derivaciones de agua y de alcantarillas). La finca dependía también de un plan de zona o sector (apartado 26) de 1972, que la describía como destinada principalmente al uso público, con espacios verdes, calles y estacionamientos; y además, sometida a una prohibición de edificar de fecha 26 de agosto de 1974 vigente hasta el 1 de septiembre de 1976, en virtud del artículo 35 de la Ley de 1947 sobre la construcción («la Ley de 1947»; apartado 35, posterior). Según el Gobierno, las regulaciones de las zonas no incluidas en el plan se aplicaban también, pero el demandante lo discute (apartado 33).

9. La primera prohibición de edificar, que afectaba de esta manera a la finca del demandante, se estableció por el Consejo administrativo del Condado de Estocolmo («el Consejo») el 21 de septiembre de 1965, por un año de duración. Posteriormente, el Consejo la prorrogó por uno o dos años en cada ocasión -la última, el 11 de julio de 1985 hasta el 11 de julio de 1987- y el terreno sólo estuvo libre de la prohibición durante unos pocos y breves intervalos. El 1 de julio de 1987, al entrar en vigor la Ley de 1987 sobre la ordenación territorial y la construcción, se suprimió y sustituyó por otro nuevo el régimen existente de prohibiciones de edificar (apartados 44 y 45, posteriores).

10. El 1 de enero de 1974 el municipio de Salem se fusionó con el de Botkyrka; pero el 1 de enero de 1983 volvió a ser un municipio independiente.

11. El 28 de enero de 1975, la Comisión de la Construcción de Botkyrka, en un informe previo solicitado por el demandante, dijo que no estaba dispuesta a permitir la división del terreno. Se refería especialmente al plan de zona o sector aprobado en 1972.

12. El señor Jacobsson se dirigió al Consejo y le pidió que ordenara al Ayuntamiento que aprobara un plan de urbanismo para el centro de Rönninge. El Consejo entendió el 31 de marzo de 1976 que sólo el Gobierno era competente para actuar así; y añadió que el procedimiento del plan había llegado ya a un punto en que la orden solicitada no era necesaria.

13. El demandante reclamó también al *Ombudsman*. Éste, en carta del 25 de febrero de 1976, le contestó que conocía muy bien los problemas que podían suscitar las prohibiciones de edificar de larga duración. Después de remitirse a una de sus observaciones anteriores y a los trabajos preparatorios de la nueva legislación sobre la construcción, llegaba a la conclusión de que no se podían tomar otras medidas como consecuencia de la queja.

14. El 28 de junio de 1979 el Ayuntamiento aprobó un plan general para una parte del municipio de Botkyrka, según el cual en la finca del señor Jacobsson se podían construir casas para viviendas de más de dos pisos.

15. El 15 de enero de 1980 la Comisión de la Construcción, contestando a una petición del interesado, le dijo que no estaba dispuesta a concederle una dispensa de la prohibición o un permiso para edificar una vivienda para una sola familia y un garaje en su terreno. Acudió entonces al Consejo, alegando la nulidad de la prohibición de edificar; pero el 25 de abril de 1980 se desestimó su recurso. El Consejo se fundaba en que la resolución de la Comisión era una negativa a establecer una excepción, y puntualizaba que, en su opinión, las edificaciones proyectadas podían oponerse a la finalidad de la prohibición en vigor y entorpecer los futuros planes de urbanismo, como se indicaba en el general de 1979. No encontraba ninguna razón especial para apartarse del criterio de la Comisión.

16. En abril de 1983, la Comisión pidió al Consejo que revocase, de acuerdo con el artículo 168 de la Ley de 1947, el derecho de edificar previsto por el plan de subdivisión de 1938. El Consejo, con fecha 23 de marzo de 1984, rechazó la petición, entre otros, por los motivos siguientes:

«La larga duración de la prohibición (de edificar) se debe en gran parte a las modificaciones de las finalidades del planeamiento, como consecuencia, *inter alia*, de los cambios en la organización municipal acaecidos en dos ocasiones durante su vigencia... El Consejo considera que la prohibición en vigor da al Ayuntamiento la suficiente flexibilidad para los planes urbanos futuros. A pesar de las objeciones de algunos propietarios (incluido el demandante), entiende que no está justificada la revocación (del plan de subdivisión).»

17. El 6 de junio de 1983, el Consejo acordó prorrogar la prohibición de construir para la zona de que se trata. Decía especialmente en su resolución que el nuevo municipio (véase el apartado 10, anterior) necesitaba algún tiempo para determinar su actitud sobre la urbanización de Rönninge, y que la petición de una nueva prohibición de edificar debía fundarse en un calendario de modificaciones del plan o en otra propuesta para que se levantara la vigente. El demandante, discutiendo entre otras cuestiones la legalidad de la resolución del Consejo, reclamó ante el Gobierno, pero su recurso fue rechazado el 15 de diciembre de 1983.

18. El 13 de febrero de 1984, la Comisión ejecutiva del Ayuntamiento aprobó un programa según el cual, en la zona en que está situado el terreno del señor Jacobsson, se podían construir casas con viviendas para varias familias en 1988, añadiéndose que se daría preferencia al plan. El 23 de febrero de 1984, el Ayuntamiento aprobó un programa de edificación en el mismo sentido.

19. El 11 de julio de 1984 el Consejo estableció en la zona una nueva prohibición de edificar. En su resolución se decía que el Ayuntamiento se proponía realizar en 1984 algunos trabajos para aprobar los planes necesarios. El demandante recurrió ante el Gobierno, pero éste, fundándose en los trabajos de planeamiento en curso, rechazó el recurso el 8 de noviembre del mismo año.

20. El 12 de junio de 1984, la Comisión de la Construcción dijo en un nuevo informe previo, solicitado por el interesado, que debido a la prohibición vigente no podía conceder el permiso de construcción. El ahora demandante impugnó esta resolución ante el Consejo, alegando especialmente que la prohibición en cuanto a su terreno se había extinguido el 6 de junio de 1984. El 21 de agosto del mismo año, la Comisión admitió la existencia de un error y anuló su resolución de 12 de junio, pero aprobó otra análoga, ya que desde el 11 de julio -siempre de 1984- se aplicaba una nueva prohibición de construir.

Posteriormente, el Consejo anuló la resolución de la Comisión de 21 de agosto, rechazó el recurso contra la de 12 de junio, y puso de manifiesto que cuando examinó el asunto estaba en vigor una prohibición de edificar. El señor Jacobsson recurrió entonces ante el Tribunal administrativo de apelación de Estocolmo y ante el Gobierno. El 24 de abril de 1986, el Gobierno anuló la resolución del Consejo, considerando que la opinión de la Comisión no era vinculante y que, por tanto, no se podía recurrir. El 16 de marzo de 1987, el Tribunal administrativo de apelación desestimó el recurso del demandante con referencia a la resolución del Gobierno. El 1 de noviembre de 1988, el Tribunal Supremo denegó al interesado la autorización para recurrir en casación ante él.

21. El 20 de marzo de 1986, el Ayuntamiento aprobó un nuevo plan de zona que comprendía, entre otros, al terreno litigioso y aludía a la posibilidad de utilizarlo para edificar casas para viviendas de una o varias familias. Según el Gobierno, se trata de la última parte de los trabajos preparatorios de un plan de urbanismo. No afectó en nada a la validez del plan de subdivisión (apartado 8, precedente).

22. El 10 de julio de 1987 el interesado pidió una vez más un informe previo sobre la concesión de un permiso para construir en su terreno (apartado 9). La Comisión de la construcción acordó, sin embargo, a tenor de las normas establecidas por la Ley de 1987, aplazar su resolución durante dos años (apartado 45, posterior).

II. La legislación y la práctica interna aplicables

A. El régimen de la Ley de 1947 sobre la construcción

1. La legislación sobre la construcción y el urbanismo

23. Hasta el 1 de julio de 1987, el derecho de edificar en terreno propio se regulaba por la Ley de 1947 sobre la construcción y por un decreto aprobado por el Gobierno en 1959, haciendo uso de las facultades concedidas por aquélla (el Decreto de 1959).

24. Según el artículo 1 de la Ley de 1947, sólo se puede edificar en un terreno con un permiso y con arreglo a los requisitos establecidos por el Gobierno. El artículo 54 del Decreto de 1959 precisaba que hacía falta un permiso para cualquier nueva construcción (apartados 37 a 39, anteriores), con la excepción de algunos edificios públicos y de pequeñas ampliaciones de las residencias y fincas existentes.

25. El artículo 5 de la Ley de 1947 exigía un examen previo para determinar si la finca era adecuada en general a efectos de la construcción. El examen tenía que efectuarse según un procedimiento del planeamiento, salvo en las zonas no urbanizadas en que podía realizarse al estudiarse una petición de permiso.

2. Los planes y los reglamentos

26. El Municipio tenía que redactar un plan general o principal en la medida necesaria para servir de marco a planes más detallados. Los Ayuntamientos, en lugar de los planes generales completos, rara vez considerados necesarios, solían recurrir en esta materia a otros más sencillos y menos minuciosos, denominados habitualmente de sector o de zona, y no regidos por la ley.

27. Los planes de urbanismo se preparaban para aquellas zonas urbanas en que se consideraban necesarios (art. 24). Más detallados que los generales, señalaban las finalidades a que podían dedicarse los distintos espacios -vivienda, calles, plazas, parques, etc.- y facilitaban indicaciones concretas sobre su destino (art. 25).

28. Los planes de construcción se preparaban para las zonas muy pobladas, aunque sin exigir las detalladas disposiciones de un plan de urbanismo.

29. Los planes de urbanismo y de construcción, después de aprobarse por el Ayuntamiento, debían serlo por el Consejo administrativo del condado. Durante el procedimiento, los propietarios tenían varias ocasiones para formular sus alegaciones.

30. Si un municipio no aprobaba un plan de urbanismo o de construcción, el Gobierno podía ordenarle que lo hiciera dentro de un determinado plazo.

31. Los planes de subdivisión eran antiguos y se limitaban a definir los espacios aptos para la construcción y los destinados al uso público, sin regular aquélla en sí.

Cuando se promulgó la Ley de 1947, se consideró preferible conservarlos hasta que se

sustituyeran por otros planes. Según las disposiciones transitorias de los artículos 168 de la Ley de 1947 y 83 del Decreto de 1959, se les debía considerar a algunos efectos como planes de construcción, salvo que el Consejo administrativo del condado resolviese otra cosa.

32. Además, la Ley de 1947 reconocía a los municipios un derecho preferente de adquisición, que no se ejercitó nunca en el caso de autos, sobre determinados inmuebles afectados al uso público por un plan general o por un plan de urbanismo; por ejemplo, podían adquirir las zonas que un plan de urbanismo reservaba a espacios públicos (art. 41). El precio de compra se fijaba por el Tribunal inmobiliario o conforme a las reglas de la Ley de Expropiación de 1972 .

33. La reglamentación de las zonas no sometidas a un plan de urbanismo o de construcción prohibía, entre otras cosas, construir nuevos edificios sobre fincas consideradas no aptas por razones de interés general. Según el Gobierno, esta regulación se aplicaba también a las zonas incluidas en los planes de subdivisión, pero el demandante discrepa de esta apreciación.

3. Las prohibiciones de construir

34. Según el artículo 56 del Decreto de 1959, las autoridades no podían conceder permisos para nuevos edificios que implicaran una urbanización en una zona no incluida en un plan de urbanismo o de construcción. La prohibición no afectaba a las zonas reguladas por planes de subdivisión, aunque el Consejo podía disponer, de acuerdo con el artículo 168 de la Ley de 1947, que les fuera aplicable.

35. Cuando se consideraba la aprobación de un plan de urbanismo, el artículo 35 de la Ley de 1947 facultaba al Consejo para prohibir cualquier nueva construcción en la zona de que se tratase. La prohibición duraba un año, pero podía prorrogarse por dos años sucesivamente, con la posibilidad de conceder dispensas si no se entorpecía el procedimiento del plan.

36. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley de 1947, los preceptos sobre las nuevas construcciones se aplicaban también a «cualquier modificación de un edificio existente que, según las reglas establecidas por el Gobierno, se podía incluir en aquella clasificación». El artículo 75 del Decreto de 1959 puntualizaba:

«Se considera nueva construcción:

- a) la edificación completamente nueva;
- b) la ampliación horizontal o vertical de un edificio existente;
- c) la reconstrucción del exterior o del interior de un edificio o cualquier modificación de importancia suficiente para que se pueda equiparar a la reconstrucción;
- d) la adaptación, total o parcial, de un edificio para un uso esencialmente diferente del anterior;
- e) cualquier modificación de un edificio que se oponga al plan general, al de urbanismo o al de construcción en vigor o a los reglamentos de las actividades de la construcción en las zonas no reguladas por los dos últimos planes mencionados;
- f) cualquier otra modificación de un edificio que, en su estado actual, no se ajuste a los planes o reglamentos a que se ha hecho referencia, excepto si se trata de un inmueble destinado a vivienda, que tenga como máximo dos, o de sus anejos.

No obstante, no se considerará nueva construcción, a los efectos de este artículo, la instalación de la calefacción central, de retretes o de otros servicios sanitarios en un edificio que, incluso si no ha sido autorizada, debe mantenerse en su estado actual durante mucho tiempo.»

4. Las peticiones de permisos para construir

37. Las peticiones de permisos para construir se dirigirán a la Comisión local de la Construcción. Cuando les afecte una prohibición, se entenderá de hecho que se pide una dispensa. Sin embargo, el interesado podrá solicitar primero la dispensa y después el permiso.

38. La tramitación de una petición de permiso llevaba a averiguar si la construcción de que se trataba se oponía a un plan aprobado, a los reglamentos de las zonas no incluidas en el planeamiento o a una prohibición, y si cumplía las correspondientes exigencias técnicas. Si no existía ninguno de estos obstáculos, debía concederse el permiso.

39. Los propietarios de los inmuebles solían formular consultas, previas y no vinculantes, sobre sus posibilidades de edificar.

5. Los recursos contra las resoluciones

40. Contra la denegación de un permiso o de una dispensa por la Comisión de la Construcción se podía recurrir ante el Consejo.

41. A su vez, las resoluciones del Consejo sobre dispensas eran recurribles ante el Gobierno, y las denegaciones de permisos, ante el Tribunal administrativo de apelación. En el segundo caso se podía recurrir después al Tribunal administrativo supremo, previa una autorización. Si el Consejo resolvía las dos cuestiones a la vez, el recurso se interponía ante el Tribunal administrativo de apelación; y si éste entendía que no era necesaria la dispensa de una prohibición de edificar, continuaba examinando la cuestión del permiso. En otro caso, remitía las actuaciones al Gobierno incorporando su informe sobre el permiso solicitado.

42. No se limitaba el número de las peticiones de permisos o de dispensas que podía presentar un terrateniente. Las autoridades tenían la obligación de estudiar el problema cada vez que recibían una.

43. Si el Consejo establecía una prohibición de edificar o denegaba en primera instancia una dispensa, se podía recurrir ante el Gobierno contra la correspondiente resolución.

Además, las cuestiones sobre la aprobación por el Consejo de planes de urbanismo y de construcción se podían recurrir ante el Gobierno. Sin embargo, los propietarios afectados no podían requerir formalmente al Ayuntamiento o al Consejo para aceptar o aprobar un plan, respectivamente.

B. La Ley de 1987 sobre la ordenación territorial y la construcción

44. Desde el 1 de julio de 1987, la Ley de Ordenación Territorial y de la Construcción sustituyó a la de 1947.

45. La nueva Ley de 1987 suprimió la posibilidad de decretar la clase de prohibiciones de edificar impugnadas en el caso de autos, sustituyéndola por la facultad de la Comisión de la construcción de demorar dos años como máximo su resolución sobre la petición de permiso o de informe previo. Transcurrido dicho plazo, se debe conceder el permiso o emitir un informe

favorable, excepto si se oponen a un plan detallado, y sin perjuicio del cumplimiento de algunos requisitos de índole meramente técnica.

C. La constitución de unidades inmobiliarias

46. La división de las fincas depende de las agencias de constitución de bienes inmuebles. Las nuevas unidades se deben concebir de tal manera que todos los bienes afectados cumplan permanentemente su destino, teniendo en cuenta su situación, su superficie y otros factores. En las zonas sujetas a planes de urbanismo o de subdivisión, la división deberá ajustarse al plan. Cuando sean aplicables otras regulaciones, por ejemplo una prohibición de construir, se respetarán también.

47. Contra las resoluciones de las agencias de constitución de unidades inmobiliarias se puede recurrir ante los tribunales ordinarios.

D. La Ley de Expropiación de 1972

48. La Ley de Expropiación de 1972, en su capítulo 2, artículo 1 (apartado 32, precedente), autoriza a los municipios a expropiar para las finalidades del planeamiento urbanístico, en los términos siguientes:

«Sólo se puede expropiar un terreno sito en una zona muy poblada si se puede suponer razonablemente que será afectado, en un futuro previsible, por una actividad constructora de gran interés público o si es importante, para los fines de un desarrollo con arreglo a un plan o por cualquier otro motivo análogo, que el municipio lo adquiera.»

Las expropiaciones que se efectúen con arreglo a dicho precepto legal están sujetas, en cuanto a las indemnizaciones, a las disposiciones generales del capítulo 4 de la misma ley.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

49. El señor Allan Jacobsson, en la demanda número 10842/84, presentada ante la Comisión el 11 de enero de 1984, alegaba que, a pesar de lo dispuesto en los artículos 6.1 y 13 del Convenio, no había podido impugnar en la vía judicial la legalidad y la compatibilidad con el Convenio y con el Protocolo número 1 de las prohibiciones de construir en su terreno. Denunciaba además su larga duración, considerándolas opuestas a los artículos 17 y 18 del Convenio y 1 del Protocolo número 1.

50. La Comisión admitió a trámite la demanda el 15 de abril de 1986; y en su informe de 8 de octubre de 1987 (art. 31 del Convenio) llegó a la conclusión, por unanimidad, de que se había violado el artículo 6.1; no así los artículos 17 y 18, sin que fuera necesario examinar por separado la reclamación fundada en el artículo 13.

Sentó también la conclusión, por siete votos contra cuatro, de que no se había infringido el artículo 1 del Protocolo número 1. El texto completo de su opinión y el de los votos particulares disidentes formulados se incluyen en un anexo a esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. La violación que se alega del artículo 1 del Protocolo número 1

51. Según el demandante, las prolongadas prohibiciones de construir impuestas a su inmueble violaron el artículo 1 del Protocolo número 1, redactado en la forma siguiente:

«Toda persona natural o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar o nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados a promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes, de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de los impuestos o de otros tributos o de las multas.»

El Gobierno y la mayoría de la Comisión se oponen a esta alegación.

52. Es indudable, y el Gobierno no lo discute, que hubo una injerencia en el derecho del señor Jacobsson al respeto de sus bienes; pero hay que averiguar si infringió el artículo 1 del Protocolo número 1.

A. La regla del artículo 1 aplicable al caso de autos

53. Según la jurisprudencia del Tribunal, este artículo comprende tres reglas distintas. La primera, que se formula en la primera frase del primer párrafo y que tiene carácter general, sienta el principio del respeto de la propiedad; la segunda, en la segunda frase del mismo párrafo, se refiere a la privación de propiedad, sujetándola a determinadas condiciones; y la tercera, en el segundo párrafo, reconoce a los Estados contratantes la facultad, entre otras, de regular el uso de los bienes conforme al interés general. Sin embargo, las expresadas reglas se relacionan entre sí: la segunda y la tercera se refieren a ejemplos particulares de injerencias en el derecho de propiedad; y, por tanto, se deben interpretar a la vista del principio general establecido en la primera (véase la reciente Sentencia Tre Traktörer AB de 7 de julio de 1989, serie A, número 159, págs. 21 y 22, apartado 54).

54. En opinión del demandante, la situación que impugna se parece a la que fue objeto del caso Sporrong y Lönnroth (Sentencia de 23 de septiembre de 1982 , serie A, núm. 52), en que el Tribunal consideró aplicable la primera regla: según él, también en su caso las prohibiciones de edificar tan prolongadas se combinaban con la amenaza de expropiación, en particular como consecuencia de las facultades que el capítulo 2, artículo 1, de la Ley de 1972 concede a las autoridades municipales (apartado 48, precedente).

No obstante, el Tribunal entiende, de acuerdo con la Comisión y con el Gobierno, que la injerencia litigiosa se debió a la regulación del uso de los bienes y, por tanto, exige que se examine en el ámbito de la tercera regla, es decir, la contenida en el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1. A diferencia del caso Sporrong y Lönnroth, en el de autos no se acordó nunca una expropiación forzosa que afectara al derecho de propiedad del señor Jacobsson. Tampoco resulta de los antecedentes la existencia de otras medidas que tuvieran por finalidad o por consecuencia privarle de su derecho durante el período de que se trata; así, el Ayuntamiento no aprobó ningún plan que le concediera un derecho de preferencia para adquirir el inmueble en cuestión (apartado 32), y no consta que tuviera proyectos lo suficientemente firmes para que el interesado temiera la aplicación del capítulo 2, artículo 1, de la ley de 1972. Por consiguiente, el presente caso es completamente distinto del citado Sporrong y Lönnroth, y sólo se refiere a la regulación del uso de la finca del demandante en espera de la redacción de un plan de urbanismo (apartados 8 y 35, anteriores).

55. Según el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1, los Estados contratantes

pueden especialmente regular el uso de los bienes conforme al interés general, poniendo en vigor las leyes que consideren necesarias para este fin. Sin embargo, como este precepto debe interpretarse a la vista del principio establecido por la primera frase del primer párrafo, ha de existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende (véase la reciente Sentencia Tre Traktörer AB, ya citada antes, serie A, núm. 159, pág. 23, apartado 59. Las entidades, en la búsqueda del equilibrio justo entre el interés general de la sociedad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de la persona, disfrutan de un amplio margen de apreciación (Sentencia AGOSI, de 24 de octubre de 1986 , serie A, núm. 108, pág. 18, apartado 52).

B. El cumplimiento de los requisitos del segundo párrafo

1. La legalidad y la finalidad de la injerencia

56. El demandante alega en primer lugar que la práctica del Gobierno de confirmar las prolongadas prohibiciones de construir era, en Derecho sueco, un abuso de poder. Se apoya especialmente en varios comentarios del Comisario parlamentario criticándola (apartado 13, precedente). El Gobierno, aunque reconoce que la situación legal no era satisfactoria, «niega que las prohibiciones impugnadas infringieran la legislación vigente».

57. El Tribunal, teniendo en cuenta que su competencia para fiscalizar el respeto del Derecho interno es limitada (véase, entre otras, la citada Sentencia Tre Traktörer AB, serie A, núm. 159, pág. 23, apartado 58), no encuentra ningún motivo, lo mismo que la Comisión, para poner en duda que la injerencia litigiosa se ajustase a la legislación nacional, puesto que se fundaba claramente en la Ley de 1947 y, en especial, en su artículo 35 (apartados 8 y 35, precedentes). En cuanto a las críticas a que alude el señor Jacobsson, no se referían a la compatibilidad con el Derecho sueco del uso prolongado de las prohibiciones de edificar: el Comisario parlamentario se limitaba a poner en tela de juicio una práctica así en un Estado de Derecho, ante la falta de preceptos legales que asegurasen una indemnización a los propietarios afectados (Sentencia ya citada Sporrang y Lönnroth, serie A, núm. 52, pág. 17, apartado 42); el Tribunal volverá sobre este punto (apartados 60 y 63, posteriores).

Además, nada permite suponer que las prohibiciones impugnadas no se proponían facilitar la ordenación urbana, la cual es indudablemente de interés general, de acuerdo con el artículo 1 del Protocolo número 1.

58. A este respecto, alega el demandante que el abuso de las prohibiciones se debía probablemente a la falta de la revisión judicial del ejercicio por las autoridades de las facultades concedidas por la Ley de 1947. Sin embargo, la cuestión de las garantías contra los abusos está estrechamente relacionada con otras que el Tribunal examinará más adelante, en particular la del cumplimiento del artículo 6, en el supuesto de que sea aplicable (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia Silver y otros de 25 de marzo de 1983, serie A, núm. 61, pág. 34, apartados 90-65 a 77, posteriores).

2. La proporcionalidad de la injerencia

59. El señor Jacobsson sostiene en segundo lugar que la vigencia prolongada de estas prohibiciones le impidió, durante mucho tiempo, ejercitar el derecho que, según él, le concedía el plan de subdivisión de dividir su terreno y construir otro edificio, sin que se hubiera buscado un equilibrio justo entre la carga que tenía que soportar y la necesidad de la autoridad de ordenar la zona.

El Gobierno discute estas alegaciones, e invoca el amplio margen de apreciación con que

cuenta el Estado en el ámbito del segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1.

60. Es verdad que el interesado permaneció mucho tiempo en la incertidumbre sobre sus posibilidades de revalorizar su finca; pero el Tribunal no considera demostrado que hubiera adquirido derechos incondicionados para edificar una segunda casa. No consta que las autoridades estuvieran obligadas a concederle el permiso indispensable a la sazón: del plan de subdivisión no se deducía ningún derecho absoluto a construir el segundo edificio (apartado 8), aunque no excluyera semejante posibilidad. Además, no resulta de los autos que la regulación de las zonas sin planteamiento no fuera aplicable ni que la finca del demandante estuviera libre del requisito general de la idoneidad (apartados 25, 33 y 38). Según el Gobierno, esta exigencia hacía muy poco probable la concesión de un segundo permiso, debido al procedimiento de ordenación en curso; opinión que se apoya en los previos resultados de éste, disponibles en el momento de la adquisición y posteriormente (apartados 8, 14, 18 y 21).

Tampoco puede decirse que las prohibiciones impugnadas lesionaran un derecho adquirido e incondicional de dividir la finca en dos parcelas (apartado 46).

61. El Tribunal, lo mismo que la Comisión, entiende que el señor Jacobsson no podía razonablemente desconocer el estado de la legislación cuando compró el inmueble. Además, ha podido seguir viviendo en él en las mismas condiciones en que lo adquirió. No se ha demostrado que las prohibiciones de construir le impidieran -como dice- reparar su casa: las reparaciones ordinarias estaban autorizadas (apartado 36), y no consta que pidiera una dispensa para las de más importancia.

62. Por otra parte, las prohibiciones sólo duraban un año, con la posibilidad de renovarse por períodos de dos; periódicamente, se examinaba, por tanto, la necesidad de mantenerlas en vigor. También se podían conceder dispensas, siempre que no entorpecieran el desarrollo del plan (apartado 35). Estas medidas facilitaban el equilibrio entre el interés general y el individual.

63. Es indudable que la ordenación de la zona en que está situada la finca del demandante suscitaba problemas muy complejos (véanse los apartados 8 al 10, precedentes). El Tribunal, teniendo en cuenta lo que se ha dicho antes (apartados 60 a 62) y el margen de apreciación del Estado a tenor del segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1, llega a la conclusión, aun reconociendo, lo mismo que la Comisión, la larga duración de las prohibiciones controvertidas, de que no se pueden considerar desproporcionadas con las exigencias de la legítima finalidad que suponía para el municipio la ordenación de la zona.

64. En resumen: no se ha demostrado ninguna violación del artículo 1 del Protocolo número 1.

II. La violación que se alega del artículo 6.1 del Convenio

65. El demandante reclama también porque el Derecho sueco no le dio la posibilidad de impugnar en la vía judicial las prohibiciones de construir en su terreno. Invoca a este respecto el artículo 6.1 del Convenio que, en la parte pertinente, dice lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a que su causa se oiga... por un tribunal... que resolverá.., los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil...».

A. La posible aplicación del artículo 6.1

66. El Gobierno ha alegado ante el Tribunal que el precepto en cuestión no es aplicable a este caso. Para resolverlo hay que averiguar si se trataba de una controversia de un «derecho» que

se puede considerar, por lo menos de manera «defendible», reconocido en el Derecho interno y, en el supuesto afirmativo, si era de «naturaleza civil» según dice el artículo 6.1 (véase especialmente la citada Sentencia Tre Traktörer AB, serie A, núm. 159, págs. 16 y 17, apartado 36).

1. La existencia de una controversia sobre un derecho

67. En cuanto al primer punto, el Tribunal se remite a los principios sentados en su jurisprudencia (véase, entre otras, la Sentencia Pudas de 27 de octubre de 1987, serie A, núm. 125-A, pág. 14, apartado 31). En particular, la controversia debe ser real y seria; y puede referirse tanto a la misma existencia del derecho como a su alcance y a la manera de ejercitarlo; por último, el resultado del procedimiento ha de ser decisivo para el propio derecho.

68. Según el Gobierno, no se ha producido ninguna contienda de este carácter referente a un derecho.

Por el contrario, entiende el Tribunal que hubo sin duda una controversia real, especialmente sobre la legalidad de las resoluciones de las autoridades: el demandante, tanto ante el Consejo como ante el Gobierno, alegó inter alia que las prórrogas impugnadas no respetaban la Ley de 1947 y que las propias prohibiciones de edificar eran un abuso de poder, ya que no se había realizado ningún trabajo de ordenación (apartados 15 y 16).

69. El Gobierno, teniendo en cuenta la amplia facultad discrecional que el legislador sueco ha dejado en esta materia a las autoridades administrativas, sostiene además que el señor Jacobsson no podía alegar ningún «derecho» para construir antes de que se le concediera un permiso.

Sin embargo, el Tribunal entiende que el interesado, siempre que reuniera los requisitos establecidos por la Ley de 1947 y el Decreto de 1959 (apartado 38, anterior), podía de manera defendible considerarse titular de un «derecho» a conseguir dicho permiso. Ciertamente, su concesión en tales circunstancias suponía el ejercicio de una facultad un tanto discrecional, pero no ilimitada, puesto que las autoridades estaban sujetas a los principios legales y administrativos generalmente reconocidos (Sentencia ya citada en el caso Pudas, serie A, núm. 125-A, pág. 15, apartado 34).

70. Las prohibiciones litigiosas, subraya el Gobierno, afectaban a los derechos de muchos otros propietarios; por tanto, la controversia tenía una relación tan remota y débil con el derecho del demandante a construir que el artículo 6 no era aplicable.

Sin embargo, es indudable que las prohibiciones restringían gravemente dicho derecho (apartado 69) y que el resultado del procedimiento, en que el señor Jacobsson discutía su legalidad, era directamente decisivo para su ejercicio.

71. Por consiguiente, se trataba de una contienda sobre un «derecho», como lo ha entendido también el Delegado de la Comisión.

2. La naturaleza civil del derecho

72. Según la jurisprudencia del Tribunal, el concepto de «derechos y obligaciones de naturaleza civil» no se debe interpretar mediante una mera referencia al Derecho interno del Estado demandado. El artículo 6.1 se aplica con independencia tanto de la condición de las partes como de la naturaleza de la ley que rige en la controversia y de la autoridad competente

para resolverla; basta que el resultado del procedimiento sea decisivo para los derechos y obligaciones de carácter privado (véase la reciente y citada Sentencia Tre Traktörer AB, serie A, núm. 159, pág. 18, apartado 41).

73. En el caso de que se trata, el discutido derecho del demandante a construir en su terreno es de «naturaleza civil», a los efectos del artículo 6.1 (véase, *mutatis mutandis*, la citada Sentencia Sporrang y Lönnroth, serie A, núm. 52, pág. 29, apartado 79). Ni el carácter general de las prohibiciones de construir ni el doble hecho de que el planeamiento urbanístico dependa del Derecho público, como alega el Gobierno, y de que aquéllas sean un elemento necesario de la ordenación afectan a la cuestión.

3. Conclusión

74. En resumen, el artículo 6.1 es aplicable.

B. El cumplimiento del artículo 6.1

75. El Gobierno, en el supuesto de que el Tribunal considerara aplicable el artículo 6.1, admite que el demandante no contó con las garantías en él previstas. No obstante, el Tribunal debe averiguar si el señor Jacobsson disfrutó del «derecho a un Tribunal» que concede el citado precepto (véase la reciente y tan citada Sentencia Tre Traktörer AB, serie A, núm. 159, pág. 20, apartado 47).

76. Según el ordenamiento jurídico sueco, sólo el Gobierno podía decidir la controversia en última instancia, y la legalidad de sus resoluciones no se podía revisar por los tribunales ordinarios o administrativos ni por ningún otro órgano que pudiera considerarse como un «tribunal» en el sentido del artículo 6.1 (apartados 41 y 43, precedentes).

C. Conclusión

77. Por consiguiente, se ha violado el artículo 6.1.

III. La violación que se alega del artículo 13 del Convenio

78. Sostiene el demandante que no dispuso de ningún «recurso efectivo ante una jurisdicción nacional» para mantener sus reclamaciones.

El Tribunal, a la vista de lo ya resuelto sobre el artículo 6.1, entiende, de acuerdo con la Comisión, que no es necesario examinar también la cuestión en relación con el artículo 13, cuyas exigencias son menos estrictas y quedan absorbidas por las de aquél en el caso de autos (véase la reciente y citada sentencia Tre Traktörer AB, serie A, núm. 159, págs. 20 y 21, apartado 51).

IV. La violación que se alega de los artículos 17 y 18 del Convenio

79. Al principio, el demandante invocó también los artículos 17 y 18 del Convenio; no lo hizo así ante el Tribunal; y no es necesario examinar de oficio la cuestión.

V. La aplicación del artículo 50 del Convenio

80. El artículo 50 dispone lo siguiente:

«Si la resolución del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por

una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una parte contratante se opone, total o parcialmente, a las obligaciones que se derivan del... Convenio, y si el Derecho interno de dicha parte sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de dicha resolución o medida, la resolución del Tribunal concederá, si procede, una reparación equitativa a la parte lesionada.»

El demandante pide una indemnización por los daños y perjuicios materiales y el reembolso de sus gastos y costas.

A. Los daños y perjuicios materiales

81. El demandante reclama, en primer lugar, 800.000 coronas suecas (SEK) por su inmueble; en segundo lugar, una indemnización por la pérdida de renta causada por las prohibiciones de construir, a razón del 10 por 100 del valor de la finca por año; y, finalmente, 213.000 SEK por la baja de su nivel de vida debida, en su opinión, a la imposibilidad, como consecuencia de las prohibiciones, de reparar y mejorar su propiedad. Reclama también los intereses correspondientes a estas sumas.

82. Sin embargo, el Tribunal está de acuerdo con el Gobierno en que no hay relación de causa a efecto entre la violación del artículo 6.1, reconocida por esta Sentencia, y el daño material alegado. Es cierto que las prohibiciones de edificar afectaron a las perspectivas de uso y de desarrollo del inmueble; pero el Tribunal no puede hacer suposiciones sobre el resultado que habría conseguido el señor Jacobsson si hubiera podido reclamar en la vía judicial.

Por consiguiente, no puede conceder ninguna indemnización por este motivo.

B. Gastos y costas

83. El demandante reclama 581.183,35 SEK por sus gastos y costas en el ámbito interno y ante los órganos del Convenio.

84. El Gobierno discute varias partidas. Sólo considera razonable 39.301,80 SEK por gastos y 187.480 SEK en concepto de honorarios del señor Tullberg. Además, le parecen innecesarios o excesivas las cantidades por un total de 240.000 SEK por la retribución de los peritos utilizados por dicho señor.

85. El Tribunal, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, en particular la conclusión a que ha llegado de que no se violó (principal cuestión litigiosa) el artículo 1 del Protocolo número 1, y resolviendo equitativamente, a tenor del artículo 50 del Convenio, entiende que el señor Jacobsson tiene derecho al reembolso de 80.000 SEK por gastos y costas.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

1. *Falla* que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1;
2. *Falla* que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio;
3. *Falla* que no procede examinar el caso en relación con los artículos 13, 17 y 18;
4. *Falla* que Suecia debe pagar al demandante, por gastos y costas, ochenta mil coronas

suecas (80.000);

5. *Rechaza* la petición de una indemnización en equidad en cuanto al exceso.

Hecha en francés y el inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de los Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 25 de octubre de 1989.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-Andre Eissen, SECRETARIO

Se une a esta sentencia, de acuerdo con los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento del Tribunal, el voto particular de conformidad del señor De Meyer.

Rubricado: R. R. Rubricado: M.-A. E.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SEÑOR DE MEYER

Las razones de mi opinión de que el artículo 6.1 del Convenio era aplicable en el caso de autos son menos complejas que las de la sentencia.

El demandante había suscitado «una cuestión sobre la determinación» de sus derechos de propiedad tal como estaban afectados por la regulación de la construcción, la ordenación del territorio y su aplicación.

Esto es suficiente, a mi entender, tanto más cuanto que el «derecho de propiedad... tiene sin duda naturaleza civil». No teníamos por qué preocuparnos de si se podía considerar este derecho, «por lo menos, de manera defendible, reconocido en el Derecho interno» o de si «la controversia» era «real y seria». Estas cuestiones, cuando se plantean, se deben resolver en el ámbito nacional. En relación al artículo 6.1 del Convenio, sólo debemos comprobar si el derecho alegado podría ser determinado en aquel ámbito de acuerdo con los principios reconocidos en dicho precepto y, en el supuesto afirmativo, si efectivamente lo fue.

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 8 de octubre de 1987)

A. Las cuestiones litigiosas

127. Las cuestiones litigiosas son las siguientes:

Si la prolongada prohibición de construir en la finca del demandante violó su derecho garantizado por el artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio.

Si el artículo 6.1 del Convenio es aplicable en este caso y, en el supuesto afirmativo, si se ha violado.

Si se ha violado el artículo 13 del Convenio.

Si se han violado los artículos 17 y 18 del Convenio.

B. El artículo 1 del Protocolo número 1

128. El artículo 1 del Protocolo número 1 dice lo siguiente:

«Toda persona natural o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados a promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos o de otros tributos o de las multas.»

129. Recuerda la Comisión que el demandante, cuando compró el terreno, sabía que estaba sujeto a una prohibición de construir, en vigor hasta el 1 de septiembre de 1976, que se prorrogó después en varias ocasiones. Según la legislación sueca, el interesado tiene el derecho de edificar en su terreno con tal que la construcción proyectada se ajuste a un plan aprobado y a las regulaciones de las zonas no sujetas a un plan, no esté afectada por una prohibición de construir y cumpla los requisitos técnicos correspondientes (véase el apartado 45). No hay aprobado un plan que prohíba la construcción de una segunda casa en el terreno del demandante. Las partes discuten hasta qué punto las normas de las zonas no sometidas a un plan pueden afectar a la edificación proyectada. Sin embargo, es claro que al mantenerse la prohibición se ha impedido al demandante construir una nueva casa en su finca. Por tanto, la prohibición ha tenido el efecto de suspender el derecho condicional de edificar que, en otro caso, habría tenido.

130. La Comisión considera que, dadas estas circunstancias, la reiterada prohibición de construir que gravaba el terreno del demandante era una injerencia en su derecho al respeto de sus bienes, garantizado por el artículo 1 del Protocolo número 1 (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Sporrang y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982 , serie A, núm. 52, pág. 23, apartado 60).

131. Sin embargo, no se puede considerar que se «privó» al demandante de su propiedad, en el sentido de la segunda frase del primer párrafo del artículo 1. En opinión de la Comisión, se debe examinar la injerencia de que se trata en relación con el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1 (véase la sentencia, antes mencionada, en el caso Sporrang y Lönnroth, pág. 23, apartado 60, y pág. 25, apartado 64).

132. Por tanto, hay que estudiar si la continuada prohibición de construir estaba justificada por el segundo párrafo de dicho precepto y como consecuencia si era «necesaria para regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general». La misión de los órganos del Convenio a este respecto es revisar la legalidad, el fin y la proporcionalidad de la prohibición (véase, por ejemplo, la demanda núm. 10378/83, resolución de 7 de diciembre de 1983, *Resoluciones e Informes*, núm. 35, pág. 235). La cuestión de la proporcionalidad exige determinar si los medios empleados guardaban la debida proporción con el fin que se perseguía, es decir, si se ha mantenido un equilibrio justo entre el interés general y el individual. El Estado disfruta a este respecto de un amplio margen de apreciación, tanto para escoger los medios de ejecución como para decidir si sus consecuencias están justificadas por el interés general para alcanzar la finalidad pretendida (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia AGOSI de 24 de octubre de 1986 , serie A, núm. 108, pág. 18, apartado 52).

133. Sostiene el demandante que la continua prolongación de la prohibición de construir por las autoridades fue un abuso de poder, puesto que no habían empezado sus trabajos para la aprobación de un plan de urbanismo. En su opinión, las renovaciones de la prohibición violaron la Ley de 1947. Por su parte, el Gobierno discute estas alegaciones, diciendo que la medida se tomó con arreglo a dicha Ley, que se revisó en varias ocasiones y que se consideró justificado mantenerla por razones de interés general.

134. La Comisión comprueba que la prohibición se dictó en virtud de la Ley de 1947, especialmente a tenor del artículo 35 en relación con el 15. Por tanto, tiene fundamento legal en el Derecho sueco. Los mismos preceptos permiten también su prórroga. Dadas estas circunstancias, no hay duda de la legalidad de la prolongada prohibición. Por otra parte, también cree la Comisión que, impuesta en virtud de la citada Ley de 1947, respondía al interés general. Como dijo en el caso Sporrang y Lönnroth (informe ya citado antes, serie B, núm. 46, pág. 50, apartado 111), «en la sociedad contemporánea, siempre más compleja y desarrollada, es indispensable que se regule el uso del suelo por planes detallados y cuidadosos». Los Estados deben contar, por tanto, con los instrumentos necesarios para programar y regular las actividades de la construcción. En consecuencia, la Ley de 1947 y los procedimientos para el plan que establece son en principio medidas que se toman por motivos de interés general. En el caso que nos ocupa, se prohibió la construcción para facilitar los futuros planes urbanos. Las autoridades volvieron a examinar la prohibición en interés de dichos planes. La Comisión llega, pues, a la conclusión de que se trataba de una medida legal al servicio del interés general.

135. En cuanto a la proporcionalidad entre la injerencia en los derechos de propiedad del demandante y la finalidad perseguida, la Comisión señala lo siguiente:

«El planeamiento urbanístico, en particular en las zonas que varían constantemente, es un procedimiento complejo que requiere bastante tiempo. La prohibición de construir durante la preparación del plan es una medida importante para facilitarlo que, a veces, debe mantenerse durante un lapso considerable. En el caso presente, se ha complicado además por las diferencias de opinión y por la fusión y luego separación de dos municipios.»

136. La Comisión, a la vista de los hechos de autos, entiende que este interés general es más importante que el del demandante. Cuando compró la finca en 1974, debía conocer que estaba sujeta a una prohibición de edificar desde 1965, con excepción de algunas interrupciones, y que la vigente en la fecha de la adquisición duraba hasta el 1 de septiembre de 1976. Debía suponer también que la prohibición, impuesta durante la preparación del planeamiento, se sustituiría oportunamente por un plan de urbanismo que, probablemente, no le permitiría edificar una segunda casa en su terreno. Subraya a este respecto la Comisión que, en el momento de la compra, la finca del demandante estaba sujeta, de acuerdo con el plan de la zona, al uso previsto para espacios verdes, apertura de calles o estacionamientos. Posteriormente, se modificó este plan con el propósito de construir casas para muchas familias. Por otra parte, las normativas de las zonas no incluidas en un plan se aplicaban también a la finca del demandante. Además, debía conocer que para edificar una nueva casa en su terreno se necesitaba un permiso y que, si lo solicitaba, se examinaría especialmente si se respetaban las condiciones de la Ley de 1947 y del Reglamento de 1959. La Comisión, a la vista de estas circunstancias, entiende que el demandante no tenía ningún derecho adquirido para edificar en su terreno; y, además, tampoco podía esperar razonablemente que se le concediera el permiso para construir en él una segunda casa. Las disposiciones del plan de subdivisión de 1938 no afectan en nada a esta cuestión.

137. La Comisión señala también que el demandante reside desde la compra en la casa construida en su terreno. No se le ha obligado a venderla. Es cierto que la prolongada

preparación del plan le ha dejado en la incertidumbre sobre el futuro de su finca. Sin embargo, esta situación en parte ya existía cuando la compró. Además, si se expropiara, contaría con las garantías de la indemnización prevista legalmente. En resumen, la Comisión considera que el demandante ha podido hacer uso de su terreno en la forma que razonablemente podía esperar cuando lo compró. Aunque la larga duración de la prohibición de edificar suscita las lógicas preocupaciones, la Comisión, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación de que disfrutaban los Estados contratantes en esta materia, entiende que, en las circunstancias que concurren en este caso, la prolongación de la medida está proporcionada con la legítima finalidad que persigue.

138. La Comisión opina, por tanto, que la injerencia en el derecho del demandante al pacífico disfrute de sus bienes estaba justificada de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo número 1.

Conclusión

139. La Comisión sienta la conclusión, por siete votos contra cuatro, de que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1.3 **C. El artículo 6 del Convenio**

a) La posible aplicación del artículo 6.1 del Convenio

140. El artículo 6.1 del Convenio empieza diciendo lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se siga con justicia, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.»

141. La jurisprudencia ha declarado que las autoridades, al acordar la expropiación de los bienes de una persona, «resuelven» sobre sus «derechos de naturaleza civil» (véanse la Sentencia Sporrang y Lönnroth, ya citada antes, págs. 29 y 30, apartados 80, 81 y 83, y el informe de la Comisión en el caso Boden contra Suecia, de 15 de mayo de 1986, apartados 33 y 36).

142. Opina la Comisión que la resolución que establezca o prorrogue una prohibición de construir en una propiedad de una persona, aunque de distinta naturaleza, «resuelve» sobre sus «derechos civiles», puesto que, como se dice en el apartado 129, limita claramente el ejercicio del derecho de dominio sobre aquélla. No afecta a esta conclusión, en contra de lo que sostiene el Gobierno, el hecho de que el procedimiento del planeamiento urbanístico forme parte del Derecho público y que las prohibiciones de edificar sean un elemento necesario de aquél.

143. El artículo 6.1 del Convenio garantiza a toda persona que se queja de una injerencia ilegal en sus «derechos de naturaleza civil» por el poder público, el de dirigirse a un tribunal que reúna los requisitos que el mismo precepto establece (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, pág. 20, apartado 44). El litigio el conflicto debe ser «real y serio» (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Benthem de 23 de octubre de 1985, serie A, núm. 97, pág. 12, apartado 32).

144. La Comisión considera que en el caso de autos la controversia fue «real» y «seria», especialmente en cuanto a la conformidad de la renovación de la prohibición con la legislación sueca. Subraya en particular las alegaciones del demandante de que las reiteradas

renovaciones de dicha medida se oponían a la Ley de 1947 y además no cumplían su finalidad, puesto que entre tanto no se efectuó ninguno de los trabajos del plan, cuestiones planteadas ante el Consejo administrativo del condado y ante el Gobierno (apartados 22 y 23). Incluso afirma el demandante que las autoridades incurrieron en un abuso de poder.

145. De acuerdo con lo dicho, cree la Comisión que el artículo 6.1 era aplicable al litigio sobre la prohibición de construir.

b) El cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio

146. Hay que estudiar a continuación si el demandante tenía la posibilidad de someter la controversia sobre la prohibición de construir a un «tribunal» que reuniera los requisitos del artículo 6.1 del Convenio.

147. Recuerda la Comisión que el demandante recurrió contra las prohibiciones de edificar decretadas el 6 de junio de 1983 y el 11 de julio de 1984 por el Consejo administrativo del condado, y que el Gobierno rechazó los recursos el 15 de diciembre de 1983 y el 8 de noviembre de 1984, respectivamente. No cabe ningún recurso contra las resoluciones del Gobierno.

148. El Gobierno reconoce que su procedimiento para conocer de la cuestión no cumplía las exigencias del artículo 6.1 del Convenio.

149. En opinión de la Comisión, los procedimientos entablados ante el Gobierno sobre la prohibición de construir no eran los que, según el artículo 6.1, se promueven ante un «tribunal».

150. El Gobierno no ha mencionado ningún posible recurso que permitiera revisar sus resoluciones sobre dicha prohibición, y que reuniera los requisitos del citado precepto del Convenio.

151. La Comisión recuerda a este respecto que el Tribunal, en su Sentencia en el caso Sporrang y Lönnroth, examinó si una demanda presentada ante el Tribunal administrativo supremo para la reapertura de un procedimiento contra una resolución del Gobierno era un recurso de acuerdo con lo que exige el artículo 6.1 del Convenio; y que entendió que no era suficiente a estos efectos (Sentencia Sporrang y Lönnroth, *loc. cit.*, págs. 30 y 31, apartados 84 a 87).

152. De todo lo cual se deduce que el demandante no dispuso de un procedimiento que reuniera las condiciones que señala el (tantas veces) citado artículo del Convenio en su controversia sobre la prohibición de construir.

Conclusión

153. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio.

D. El artículo 13 del Convenio

154. Sostiene también el demandante que no contó con ningún recurso efectivo ante una jurisdicción nacional para reclamar contra las presuntas violaciones. Invoca a este respecto el artículo 13 del Convenio, redactado en los términos siguientes:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en esta Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional, incluso cuando la violación se haya cometido por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

155. La Comisión, teniendo en cuenta la conclusión a que ha llegado en relación con el artículo 6.1 (apartado 153), no considera necesario examinar el caso en el ámbito del artículo 13. Las exigencias menos rigurosas del artículo 13 quedan aquí absorbidas por las del artículo 6.1 (véase especialmente la sentencia *Sporrong y Lönnroth*, *loc. cit.*, pág. 31, apartado 88).

Conclusión

156. La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no es necesario examinar por separado si se ha violado el artículo 13 del Convenio.

E. Los artículos 17 y 18 del Convenio

157. El demandante invoca también los artículos 17 y 18 del Convenio. Sin embargo, la Comisión, después de sus conclusiones sobre el artículo 1 del Protocolo número 1 (apartado 139), no cree que se hayan violado estos preceptos.

Conclusión

158. La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que no se han violado los artículos 17 y 18 del Convenio.

F. Resumen

159. La Comisión sienta la conclusión, por siete votos contra cuatro, de que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1 (apartado 139).

La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio (apartado 153).

La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no es necesario examinar por separado si se ha violado el artículo 13 del Convenio (apartado 156).

La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no se han violado los artículos 17 y 18 del Convenio (apartado 158).

Firmado: C. A. Nørgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DE LOS SEÑORES ERMACORA Y BUSUTTIL

No estamos de acuerdo con la mayoría en que no se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1.

En nuestra opinión, las prolongadas prohibiciones de construir no cumplían el requisito de la proporcionalidad. Para cumplirlo, hay que mantener un equilibrio justo entre el interés general y el de la persona cuyos derechos fundamentales deben protegerse. Creemos que la duración de las prohibiciones era excesiva en este caso. El terreno que el demandante compró en 1974

estaba sujeto entonces a una prohibición desde hacía casi diez años. La existente en la fecha de la compra debía durar hasta 1976; sin embargo, se ha renovado constantemente y se ha mantenido en vigor veintidós años. Las normas legales aplicadas al demandante, y que se invocan para justificar la prohibición, no están formuladas de manera que permita a los afectados prever razonablemente su duración. En consecuencia, el demandante ha estado mucho tiempo en total incertidumbre sobre el futuro de su terreno. Señalaremos en particular que algunos planes municipales suponían incluso una amenaza de expropiación para la finca de que se trata.

Aunque reconocemos que la ordenación de la construcción es importante y de interés general en la sociedad moderna, entendemos también que el procedimiento democrático que normalmente existe en el planeamiento no debe ser indefinido. El preámbulo del Convenio recuerda que el mantenimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales descansa esencialmente en un régimen político verdaderamente democrático. Ahora bien, un régimen sólo podrá serlo «de verdad» si las resoluciones finales sobre las cuestiones de esta naturaleza se toman en un lapso mucho más breve que el del caso de autos.

El artículo 1 del Protocolo número 1 implica una exigencia de procedimiento, aunque no lo diga tan expresamente (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Agosi de 4 de octubre de 1986 , serie A, núm. 108, págs. 19 a 21, apartados 55 a 62). Esto nos parece especialmente importante en el caso presente. Consideramos inadmisibles que el Derecho sueco no facilite al demandante ninguna posibilidad de acudir a un tribunal para que examine si, como pretende, las autoridades administrativas y el Gobierno han aplicado ilegalmente la Ley de la Construcción.

Por estas razones, opinamos que se ha violado el artículo 1 del Protocolo número 1.