

CASO MATS JACOBSSON CONTRA SUECIA

Artículo 6.1 (Derecho a la tutela judicial) Sentencia de 28 de junio de 1990

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

Señores R. Ryssdal, Presidente; Señora Bindschedler-Robert, Señores B. Walsh, J. de Meyer, N. Valticos, Señora E. Palm, Señor I. Foighel,

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

Después de deliberar en privado los días 22 de febrero y 21 de mayo de 1990,

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

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno del Reino de Suecia («el Gobierno») sometieron este asunto al Tribunal los días 12 de abril y 23 de mayo de 1989, dentro del plazo de tres meses establecido por los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 11309/84, deducida contra el Reino de Suecia y presentada ante la Comisión por un ciudadano sueco, el señor Mats Jacobsson, el 5 de agosto de 1984, con arreglo al artículo 25.

El escrito de la Comisión se remitía a los artículos 44 y 48 y a la declaración de Suecia reconociendo la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Su objeto, lo mismo que el de la demanda del Gobierno, era que se resolviera si los hechos de autos ponían de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones impuestas por los artículos 6 y 13 del Convenio.

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 nombró abogado a este respecto (art. 30).

3. La Sala que debía constituirse comprendía, como miembros natos o de oficio, a la señora E. Palm, juez elegido por su nacionalidad sueca (art. 43 del Convenio), y al señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. *b)* del Reglamento]. El 29 de abril de 1989, el Presidente designó por sorteo celebrado ante el Secretario a los cinco miembros restantes, la señora D. Bindschedler-Robert y los señores B. Walsh, J. de Meyer, N. Valticos e I. Foighel (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. El señor R. Ryssdal, después de tomar posesión de la Presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al Letrado del demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). De acuerdo con la correspondiente providencia del Presidente, los días 1 y 11 de diciembre de 1989 se recibieron en Secretaría las Memorias o alegaciones por escrito del Gobierno y del demandante, respectivamente. El 16 de enero de 1990 el Secretario de la Comisión comunicó al del Tribunal que el Delegado expondría su parecer en la audiencia del

litigio.

5. El 26 de enero de 1990, el Presidente, después de consultar a los comparecientes por mediación del Secretario, señaló el 20 de febrero del mismo año como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

6. La audiencia se celebró públicamente el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal se reunió antes en sesión preparatoria.

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, Magistrado, ex asesor jurídico del Ministerio de la Vivienda y de Ordenación Territorial, asesor;

el señor H. Lagergren, asesor jurídico del Ministerio de la Vivienda y de Ordenación Territorial, asesor;

el señor P. Boquist, asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, asesor.

b) Por la Comisión:

la señora G. Thune, delegada.

c) Por el demandante:

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

el señor U. Brunfelter, letrado, asesor.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas del señor Corell, en nombre del Gobierno; de la señora Thune, por la Comisión, y del letrado del demandante, señor Tullberg, quien, con autorización del Presidente, presentó varios documentos durante la celebración de la audiencia (art. 37.1, segundo párrafo, del Reglamento).

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

7. El señor Mats Jacobsson es propietario de un terreno de 2.079 m², Tullinge 17:289 (anteriormente «Stadsäga», «Stg», 3594), situado en Botkyrka -un municipio de los alrededores del sur de Estocolmo-, en el que se ha construido una casita.

8. Cuando lo compró en 1973, estaba incluido en un plan de construcción vigente desde 1938 («el plan de 1938»), según el cual en principio ningún terreno edificable podía tener menos de 1.500 m², con la excepción del que tuviera un mínimo de 1.000 m² en un lugar que constara con conducciones de agua y alcantarillas suficientes.

9. Desde junio de 1954 la finca ha estado sujeta casi siempre a una serie de prohibiciones provisionales de construir, de un año o dos de duración, con arreglo al artículo 109 de la Ley reguladora de la Construcción de 1947 («la Ley de 1947») -véase el apartado 23, posterior-, en espera de que se modificara el plan vigente. Desde la misma fecha, se ha prohibido también cualquier construcción en la zona en virtud del artículo 110 (véase el posterior apartado 24), hasta que se disponga de adecuadas carreteras, de conducciones de agua y de alcantarillado.

10. Después de las reclamaciones del demandante y de otras personas por el defectuoso sistema de desagües de la zona en que está su finca, el Consejo administrativo del Condado pidió al Ayuntamiento, en junio de 1981, que instalara una red de alcantarillado antes de que terminara 1982, como así lo hizo.

11. El 16 de diciembre de 1982 el Ayuntamiento aprobó una propuesta de modificación del plan de 1938, especialmente para que cualquier terreno edificable, contara o no con conducciones de agua y alcantarillas, tuviera en lo sucesivo por lo menos 1.500 m² de superficie. Se pretendía también prohibir cualquier nueva construcción en el sitio en que está la casa del demandante.

12. El señor Mats Jacobsson formuló sus reparos a la propuesta. Según dijo, las modificaciones limitarían injustificadamente la construcción y suprimirían ilegalmente el derecho de edificar una segunda vivienda, que correspondía con anterioridad a inmuebles como el suyo según el plan de 1938.

Sin embargo, el Consejo aprobó el 4 de julio de 1983 el plan modificado, en virtud del artículo 108 de la Ley de 1947 (véase el posterior apartado 21). En su resolución, decía, entre otras cosas, que era admisible que el Municipio sólo permitiera un limitado uso del suelo, y que no se podía considerar esta política opuesta a la Ley de 1947.

En cuanto al derecho de edificar, señalaba lo siguiente:

«Stg 3594 tiene 2.079 m². El plan de 1938 exige para las parcelas edificables una superficie mínima de 1.500 m². Sin embargo, permite reducirla a 1.000 m² si el terreno está en una zona provista de conducciones de agua y de alcantarillas, antes o con ocasión de la construcción, y con arreglo a un plan aprobado por el Consejo de higiene; pero esto supone una iniciativa privada para una instalación común de varias fincas con la finalidad de edificar en ellas. Ahora bien, desde 1954, fecha de la prohibición de construir decretada conforme al artículo 110 de la Ley (de 1947), los propietarios no han tomado ninguna medida en este sentido. Las actuales conducciones de agua y las alcantarillas sólo han sido necesarias para resolver los problemas sanitarios surgidos en la zona a pesar de la amplia extensión de las parcelas edificables. Por consiguiente, no se pueden considerar cumplidas las condiciones establecidas por el plan para autorizar las parcelas menores de 1.500 m². Por ello, el Consejo administrativo del Condado entiende que el plan en vigor no concede ningún derecho manifiesto a dividir Stg 3594.

En consecuencia, el Consejo, teniendo en cuenta el interés general en no prejuzgar los futuros planes, considera admisible la resolución municipal desestimando la petición de nuevos derechos para edificar presentada por el señor Jacobsson.»

13. El 19 de enero de 1984 el Gobierno rechazó el recurso interpuesto por el demandante contra la resolución del Consejo, salvo en un punto: admitió que el señor Jacobsson no necesitaría derribar su casa para poder edificar en su finca (apartado 11, anterior).

14. El demandante pidió al tribunal administrativo supremo la reapertura del procedimiento,

alegando que la resolución del Gobierno se fundaba en presupuestos falsos y que el plan propuesto infringía la ley. El tribunal rechazó la pretensión el 5 de junio de 1984.

II. El Derecho y la práctica interna aplicables

A. *La legislación sobre la construcción y el urbanismo*

15. Hasta el 30 de junio de 1987 el derecho de edificar en terreno propio se regía por la Ley de 1947 y por un Decreto aprobado por el Gobierno en 1959 en cumplimiento de la misma («el Decreto de 1959»). Desde el 1 de julio de 1987 regula esta materia una nueva ley de ordenación territorial y de la construcción que, sin embargo, no ha de tenerse en cuenta en el caso presente.

16. Según el artículo 1 de la Ley de 1947, la construcción en terreno propio exigía un permiso con las condiciones establecidas por el Gobierno. El artículo 54 del Decreto de 1959 especificaba que se requería el permiso para cualquier nueva construcción, con la excepción de algunos edificios públicos y de pequeñas adiciones a las residencias y fincas existentes.

17. El examen de la petición de un permiso para edificar suponía averiguar si el proyecto no se oponía a ningún plan vigente (o, en su caso, a los reglamentos de las zonas no sujetas al planteamiento urbanístico) o a una prohibición de construir y si cumplía los requisitos técnicos pertinentes. Cuando no existía ninguno de estos obstáculos, se debía conceder la autorización.

18. El artículo 5 de la Ley de 1947 condicionaba la construcción al previo examen de si la propiedad era adecuada para ella desde la perspectiva general. El examen se efectuaba en principio en un procedimiento de planeamiento urbanístico.

B. *Los planes de construcción*

19. La Ley de 1947 disponía que la detallada regulación del aprovechamiento del suelo se haría en los planes de urbanismo o de construcción.

20. Un plan de construcción debía establecer los límites de las zonas con tal o cual finalidad (art. 107 de la Ley de 1947) y cualquier regulación especial del aprovechamiento o del uso de las correspondientes zonas, como por ejemplo la prohibición de utilizar una determinada parte del suelo.

21. Según el artículo 108 de la Ley de 1947, los planes de construcción (y sus modificaciones: art. 23 del Decreto de 1959) se aprobaban por el Ayuntamiento, y después por el Consejo Administrativo del Condado, antes de entrar en vigor. El propietario que se considerase lesionado por la resolución del Consejo aprobando un plan podía impugnarla ante el Gobierno, en primera y en segunda instancia (art. 150).

22. La Ley de 1947 no establecía las condiciones de fondo para la modificación o la aprobación de un plan de construcción. Sin embargo, las autoridades al considerar si una modificación podía limitar o suprimir el derecho de edificar que reconocía a un propietario el plan en vigor, debían pesar de una parte el interés público que así lo aconsejaba, y de otra la lesión del interés privado en juego (arts. 4 de la Ley de 1947 y 9 del Decreto de 1959).

C. *Las prohibiciones de construir*

23. Cuando se consideraba la posible aprobación o modificación de un plan, el artículo 109 de la Ley autorizaba al Consejo a prohibir, a petición del Ayuntamiento, las nuevas construcciones

en la zona. La prohibición tenía como máximo un año de duración, pero el Consejo podía prorrogarla hasta dos años cada vez.

24. El artículo 110, apartado 1, prohibía cualquier nueva construcción que no se ajustase al plan aplicable. El apartado 2 del mismo precepto autorizaba al Consejo para impedir una construcción así, en una zona incluida en dicho plan, hasta que se la dotara de carreteras, de conducciones de agua y de alcantarillado suficientes.

25. El Consejo podía establecer excepciones a dichas prohibiciones; pero en tanto en cuanto se apartaran de un plan de construcción sólo podía hacerlo con la conformidad de la comisión de construcción del Ayuntamiento (art. 110 de la Ley). La Comisión podía conceder la exención en primera instancia si el Gobierno le había delegado la competencia a este respecto.

La denegación era recurrible ante el Gobierno en única instancia; pero si una comisión de la construcción no admitía que se prescindiera del plan no cabía ningún recurso (art. 71 del Decreto de 1959).

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

26. El señor Mats Jacobsson acudió a la Comisión el 5 de agosto de 1984 con la demanda número 11309/84.

Denunció en ella la violación de los artículos 6.1 y 13 del Convenio, alegando que ningún tribunal podía conocer de sus derechos a tenor del plan de 1938. Denunció también una infracción del artículo 1 del Protocolo número 1, fundándose en que se le había privado de su derecho a usar su finca de acuerdo con dicho plan sin que lo justificase el interés general.

27. El 8 de octubre de 1985 la Comisión declaró inadmisibile la demanda; pero el 8 de marzo de 1988, después de la reapertura del procedimiento, la admitió a trámite salvo en cuanto al artículo 1 del Protocolo número 1.

En su informe de 16 de marzo de 1989 (art. 31 del Convenio) llegó a la conclusión (por catorce votos contra tres) de que se había violado el artículo 6.1 y (por unanimidad) de que no procedía examinar por separado la reclamación sobre el artículo 13. El texto íntegro de la opinión de la Comisión y de los votos particulares disidentes formulados se incluyen un anexo a esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. La violación alegada del artículo 6.1 del Convenio

28. El demandante critica al Derecho de Suecia por no haberle dado la posibilidad de acudir a un tribunal para impugnar la resolución de modificar el plan de construcción de 1938 aplicable a la finca de su propiedad. Se funda para ello en el artículo 6.1 del Convenio que dispone, en la parte pertinente, 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.»

La Comisión está de acuerdo con esta opinión.

A. La posible aplicación del artículo 6.1

29. Por su parte, el Gobierno alega que el artículo 6.1 no es aplicable a este caso.

1. La existencia de un litigio sobre un derecho

30. El Tribunal, para resolver esta cuestión, tiene que averiguar primero si hubo una controversia sobre un «derecho» que se pueda considerar, de manera indefendible, reconocido en el Derecho interno. Según los principios que se deducen de su jurisprudencia (véase, entre otras, la Sentencia Pudas de 27 de octubre de 1987, serie A, núm. 125-A, pág. 14, apartado 31), la contienda debe ser real y seria; puede referirse tanto a la misma existencia del derecho como a su extensión y a su forma de ejercitarlo; y, finalmente, el resultado del procedimiento ha de ser directamente decisivo para dicho derecho.

31. Según el Gobierno, la modificación del plan tenía un carácter normativo o general tan claro que no se puede decir que estuviera en juego un derecho del demandante.

El Tribunal, en su Sentencia en el caso James y otros de 21 de febrero de 1986, citada por el Gobierno, ha establecido que el artículo 6.1 en sí mismo no garantiza a los «derechos y obligaciones» (de naturaleza civil) ningún determinado contenido en el ordenamiento legal de los Estados contratantes (serie A, núm. 98, pág. 46, apartado 81). En aquel caso, no se podía hablar de una controversia sobre la existencia de un derecho reivindicado por los demandantes, desde el momento en que el Parlamento, por medio de una ley, lo había suprimido sin ambages. Por el contrario, en el asunto presente, los derechos aducidos por el señor Mats Jacobsson estaban reconocidos en el Derecho interno, aunque la Ley de 1947 subordinase su ejercicio a determinadas condiciones, muchas de ellas a fijar por la Administración, en virtud de la autorización conferida por aquélla, en algunos casos mediante resoluciones de alcance general (apartados anteriores 15 a 25). Por consiguiente, podía suscitarse un litigio, en el sentido del artículo 6, sobre la existencia de estos derechos si se alegaba que dichas resoluciones infringían la ley.

32. El Gobierno alega además que, teniendo en cuenta las amplias facultades discrecionales que el Parlamento sueco ha dejado en esta materia a la Administración, no podía suscitarse una contienda real y seria sobre los derechos del demandante a edificar y a parcelar antes de la concesión del correspondiente permiso. Y añade que como el interesado nunca los ejercitó, no pueden entrar en juego a los efectos del artículo 6.1. Sin embargo, el Tribunal considera claro que el señor Mats Jacobsson, siempre que se cumplieran los requisitos legales (en especial, los establecidos por la Ley de 1947 y demás preceptos aplicables, apartados 16 a 25 anteriores), podía alegar de manera defendible que según el plan de 1938 tenía, entre otros, el derecho de construir una segunda casa sobre su terreno y de conseguir el necesario permiso. Ciertamente, la resolución de modificar el plan suponía el ejercicio de alguna facultad discrecional por las autoridades competentes; pero no era ilimitada puesto que estaba vinculada por unos principios legales y administrativos generalmente reconocidos (véase, en especial, la Sentencia Allan Jacobsson de 25 de octubre de 1989, serie A, núm. 163, pág. 20, apartado 69). Por tanto, no tiene importancia que el demandante, como lo subraya el Gobierno, no utilizara sus controvertidos derechos en virtud del plan, por ejemplo construyendo una segunda casa en su finca.

Su discrepancia con las autoridades se refería a la legalidad de las modificaciones del plan. En particular, habían roto aquéllas con una práctica muy antigua, deducida del artículo 4 de la Ley de 1947 (véase el apartado 22, anterior), según la cual sólo se requería la aprobación de nuevos planes si se concedía un derecho de indemnización por las pérdidas superiores al 20 por 100 de los derechos de edificar existentes; además, el señor Mats Jacobsson también

planteó la cuestión de la legalidad ante el tribunal administrativo supremo al pedir la reapertura del procedimiento (apartado 14).

El Gobierno pretende deducir, especialmente del rechazo de esta petición, que las reclamaciones del demandante eran indefendibles. Sin embargo, la sentencia de dicho tribunal no es decisiva a este respecto: el Derecho sueco restringe demasiado la posibilidad de un recurso así para poder entender que proporciona un acceso suficiente a un tribunal a los efectos del artículo 6.1 (véase, entre otras, la citada Sentencia Pudas, serie A, núm. 125-A, pág. 17, apartado 41); por tanto, el Tribunal administrativo pudo verse obligado a rechazar la reclamación del demandante incluso aunque discutiera la legalidad de la resolución de modificar el plan.

El Tribunal, teniendo en cuenta cuanto queda dicho y las circunstancias que concurren, entiende que la controversia entre el señor Mats Jacobsson y las autoridades era real y seria.

33. Siempre según el Gobierno, la discrepancia no se refería a un procedimiento decisivo para los derechos, invocados por el demandante, de construir una segunda casa y de dividir su terreno: las modificaciones del plan sólo fueron uno de los varios factores que influyeron en las posibilidades del ejercicio de estos derechos por el señor Mats Jacobsson; y, además, no tuvieron la específica finalidad de afectarlos, sino la de regular la situación de un gran número de terratenientes.

El Tribunal cree, sin embargo, que la resolución de modificar el plan podía suprimir los derechos invocados. Por consiguiente, las modificaciones amenazaban su propia existencia, con independencia del cumplimiento por el demandante de otras condiciones. El hecho de que hayan podido ser afectados otros propietarios no modifica la cuestión (Sentencia, ya citada, Allan Jacobsson, serie A, núm. 163, pág. 20, apartado 70). Como la contienda se refería a la validez de las modificaciones, tal como se aplicaban a la finca de que se trataba, tenía la suficiente relación con los derechos del interesado para los fines del artículo 6.1.

Por consiguiente, había que resolver un «litigio» sobre dichos «derechos».

2. La naturaleza civil de los derechos en juego

34. Es indudable que los «derechos» litigiosos eran de «naturaleza civil» en el sentido del artículo 6.1, como lo confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal (véase la reciente Sentencia Allan Jacobsson, ya citada anteriormente, serie A, núm. 163, págs. 20 y 21, apartados 72 y 73). En el caso que ahora nos ocupa, ni la naturaleza general del plan ni el hecho, subrayado por el Gobierno, de que la resolución aprobándolo se fundase principalmente en consideraciones de interés público alteran esta calificación.

3. Conclusión

35. En resumen, el artículo 6.1 es aplicable.

B. El cumplimiento del artículo 6.1

36. Según el Derecho sueco, sólo el Gobierno podía resolver en última instancia la controversia (véase el apartado 21, anterior). En principio, ni los tribunales ordinarios o administrativos ni, en general, cualquier otro órgano que pudiera considerarse como un «tribunal» a la vista del artículo 6.1 podían revisar la legalidad de dichas resoluciones.

Ciertamente, como lo demuestra el presente caso, el demandante podía impugnar la

resolución de modificar el plan pidiendo al tribunal administrativo supremo la reapertura del procedimiento; pero, por las razones aducidas en la Sentencia Sporrang y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982 (serie A, núm. 52, pág. 31, apartado 86), este recurso extraordinario no reunía los requisitos del artículo 6.1 (véase también el anterior apartado 32).

37. Por consiguiente, se ha violado dicho artículo 6.1.

II. La violación alegada del artículo 13 del Convenio

38. Sostiene el demandante que no contó con un «recurso efectivo ante una jurisdicción nacional» para defender sus quejas.

El Tribunal, a la vista de lo que ha resuelto sobre el artículo 6.1, entiende como la Comisión que no es necesario examinar, además, la cuestión en el ámbito del artículo 13, cuyas exigencias son menos estrictas que las de aquél y quedan así absorbidas en el caso de autos (véase especialmente la Sentencia, tantas veces citada, en el caso Allan Jacobsson, serie A, núm. 163, pág. 21, apartado 76).

III. La violación alegada del artículo 1 del Protocolo número 1

39. El demandante, en su Memoria o escrito de alegaciones ante el Tribunal, alegó también que la resolución modificando el plan había infringido el artículo 1 del Protocolo número 1. En la audiencia celebrada reiteró esta alegación fundándose en la falta de indemnización por la pérdida de los derechos de construir que supuso.

40. Se trata de una reclamación distinta, que no se refiere a los mismos hechos, de la deducida del artículo 6.1, es decir, de la imposibilidad de acudir a un tribunal de justicia para discutir la legalidad de la resolución en cuestión. Además, la Comisión no la admitió por falta manifiesta de fundamento (véase el apartado 27, anterior). Por tanto, el Tribunal no tiene competencia para examinarla (véase la reciente Sentencia Powell y Rayner de 21 de febrero de 1990, serie A, núm. 172, págs. 13 y 14, apartados 28 y 29).

IV. La aplicación del artículo 50 del Convenio

41. El artículo 50 dice así:

«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 satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

El demandante pide la reparación de los daños y perjuicios materiales y morales, y el reembolso de sus gastos y costas.

A. Daños y perjuicios materiales

42. El señor Mats Jacobsson pide primero que se obligue al Gobierno a comprar su finca por un valor en venta calculado suponiendo que el plan de 1938 continúa en vigor, lo cual en 1990 supondría un precio de 1.400.000 coronas suecas. Si el Tribunal considera que la operación propuesta es ajena al ámbito de una reparación equitativa, pide alternativamente una indemnización por la depreciación de su inmueble como consecuencia de la modificación del

plan que cifra en 1.000.000 coronas. En cualquier caso, reclama una cantidad por el daño que le ocasionaron las prohibiciones de construir desde 1974 a 1984, concretamente 400.000 coronas, según los precios de 1990; y puntualiza que estas sumas se entienden libres de impuestos locales y de cualquier otra contribución en Suecia.

43. Ciertamente, las modificaciones del plan perjudicaron al posible uso y desarrollo de la finca litigiosa; pero el Tribunal no puede hacer suposiciones sobre el resultado a que habría llegado el interesado si hubiera podido reclamar ante un «tribunal» dotado de las facultades revisoras que exige el artículo 6.1.

Por eso, llega a la conclusión con el Gobierno de que no se ha demostrado ninguna relación de causa a efecto entre la violación de dicho precepto, reconocida en esta Sentencia, y cualquiera de los daños materiales alegados.

En consecuencia, no se puede conceder nada por este concepto.

B. Daños morales

44. El demandante reclama también por lo menos 10.000 coronas por daños morales. El Delegado de la Comisión apoya esta pretensión, mientras que el Gobierno la deja a la prudente resolución del Tribunal.

El Tribunal coincide con el Delegado en que el señor Mats Jacobsson, como consecuencia de la falta de un recurso judicial adecuado, sufrió algún daño moral que no puede repararse por la mera declaración de violación del Convenio y, resolviendo equitativamente, le concede la cantidad de 10.000 coronas por este concepto.

C. Gastos y costas

45. Por último, el demandante pide el reembolso de 393.874 coronas por gastos y costas, según el siguiente detalle: 150.960 por los honorarios del señor Tullberg a razón de 251 horas de trabajo, 239.888 por consultas jurídicas, traducciones y gastos de viaje, y 3.026 por gastos varios.

46. Observa el Tribunal que estos gastos corresponden en gran parte a la reclamación sobre el artículo 1 del Protocolo número 1, declarada inadmisible por la Comisión. En consecuencia, y a la vista de otras circunstancias pertinentes como lo satisfecho por el Consejo de Europa por asistencia judicial, el Tribunal, resolviendo equitativamente, como dispone el artículo 50 del Convenio, reconoce el derecho del demandante al reembolso de 80.000 coronas.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

1. *Falla* que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio;
2. *Falla* que no procede examinar el litigio en relación con el artículo 13;
3. *Falla* que no tiene competencia para conocer de la reclamación sobre el artículo 1 del Protocolo número 1;
4. *Falla* que Suecia debe pagar al demandante diez mil coronas suecas (10.000) por daños morales y ochenta mil (80.000) por gastos y costas;

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

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 28 de junio de 1990.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se une a esta Sentencia, de acuerdo con los artículos 51.2 del Convenio y 53.2 del Reglamento, el voto particular del señor De Meyer.

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

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SEÑOR DE MEYER

Como en el asunto Allan Jacobsson, ya fallado, se trataba en el presente de una resolución sobre los derechos de propiedad de una persona afectados por la legislación de ordenación territorial y de construcción y por su aplicación. A mi entender, bastaba esto para que fuera aplicable el artículo 6.1 del Convenio.

Opino también que nada impedía al Tribunal conocer de la reclamación del demandante en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1; y sigo creyendo que cuando se promueve un litigio ante el Tribunal, tiene competencia para conocer de cualquier cuestión de hecho o de Derecho que se plantee.

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS (Formulada en su informe de 16 de marzo de 1989)

La composición de la Comisión era la siguiente: Señores C. A. Nørgaard, Presidente;

J. A. Frowein, S. Trechsel, G. Sperduti, E. Busuttil, G. Jörundsson, A. Weitzel, J.-C. Soyser, H. G. Schermers, H. Danelius, G. Batliner, H. Vandenberghe, Señora G. H. Thune, Sir Basil Hall, Señores F. Martínez, C. L. Rozakis, Señora J. Liddy, Señor H. C. Krüger, Secretario.

A. Las cuestiones litigiosas

75. Las cuestiones litigiosas son las siguientes:

Si el artículo 6.1 del Convenio es aplicable a la controversia sobre la modificación del plan de construcción y, en el supuesto afirmativo, si se ha violado;

Si se ha violado el artículo 13 del Convenio.

B. El artículo 6 del Convenio

76. El primer párrafo del artículo 6.1 del Convenio dice así:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se oiga 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.»

77. Alega el demandante que se ha violado este precepto porque no ha podido acudir a un tribunal que cumpliera las condiciones que exige para resolver sus reclamaciones sobre las modificaciones del plan de construcción introducidas por las autoridades suecas. Por su parte, el Gobierno sostiene que el procedimiento de que se trata no supuso una controversia sobre los derechos de naturaleza civil del demandante y que, por tanto, no es aplicable el artículo 6 del Convenio.

a) La posible aplicación del artículo 6.1 del Convenio

78. La posible aplicación de este precepto depende de dos requisitos: si la pretensión del demandante se refería a un «derecho» y si este «derecho» tenía naturaleza «civil».

aa) Si el litigio se refería a un «derecho»

79. El artículo 6.1 sólo se aplica a los litigios sobre «derechos y obligaciones» que se pueden considerar con algún fundamento (es decir, de manera defendible) reconocidos por el Derecho interno. No garantiza en sí un determinado contenido de dichos «derechos y obligaciones» en el ordenamiento legal de los Estados contratantes (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Lithgow y otros de 8 de julio de 1986 , serie A, núm. 102, pág. 70, apartado 192). Por otra parte, no tiene decisiva importancia que un determinado beneficio o una expectativa se considere como un «derecho» por el régimen legal interno. Hay que interpretar, por tanto, como un término autónomo la referencia al «derecho» en el contexto del artículo 6.1. La Comisión, en su informe en el caso W. contra el Reino Unido (de fecha 15 de octubre de 1985, apartado 115; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie A, núm. 121-A, págs. 48 y 49), dijo lo siguiente:

«Incluso cuando se puede conceder una preferencia o ventaja discrecionalmente más bien que como un derecho, si se reclama cabe considerar que está dentro del ámbito del artículo 6.1.»

80. Según reiterada jurisprudencia, el artículo 6.1 garantiza a quienquiera que considere ilegal una injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de sus derechos de «naturaleza civil» el derecho de someter su pretensión a un tribunal que reúna los requisitos que establece (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyer de 23 de junio de 1981 , serie A, núm. 43, pág. 20, apartado 44). La reclamación o controversia debe ser «auténtica y grave» (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Benthem, de 23 de octubre de 1985 , serie A, núm. 97, pág. 14, apartado 32). El litigio no sólo puede referirse a la existencia actual de un derecho, sino también a su alcance o a la manera en que puede ejercitarse. Cabe también que se refiera a cuestiones de hecho o de Derecho (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Van Marle y otros de 26 de junio de 1984 , serie A, núm. 101, pág. 11, apartado 32).

81. En el caso presente, la Comisión subraya que el demandante, según la legislación sueca, tiene el derecho de edificar en su finca en tanto que no infrinja un plan confirmado, la normativa de las zonas ajenas al plan o cualquier prohibición de construir y siempre que cumpla las reglas vigentes sobre la construcción (apartado 45 *in fine*). Señala también que las consecuencias legales de las modificaciones del plan de construcción, en cuanto a la posibilidad de edificar en el terreno del demandante, son el objeto de la controversia entre las

partes. Sea como fuere, es evidente que el demandante disfrutaba y sigue disfrutando, según la legislación sueca, del derecho permanente de pedir permisos de construcción para su finca, y que las autoridades están obligadas a examinar las peticiones que se formulen a este respecto.

82. Sin embargo, el Gobierno sostiene que la resolución de modificar un plan de construcción es materia discrecional y no se refiere a un derecho. En realidad, opina que el alcance de la facultad discrecional de la Administración en esta materia es tan grande que no se puede considerar que el demandante tenga un «derecho» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio.

83. La Comisión cree que puede existir ciertamente un «derecho» o reclamarse como tal, a tenor de dicho precepto, incluso si el órgano competente para resolver disfruta de una amplia facultad discrecional.

84. Verdad es que si el demandante hubiera sostenido simplemente que las autoridades debían haber usado su facultad discrecional de otra manera, el artículo 6.1 podría no ser aplicable teniendo en cuenta la falta de una contienda «auténtica» y «grave» sobre la legalidad de la negativa (véase Kaplan contra el Reino Unido, informe de la Comisión de 17 de julio de 1980, *Resoluciones e Informes*, núm. 21, pág. 5).

85. Sin embargo, en el caso presente el demandante sostiene que las autoridades públicas, cuando modificaron el plan de construcción, no tuvieron en cuenta sus intereses individuales como debieron haberlo hecho al ejercitar su facultad discrecional. Varios argumentos utilizados por el demandante -preferencia dada a los intereses del Municipio, abuso de poder, actuación contraria a la Constitución (véanse los apartados 50 a 58)- demuestran además que opina que las autoridades infringieron la legislación de su país. A este respecto, la Comisión observa que el interesado pidió al Tribunal administrativo supremo la reapertura del procedimiento, alegando entre otras razones que el plan era contrario a la Ley (apartado 23).

86. Después de lo dicho, opina la Comisión que existió una contienda grave y auténtica sobre el derecho de construir del demandante con arreglo a la legislación sueca.

bb) Si el derecho tenía naturaleza «civil»

87. Según constante jurisprudencia, cualquier resolución sobre una autorización de expropiación de la propiedad de una persona tiene una importancia «decisiva» para sus derechos de naturaleza «civil» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Bodén de 27 de octubre de 1987 , serie A, núm. 125-B, págs. 40 y 41, apartado 32). De la misma manera, toda resolución relativa a una prohibición de construir, o a su prórroga, sobre el terreno de una persona, aunque de naturaleza diferente, también es «decisiva» para sus derechos «civiles», considerando que limita el uso del derecho de propiedad al impedir temporalmente edificar (Allan Jacobsson contra Suecia, informe de la Comisión de 8 de octubre de 1987, pág. 31, apartado 142).

88. En el caso que nos ocupa, el Gobierno alega que las posibles repercusiones de la resolución litigiosa en el derecho de dominio del demandante tienen una relación demasiado indirecta y lejana con su objeto y finalidad para quedar dentro del ámbito del artículo 6.1 del Convenio. Sin embargo, la Comisión considera que las modificaciones del plan de construcción afectaron indiscutiblemente al derecho del demandante a construir en su terreno. En especial, podía argüir que el anterior plan le permitía dividir su finca y edificar otra casa; y que el nuevo le ha quitado esta posibilidad.

89. La Comisión opina, en consecuencia, que la resolución era «decisiva» para los derechos

de naturaleza «civil» del demandante, sin que obste a esta conclusión que el planeamiento forme parte del Derecho público y que un plan de construcción sea un elemento necesario del urbanismo.

b) El cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio

90. Hay que estudiar a continuación si el interesado tuvo la posibilidad de someter la discusión sobre las modificaciones del plan de construcción a un «tribunal» que cumpliera las condiciones que exige el artículo 61 del Convenio.

91. Conviene recordar que el plan de construcción, confirmado el 4 de julio de 1983 por el Consejo administrativo del Condado, fue impugnado por el demandante ante el Gobierno que, en parte, desestimó la apelación el 19 de enero de 1984, sin que se recurriera esta resolución.

92. El Gobierno reconoce que su intervención no era un procedimiento que reuniera los requisitos del artículo 6.1 del Convenio.

93. En opinión de la Comisión, el procedimiento seguido ante el Gobierno no se desarrolló ante un «tribunal», de acuerdo con dicho precepto.

94. El Gobierno no se ha referido a ningún recurso que permitiera revisar su resolución sobre el plan de construcción y que cumpliera las exigencias del citado artículo.

95. En este contexto, recuerda la Comisión que el Tribunal, en la sentencia dictada en el caso *Sporrong y Lönnroth*, examinó si una demanda ante el Tribunal administrativo supremo para la reapertura de procedimiento, directamente dirigida contra una resolución del Gobierno, era suficiente a los efectos del artículo 6.1 y llegó a una conclusión negativa (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia *Sporrong y Lönnroth* de 23 de septiembre de 1982 , serie A, número 46, págs. 30 y 31, apartados 84 a 87).

96. De lo dicho se deduce que el demandante no dispuso de un procedimiento que cumpliera las condiciones del artículo de que se trata con ocasión de la contienda sobre la aprobación del plan de construcción.

Conclusión

97. La Comisión sienta la conclusión, por catorce votos contra tres, de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio.

C. El artículo 13 del Convenio

98. El demandante sostiene también que no contó con ningún recurso efectivo ante una jurisdicción nacional para impugnar la violación que denuncia del artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio (Anexo II, pág. 42). Invoca a este respecto el artículo 13 del Convenio, que dispone lo siguiente:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en este 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.»

99. La Comisión, teniendo en cuenta su anterior conclusión sobre el artículo 6.1 del Convenio (apartado 97), entiende que no procede examinar el litigio en relación con el artículo 13. Sus

exigencias son menos estrictas y en este caso quedan absorbidas por las de aquél (véase, entre otras, la Sentencia Sporrang y Lönnroth, *loc. cit.*, pág. 31, apartado 88).

Conclusión

100. La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no procede examinar si se ha violado el artículo 13 del Convenio.

D. Resumen

101. La Comisión llega a la conclusión, por catorce votos contra tres, de que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio (apartado 97).

La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que no procede examinar si se ha violado el artículo 13 del Convenio (apartado 100).

Firmado: C. A. Nørgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR TRECHSEL, AL QUE SE HA UNIDO LA SEÑORA LIDDY

He llegado a la conclusión de que no se ha violado el artículo 6 del Convenio porque no era aplicable al caso litigioso.

Las garantías establecidas en dicho artículo se aplican, entre otros supuestos, a cualquier resolución de una controversia sobre los derechos y obligaciones de naturaleza civil. Por regla general, corresponde al legislador nacional fijar las reglas del derecho sustantivo, y los derechos procesales sólo se aplican a las contiendas relativas al contenido y a los límites de aquél.

En el caso presente, la impugnación del demandante se refería a las modificaciones de un plan de construcción que tenía carácter general y establecía las reglas para el uso de la propiedad. Aunque el plan no sea técnicamente una norma legal, regula una serie de cuestiones que interesan a toda la sociedad. Incluso si estas reglas generales afectan a una persona, un litigio a este respecto no se refiere a una resolución sobre sus derechos, sino que supone un conflicto de *lege ferenda*. Sin embargo, en mi opinión, el artículo 6.1 del Convenio no es aplicable a tales litigios.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR MARTÍNEZ

Sintiéndolo mucho, no puedo unirme a la mayoría de la Comisión por las siguientes razones:

1. La Comisión afirma que al modificarse el plan de urbanismo en 1983 surgió un litigio sobre un derecho de naturaleza civil. Sin embargo, a mi entender, no existe ningún litigio sobre un derecho individual del demandante.

2. Ante todo, señalaré que entre los actos administrativos se incluyen, de una parte, los de carácter normativo, es decir, medidas de alcance general que proceden bien del Gobierno, bien de las autoridades locales, y, de otra, actos individuales, o sea de alcance particular (por ejemplo, autorizaciones personales, nombramientos y contratos).

Los actos normativos (o reglamentos, en sentido técnico) implican disposiciones «generales e impersonales». Son, pues, normas de Derecho como las leyes propiamente dichas, pero en un puesto más bajo en la jerarquía de aquéllas.

Y de la misma manera que el Poder legislativo puede alterar las leyes, la Administración puede modificar los reglamentos en el ámbito de su competencia.

3. La modificación de un reglamento no supone una lesión de un derecho individual, ni siquiera si puede crear, modificar o extinguir derechos subjetivos en comparación con el texto anterior.

La lesión de un derecho individual sólo puede producirse por un acto específico de la Administración. La verdad es que una persona sólo tendrá la posibilidad de impugnar una resolución administrativa con motivo de un acto individual; por ejemplo, cuando pretenda que las normas objetivas le conceden un derecho y la Administración se lo deniegue, fundándose en que no tienen el alcance que el interesado les atribuye.

4. Un plan de urbanismo comprende reglas objetivas: se trata de un reglamento que regula cuestiones abstractas de manera «general e impersonal»; y determina lo que puede hacerse y lo que se prohíbe en materia de urbanismo y de construcción de inmuebles.

La reforma del plan de urbanismo (como la reforma de cualquier reglamento o de cualquier ley) depende tan sólo de la autoridad competente. La reforma tiene por objeto el interés general, cuya protección corresponde exclusivamente a la Administración.

La modificación del plan de urbanismo supone la de un reglamento; y esto no implica un litigio sobre los derechos individuales de todas las personas afectadas por ella. En materia de urbanismo, la contienda sobre un derecho individual sólo nace cuando una persona quiere emprender una construcción concreta, considerando que se ajusta al plan, y la Administración le deniega el derecho a hacerlo por una resolución de alcance individual.

5. En el caso de autos, sólo se trata de la reforma de un plan de urbanismo, o sea de una modificación de la norma jurídica que nunca garantiza su perpetuidad. No estamos, pues, ante un litigio sobre un derecho individual del demandante. Sus actuaciones ante el *County Administrative Board* o el *Municipal Council* fueron parte del procedimiento de modificación del plan de urbanismo. De hecho, en bastantes Estados firmantes del Convenio se consulta a las personas interesadas cuando las entidades locales van a modificar algunos reglamentos.

6. En el caso a que nos referimos, el antiguo plan no establecía un derecho adquirido a edificar en el terreno del demandante. Sólo podía hacerlo si se cumplía la condición de dotarle de determinadas instalaciones de agua y alcantarillado.

El demandante, que no había conseguido el permiso de construir, ya imposible debido a la modificación del reglamento, no sufrió la pérdida de un derecho, sino de una mera expectativa.

La reforma de una norma, incluso la de una ley, supone casi siempre nuevas posibilidades y la desaparición de otras anteriores. Pero me resulta muy difícil admitir que su simple alteración equivalga a un litigio sobre los derechos individuales de las personas cuyas posibilidades queden afectadas por el cambio.

La propia Comisión ha dicho en su resolución sobre la admisión de esta reclamación (de fecha 8 de marzo de 1988) que el cambio del plan de urbanismo era una medida permitida por el apartado 2 del artículo 1 del Protocolo número 1. Y la misma Comisión recuerda que el

demandante no tenía el derecho de construir ni durante la vigencia del plan anterior ni después de su modificación (véase la pág. 46 de este informe, último párrafo). Me pregunto cómo una modificación del plan, admitida por el Convenio en su Protocolo número 1, puede suponer un litigio sobre un derecho civil del demandante cuando éste -en opinión de la propia Comisión- no tenía derecho con arreglo al antiguo plan y al nuevo. Con el mayor respeto a mis ilustres colegas, no me parece que lo que se dijo en la resolución sobre la admisión a trámite (último apartado de la pág. 46) concuerde con lo que ahora se escribe en los apartados 83 a 86 del informe sobre la cuestión de fondo.

7. En conclusión: una observación sobre las consecuencias de hecho que supone el informe de la Comisión. En lo sucesivo, los Estados no podrán modificar sus planes de urbanismo sin proporcionar un proceso ante un tribunal (con todas las garantías previstas en el art. 6 del Convenio) a cualquier persona que se considere afectada por la reforma.