

CASO SKÄRBY CONTRA SUECIA

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

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido, según 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; J. Cremona, Señora D. Bindschedler-Robert, Señores J. Pinheiro Farinha, C. Russo, A. Spielmann, Señora E. Palm, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado los días 23 de febrero y 25 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 sueco («el Gobierno») sometieron este asunto al Tribunal los días 12 de abril y 23 de mayo de 1989, respectivamente, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 12258/86, deducida contra el Reino de Suecia y presentada ante la Comisión el 26 de junio de 1986 por las señoras Ingegärd Skärby, Rigmor Skärby y Majken Skärby, por los señores Bertil Skärby y Rolt Skärby y por la señora Lena Hedman, todos ciudadanos suecos, actuando en su propio nombre y como herederos de sus padres, Christian y María Skärby, 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 finalidad era la misma que la de la demanda del Gobierno: que se resolviera si los hechos de autos ponían de manifiesto que el Estado demandado habían incumplido sus obligaciones a tenor del artículo 6.1.

2. Los demandantes, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. d) del Reglamento, anunciaron que participarían en el procedimiento y nombraron 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, el señor J. Cremona, la señora D. Bindschedler-Robert y los señores J. Pinheiro Farinha, C. Russo y A. Spielmann (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 de los demandantes sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). De conformidad con las correspondientes providencias, el 1 de diciembre de 1989 se recibieron en Secretaría las Memorias o alegaciones por escrito del Gobierno y de los demandantes. El Secretario de la Comisión, en una carta recibida el 14 de diciembre, informó al del Tribunal que el Delegado expondría su parecer al celebrarse la audiencia.

5. El 4 de enero de 1990 el Presidente, después de consultar a los comparecientes por medio del Secretario, señaló el 20 de febrero como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

6. El 16 de enero el Gobierno presentó sus observaciones sobre las peticiones de una indemnización equitativa por los demandantes. El 22 del mismo mes, la Comisión remitió los autos del procedimiento seguido ante ella.

7. La audiencia pública se celebró el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. Inmediatamente antes, el Tribunal se reunió 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, 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 los demandantes:

el señor B. Greenberg, asesor de propiedad industrial, asesor jurídico.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas del señor Corell, en nombre del Gobierno; de la señora Thune, en el de la Comisión, y del señor Greenberg, representante de los demandantes.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

8. Las señoras Ingegärd, Rigmor y Majken Skärby, los señores Bertil y Rolf Skärby y la señora Lena Hedman -ciudadanos suecos- son los hijos y herederos de Christian y María Skärby. Comparecieron ante la Comisión en su propio nombre y en su condición de herederos *pro indiviso* de sus padres, puesto que las dos sucesiones tienen personalidad jurídica. Residen en Nyhamnsläge, Ambjörby, Kisa y Höganäs, según los casos.

9. En 1913 Christian y María Skärby compraron en el sur de Suecia una finca en la costa de Skålderviken (oeste de la provincia de Skåne). La Ley de protección de los recursos naturales,

vigente desde el 1 de julio de 1987, declara a la región de interés nacional por sus recursos y también por sus valores culturales.

La finca, de ocho hectáreas, aproximadamente, se componía de tres parcelas diferentes: Flundrarp 4:9, Stubbarp 8:17 y Stubbarp 8:18. En 1960 se compró otro terreno incorporándolo a la primera parcela que pasó a llamarse Flundrarp 12:1. El litigio de que se trata tuvo su origen en los intentos de los demandantes para edificar en ella.

10. En 1962 el Consejo Administrativo del Condado de Malmöhus (el Consejo) confirmó un plan de construcción en el que quedaba incluida la mayor parte de Flundrarp 4:9 (véase el apartado 18, posterior). Se pretendía, entre otras finalidades, proteger la zona a lo largo de la costa como parque natural -aunque la legislación sueca no define este término ni señala las obligaciones que supone-, destinando el resto a la agricultura y a un jardín para el edificio principal (en la parcela había otros cuatro). El plan establecía también los límites y condiciones que debían respetar y cumplir los propietarios si levantaban nuevos edificios.

Cuando este plan, preparado por el Ayuntamiento, fue anunciado antes de su confirmación, la familia Skärby pidió a las autoridades locales que se le informara sobre las consecuencias legales para su terreno, ya que deseaba edificar en él. Como no pudieron contestarle, la familia se dirigió en 1961 al Consejo de Malmö. Según los (ahora) demandantes, los funcionarios competentes dijeron que el plan no les impediría, si no lo impugnaban, construir las casas que necesitaran en el futuro; y por consiguiente se aquietaron y no se opusieron.

11. En 1964 el Consejo confirmó un plan sobre el resto de Flundrarp 4:9 y sobre Stubbarp 8:17 y 8:18 que establecía determinados requisitos. En virtud del artículo 110 de la Ley de 1947 reguladora de la construcción, prohibía levantar nuevos edificios si no contaban con conducciones de agua y alcantarillas.

12. En varias ocasiones, entre 1968 y 1986, los Skärby intentaron que se modificara el plan. En 1983 se les propuso uno nuevo en el que se incluía una parte de Flundrarp 12:1, y se preveía la posibilidad de construir viviendas -en un sitio en el que la familia Skärby no había pensado nunca- y la ampliación de la zona destinada a parque natural.

Varios miembros de las dos comunidades hereditarias lo aprobaron; pero otros no estuvieron conformes con el acuerdo de explotación que suponía. Por su parte, el Ayuntamiento entendió que no podía aprobar las modificaciones introducidas ni levantar la prohibición de construir sin la previa conformidad de que se trataba.

13. El 28 de febrero de 1986 el señor Bertil Skärby pidió a la comisión de la construcción de Höganäs que le concediera el permiso para edificar en Flundrarp 12:1, en el sitio destinado a parque natural, una casa y dos garajes. La petición fue rechazada el 24 de marzo de 1986 considerando que los edificios proyectados no estaban de acuerdo con el plan de construcción vigente, sin que hubiera ninguna razón para permitir una excepción (véase el posterior apartado 18).

En tanto en cuanto la resolución implicaba la denegación de una exención, no se podía recurrir (apartado 19).

Los demandantes han sostenido ante los órganos del Convenio que, dadas las circunstancias, tenían derecho a la exención solicitada; y además han alegado que sufrieron una discriminación en relación con sus vecinos. Por último, en su opinión, la comisión de construcción fue influida por el hecho de que el propio Ayuntamiento intervenía en el mercado inmobiliario y se preocupaba ante todo de las ventajas económicas que podía conseguir.

14. En una fecha imprecisa, los demandantes pidieron de nuevo una exención del plan de construcción para Flundrap 12:1. La comisión desestimó la petición el 24 de julio de 1989. Uno de sus miembros formuló un voto particular disidente diciendo que «los Skärby habían recibido, desde el principio, informaciones equivocadas de las autoridades y que el Ayuntamiento tenía... la obligación de corregir el error y, por tanto, debía excepcionalmente acordar una modificación del plan».

15. Sólo dos de los demandantes, la señora Majken Skärby y el señor Bertil Skärby, viven en la finca. La señora, nacida en 1912 y débil de salud, ocupa el edificio principal, mal aislado y cercano a una carretera de mucha circulación. El señor, nacido en 1914, habita un almacén sin agua corriente ni calefacción.

II. El Derecho interno

16. 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, «la Ley de 1987», que ha sustituido a la de 1947.

La Ley de 1947 y el Decreto de 1959 eran aplicables a este caso, salvo a la última petición de exención (véase el anterior apartado 14), sometida ya a la Ley de 1987.

17. Cuando una zona estaba o podía estar muy poblada correspondía al Ayuntamiento, incluso si no existía un plan de urbanismo, revisar la preparación de un plan de construcción, fijando las zonas destinadas a los distintos proyectos a que se refería y, en su caso, las condiciones especiales que debían cumplirse.

18. La aprobación de un plan así dependía del Ayuntamiento; pero podía encargar el trabajo a la comisión de la construcción. Las resoluciones que se tomaran exigían para tener fuerza obligatoria su confirmación por el Consejo Administrativo del Condado. Cualquier propietario podía impugnarlas, una vez confirmadas, apelando al Gobierno.

Según el apartado 1 del artículo 110 de la Ley de 1947, no se podía edificar un nuevo inmueble infringiendo el plan de construcción. Sin embargo, el Consejo podría conceder una exención «si había razones especiales y si la comisión de la construcción daba su conformidad»; el Gobierno podía también delegarle esta facultad, y así lo hacía en la mayoría de los casos.

19. Según los artículos 1 de la Ley de 1947 y 55 del Decreto de 1959, el que se proponía edificar un inmueble debía acudir a dicha comisión.

El examen de la petición 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 planeamiento 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.

Si la petición era incompatible con el plan vigente o si se refería a un terreno sometido a una prohibición de construir, se la consideraba de hecho como si se solicitara una exención.

El interesado podía recurrir ante el Consejo contra la denegación de un permiso o de una exención. En su momento, las resoluciones del Consejo eran recurribles ante el Gobierno en cuanto a las exenciones, y ante el Tribunal administrativo de apelación si se referían a los

permisos. En el último supuesto, se podía recurrir posteriormente en casación ante el tribunal administrativo supremo, previa autorización. Cuando el Consejo resolvía las dos cuestiones al mismo tiempo, se interponía el recurso ante el Tribunal administrativo de apelación. Si éste entendía que la proyectada construcción no exigía la exención, continuaba el examen de la cuestión del permiso. En otro caso, defería los autos al Gobierno con su informe sobre ésta.

El interesado no contaba con ningún recurso si la comisión de la construcción denegaba la exención del plan (art. 71 del Decreto de 1959).

20. La Comisión, cuando estudiaba una petición de permiso o de exención, tenía que respetar algunos principios legales y administrativos. En consecuencia, debía tener en cuenta los distintos intereses públicos y privados y la total finalidad de la legislación aplicable en la materia. Le correspondía resolver, partiendo de lo dicho, si había razones suficientes para acceder a lo pedido. De la misma manera, estaba obligada a no dejarse influir por consideraciones ajenas a la cuestión y a pronunciarse después de un procedimiento justo y conforme con los principios generales del Derecho, como el de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

21. Los interesados, en su demanda número 12258/86, de 26 de junio de 1986, ante la Comisión, alegaron que no se había oído su causa con justicia y públicamente por un tribunal, invocando a este respecto el artículo 6 del Convenio. Plantearon también otras reclamaciones: se les privó del derecho a vivir en casas decorosas en su finca (arts. 8 del Convenio y 1 del Protocolo núm. 1); las autoridades sobrepasaron los límites impuestos por los citados preceptos (art. 17 del Convenio); y, por último, el verdadero propósito del Ayuntamiento era obligarles a cederle la finca por un precio muy bajo para revenderla después a los veraneantes (art. 18 del Convenio).

22. El 9 de mayo de 1988, la Comisión admitió a trámite la demanda en su primer punto y la declaró inadmisibile en los demás. En su informe de 16 de marzo de 1989 (art. 31) llegó a la conclusión, por doce votos contra cinco, de que se había violado el artículo 6.1 del Convenio. El texto íntegro de su opinión y los votos particulares formulados se incluyen en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL POR EL GOBIERNO

23. El Gobierno, en la audiencia celebrada el 20 de febrero de 1990, confirmó la conclusión de su memoria o escrito de alegaciones, pidiendo al Tribunal que declarara «que no se había violado el Convenio en este caso».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. El objeto del litigio

24. En su Memoria de 1 de diciembre de 1989, dijeron los demandantes que querían reiterar ante el Tribunal sus alegaciones sobre los artículos 8, 17 y 18 del Convenio y 1 del Protocolo número 1. Ahora bien, se trata de reclamaciones distintas de la fundada en el artículo 6.1 -por no poder acudir a un tribunal para impugnar la resolución litigiosa de 24 de marzo de 1986 (véase el apartado 13 anterior)- al referirse a otros hechos. Además, la Comisión las rechazó por manifiesta falta de fundamento (apartados 21 y 22). Por consiguiente, el Tribunal no tiene

competencia para examinarlas (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).

II. La violación alegada del artículo 6.1

25. Los demandantes se quejan de que, con arreglo al Derecho de Suecia, no tuvieron la posibilidad de acudir a un tribunal de justicia para impugnar la citada resolución que les prohibía levantar un edificio en determinado sitio de su finca (apartado 13). Invocan a este respecto el artículo 6.1, que dispone lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que se oiga su causa... por un tribunal... que resolverá... los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil...»

La Comisión está de acuerdo con esta alegación.

A. La posible aplicación

26. El Gobierno sostiene, por su parte, que el artículo 6.1 no es aplicable al caso.

1. La existencia de un litigio sobre un derecho

27. Para resolver esta cuestión, el Tribunal tiene que averiguar ante todo si hubo un «litigio» sobre un «derecho» que se pueda considerar, por lo menos de manera defendible, reconocido por el Derecho interno. Según los principios establecidos en 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 propia existencia de un derecho como a su alcance o a los modos de ejercitarlo; y, por último, el resultado del procedimiento tiene que ser decisivo para dicho derecho.

28. Según el Gobierno, la legislación sueca no reconoce un derecho de construir sin permiso. En cualquier caso, no existía en el que se examina teniendo en cuenta los criterios en que se fundan las resoluciones de urbanismo, como la preparación de un plan y la concesión de exenciones.

El Tribunal no comparte esta opinión. El presente litigio se refiere al derecho de escoger el sitio para levantar un nuevo edificio, derecho reconocido por la legislación sueca, aunque sometido a los requisitos de la Ley de 1947 (véase el apartado 19, anterior). Por tanto, podía suscitarse en principio una controversia, en el sentido del artículo 6, si se discutía la legalidad de una resolución a este respecto. La posible denegación de una exención no tiene trascendencia a estos efectos.

Sin embargo, según el Gobierno, el artículo 110 de la Ley de 1947 (apartado 18) daba a la comisión de construcción una facultad discrecional tan grande que no podía plantearse una contienda entre los demandantes y ella. La mera existencia de «razones especiales» no justificaba una exención porque la «aprobación» de la comisión era también una condición necesaria. Por otra parte -se añadía-, el derecho invocado no podía tomarse en consideración a los efectos del artículo 6 puesto que los demandantes nunca lo habían ejercitado.

Advierte el Tribunal que la Comisión de la construcción no disfrutaba de una ilimitada libertad: estaba obligada por los principios legales y administrativos generalmente reconocidos (véanse el apartado 20 anterior y la Sentencia Allan Jacobsson de 25 de octubre de 1989, serie A, núm. 163, pág. 20, apartado 69). En la medida en que los demandantes alegaran de manera defendible que la denegación impugnada infringía estos principios, podía suscitarse un

«litigio» en el caso de autos. Por tanto, carece de importancia que los demandantes no hayan hecho uso del derecho que invocan de edificar una casa en el sitio elegido.

Sin embargo, el Gobierno alega que no hubo una controversia real y seria sobre el derecho en juego: en su opinión, la discrepancia no se refería a la legalidad de la resolución tomada, sino sólo a su conveniencia.

Pese a ello el Tribunal entiende, de acuerdo con la Comisión, que la contienda fue seria: los demandantes se consideraban víctimas de una discriminación; y, además, acusaban a las autoridades haberse dejado llevar por razones ajenas al caso e improcedentes (apartados 13 y 21, anteriores), con lo cual denunciaban en definitiva la ilegalidad de la Resolución de 24 de marzo de 1986.

Hubo, pues, un «litigio» real y serio sobre un «derecho».

2. La naturaleza civil del derecho

29. No hay duda de que el derecho en cuestión tenía «naturaleza civil», de acuerdo con el artículo 6.1; apreciación confirmada por la reiterada jurisprudencia del propio Tribunal (véase la reciente y citada Sentencia Allan Jacobsson, serie A, núm. 163, págs. 20 y 21, apartados 72 y 73). En este caso, lo dicho no puede rebatirse por el Gobierno al opinar que se trataba de un litigio de escasa importancia sobre la situación del edificio proyectado.

3. Conclusión

30. En resumen, el artículo 6.1 es aplicable al presente caso.

B. El cumplimiento del artículo 6.1

31. Sostienen los demandantes que no pudieron impugnar la denegación de una exención del plan ante un tribunal que reuniera los requisitos del artículo 6.1; y añaden que el artículo 71 del Decreto de 1959 no preveía ningún recurso contra las resoluciones de la comisión de la construcción rechazando las peticiones (apartado 19, anterior).

El Gobierno no dice nada sobre esta cuestión.

32. El Tribunal, en coincidencia con la Comisión, llega a la conclusión de que se ha violado el artículo 6.1.

III. La aplicación del artículo 50

33. El artículo 50 del Convenio 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 esta resolución o medida, la resolución del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

Las peticiones presentadas por los demandantes de acuerdo con la disposición transcrita, se refieren tanto a la reparación por daños y perjuicios como al reembolso de gastos y costas.

A. Daños y perjuicios

34. Los demandantes reclaman una indemnización por este concepto, sin establecer una clara distinción -por considerarla artificial- entre daños materiales y morales. En su Memoria o escrito de alegaciones, la cifraron en 949.520 coronas suecas; pero al celebrarse la audiencia añadieron que se trataba de una mera apreciación general del importe que se les debía conceder.

1. Daños materiales

35. El Tribunal coincide con la Comisión y con el Gobierno en que no se ha demostrado ninguna relación de causa a efecto entre la violación apreciada y el daño material denunciado. No se pueden hacer suposiciones sobre el resultado a que habrían llegado los demandantes si hubieran podido acudir a un tribunal (véase especialmente, *mutatis mutandis*, la citada Sentencia Allan Jacobsson, serie A, núm. 163, pág. 22, apartado 82). Por consiguiente, no se ha justificado la indemnización por este concepto.

2. Daño moral

36. En cambio, las señoras Ingegärd, Rigmor y Majken Skärby, los señores Bertil y Rolf Skärby y la señora Lena Hedman sufrieron un daño moral por el cual deben concedérseles 30.000 coronas en total.

B. Gastos y costas

37. Los demandantes reclaman 60.000 coronas por honorarios de abogado y 17.408 coronas por gastos generales y de viajes pagados por ellos y por su letrado.

El Gobierno acepta la segunda partida; pero se pregunta en qué medida comprende la primera el trabajo de dicho letrado en las reclamaciones declaradas inadmisibles. En definitiva, deja la cuestión al criterio del Tribunal.

38. El Tribunal considera equitativo conceder la totalidad del importe reclamado.

El Tribunal, por estos fundamentos,

1. *Falla*, por unanimidad, que no tiene competencia para juzgar las reclamaciones sobre los artículos 8, 17 y 18 del Convenio, y sobre el artículo 1 del Protocolo número 1;

2. *Falla*, por cinco votos contra dos, que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio;

3. *Falla*, por seis votos contra uno, que Suecia debe pagar a las señoras Ingegärd Skärby, Rigmor Skärby y Majken Skärby, a los señores Bertil Skärby y Rolf Skärby, y a la señora Lena Hedman un total de treinta mil coronas suecas (30.000) en concepto de reparación por daño moral;

4. *Falla*, por unanimidad, que Suecia debe pagar a los demandantes sesenta y siete mil cuatrocientos ocho coronas suecas (77.408) por gastos y costas;

5. *Rechaza*, por unanimidad, la petición de 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 unen a esta Sentencia, de acuerdo con los artículos 51.2 del Convenio y 53.2 del Reglamento, los votos particulares disidentes de los señores Ryssdal y Pinheiro Farinha.

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

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL JUEZ SEÑOR RYSSDAL

Los demandantes pidieron a la comisión de la construcción un permiso para edificar una casa y dos garajes en una parte de su finca destinada a un parque natural según un plan confirmado. La petición fue denegada el 24 de marzo de 1986 por considerar que las construcciones proyectadas no se ajustaban al plan vigente.

Según reiterada jurisprudencia, el artículo 6.1 garantiza a cualquiera que considere ilegal una injerencia de la Administración en sus «derechos de naturaleza civil» la posibilidad de acudir a un tribunal que reúna los requisitos que establece.

La cuestión consiste, sin embargo, en si se alegaba en este caso que la Comisión de la construcción había infringido la legislación sueca.

Es indudable que los demandantes consideraron falta de fundamento la Resolución de 24 de marzo de 1986, pero no adujeron ningún motivo para entender que la citada comisión estaba obligada legalmente a conceder una exención del plan. Opino con la minoría de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que se limitaron a impugnar la forma en que la comisión de la construcción hizo uso de su facultad discrecional y que, por tanto, el artículo 6.1 no es aplicable.

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL JUEZ SEÑOR PINHEIRO FARINHA

1. He votado en contra de la violación del artículo 6 del Convenio para las siguientes razones:

a) En mi opinión, el artículo 6 no es aplicable. No se trata de un derecho de naturaleza civil. El derecho de propiedad, en el momento actual, no es un derecho absoluto; y aunque el propietario tiene las facultades de usar y disponer de los bienes (*jus utendi et fruendi*), no tiene la de hacer lo que le parezca (*jus abtendi*). La propiedad cumple también una función social y los bienes deben usarse de conformidad con el interés general. En el caso de autos, la denegación del permiso de construir no privó a los demandantes del dominio o del uso de Flundrarp 12:1; la comisión de la construcción de Höganäs rechazó la petición de edificar una casa y dos garajes en la parte destinada a parque natural (apartado 13 de la sentencia), porque los edificios proyectados no se ajustaban al plan vigente.

Se trataba del ejercicio de una facultad discrecional de la Administración para proteger el interés general, sin que el derecho civil del propietario estuviera en juego.

b) Si el artículo 6 no es aplicable, no se puede haber violado en este caso.

2. De acuerdo con lo dicho, y consecuente con lo que he votado, tengo también que oponerme a que en la misma sentencia se conceda una indemnización por una violación que, en mi opinión -con independencia de que sea acertada-, no ha existido.

3. En cambio, los gastos y las costas no se derivan de la violación del Convenio, sino de una actividad procesal de los demandantes que ha tenido éxito; y por esta razón he votado con la mayoría el punto número 4 de la parte dispositiva de la sentencia.

ANEXO

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

La Comisión estaba constituida por los siguientes miembros:

Señores C. A. Nørgaard, Presidente; J. A. Frowein, S. Trechsel, G. Sperduti, E. Busuttil, G. Jörundsson, A. Weitzel, J.-C. Soyér, 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. La cuestión litigiosa

67. La cuestión litigiosa es si el artículo 6.1 del Convenio es aplicable al presente caso y, en el supuesto afirmativo, si se ha violado.

B. El artículo 6 del Convenio

68. Los demandantes denuncian que se violó el artículo 6.1 del Convenio fundándose en que no contaron con ningún recurso judicial contra la resolución de la Comisión de la construcción de 24 de marzo de 1986. El Gobierno alega por su parte que dicha reclamación queda fuera del ámbito de aplicación del precepto invocado.

El primer párrafo del artículo 6.1 dice lo siguiente:

«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 y sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.»

a) La posible aplicación del artículo 6.1

69. La posible aplicación del artículo 6.1 del Convenio depende de si los demandantes pretendían que se resolviera un litigio sobre un «derecho» y de si éste era de naturaleza «civil».

aa) Si el objeto del litigio era un «derecho»

70. El artículo 6.1 sólo es aplicable a los litigios sobre «derechos y obligaciones» que se puedan considerar, de manera por lo menos defendible, reconocidos en el Derecho interno. No garantiza un contenido determinado de los «derechos y obligaciones» en el ordenamiento positivo 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 es decisivo que una ventaja o expectativa se califique como un «derecho» por la legislación interna, ya que este término se debe interpretar en sentido autónomo a los efectos 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 los Derechos Humanos, serie A, núm. 121-A, págs. 48 y 49), dijo lo siguiente:

«Incluso cuando se puede considerar una preferencia o ventaja más bien como una medida discrecional que como un derecho, si se reclama se puede entender que el recurso está dentro del ámbito del artículo 6.1.»

71. 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 Meyere, de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, pág. 20, apartado 44). La reclamación o controversia debe ser «real 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).

72. Sostiene el Gobierno que la facultad discrecional, o el margen de apreciación, de la Comisión de la construcción para conceder una exención era tan amplio que no se puede considerar que los demandantes tuvieran un «derecho» en el sentido del Convenio.

73. Según el artículo 110 de la Ley de 1947, no se puede admitir una construcción opuesta al plan vigente. Sin embargo, esta prohibición no es absoluta, y el mismo artículo prevé la posibilidad de conseguir exenciones. Se concederán éstas por el Consejo administrativo del Condado cuando haya razones especiales y previa conformidad de la comisión de la construcción. Además, se puede autorizar a dicha comisión para concederlas. En el caso de que se trata, se le había conferido esta facultad.

74. Como el plan de construcción vigente era aplicable a la finca de las demandantes, necesitaban una exención, según el artículo 110 de la Ley, para edificar en ella en condiciones no previstas en aquél. De hecho, solicitaron un permiso de construcción que comprendía la petición de una exención del plan; pero la comisión competente se la denegó.

75. La Ley reguladora de la construcción no establece ningún criterio concreto para la concesión o denegación de las exenciones. Las autoridades administrativas tienen, por tanto, una amplia facultad discrecional a este respecto; y la cuestión consiste en si los demandantes podían reclamar, con razonables fundamentos según la legislación sueca, un derecho a conseguir una exención.

76. Con este motivo, la Comisión cita el caso de H. contra Bélgica (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia de 30 de noviembre de 1987, serie A, núm. 127, apartados 41 a 43), en que el Tribunal europeo declaró que había un litigio sobre un «derecho», según la Ley belga, cuando el Consejo de los Colegios de Abogados tuvo que resolver si concurrían «circunstancias excepcionales» que justificaran la readmisión del demandante como tal profesional. El Tribunal señaló que las palabras «circunstancias excepcionales» podían interpretarse y aplicarse de distintas maneras (apartado 42) y que el Consejo de los Abogados disfrutaba de alguna facultad discrecional para resolver si se cumplía el requisito (apartado 43). No obstante, el Tribunal reconoció que el demandante podía sostener de manera

defendible que concurría dicha condición y que, por tanto, existía un litigio sobre un «derecho» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio (apartado 43).

77. La facultad discrecional controvertida en el caso de H. contra Bélgica puede compararse perfectamente a la de la comisión de la construcción en el presente litigio, cuando tenía que resolver si concedía o denegaba una exención del plan vigente en la materia. Esta facultad era amplia, pero no ilimitada, y debía usarse en el marco de la legislación aplicable. En su sentencia en el caso Pudas (Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, 27 de octubre de 1987, serie A, núm. 125-A, apartado 34) dijo el Tribunal Europeo que las autoridades, según resultaba de los principios jurídicos y administrativos generalmente admitidos, no disfrutaban de completa libertad para revocar o mantener una autorización de transporte; y lo mismo puede decirse sobre la resolución de la comisión de la construcción en el presente litigio.

78. De conformidad con dichos «principios legales y administrativos», la Comisión estaba obligada a tener en cuenta al examinar la petición de los demandantes los distintos intereses públicos y privados y la finalidad general de la legislación aplicable en la materia. Le correspondía resolver, partiendo de lo dicho, si había suficientes razones para conceder la exención del plan. También es evidente que no debía dejarse influir por consideraciones ajenas al caso y que tenía que resolverlo después de un procedimiento justo de acuerdo con los principios generales del Derecho, como el de tratar por igual a todos los ciudadanos.

79. Opinan los demandantes que si la Comisión hubiera apreciado con justicia los distintos intereses implicados, habría llegado a la conclusión de que procedía en este caso la exención del plan de construcción. En consecuencia, se entiende que se quejan porque, dadas las circunstancias, tenían un derecho a conseguir la exención que les fue denegado por la comisión. Alegan además que fueron víctimas de una discriminación en relación a sus vecinos (apartado 40) y que la resolución de la comisión fue influida por el hecho de que el propio Municipio intervenía en el mercado inmobiliario y se preocupaba ante todo del beneficio económico que podía obtener (apartado 50).

80. Resulta de lo dicho que los demandantes no sólo reclaman porque la Comisión usó su facultad discrecional en su perjuicio, sino porque resolvió la cuestión influida por consideraciones ajenas y, por consiguiente, contrarias a la legislación sueca. La Comisión observa, en este contexto, que el Gobierno ha presentado algunos ejemplos de situaciones especiales en las que se podían conceder las exenciones (apartado 61), y comprende que los demandantes sostengan que la naturaleza de la suya justificaba también que se concediera.

81. El Gobierno ha alegado que permitir apelar contra la denegación de una exención sería lo mismo que facilitar un recurso para revisar un plan de construcción. A este respecto, cita la resolución de la Comisión sobre la admisión de la demanda número 11844/85 (de fecha 29 de febrero de 1988, pendiente de publicación en Resoluciones e Informes), en que se decía que una resolución de la Comisión de construcción de no modificar un plan no suponía resolver un litigio sobre un «derecho de naturaleza civil» de los demandantes que habían pedido que así se hiciera.

82. La Comisión no puede aceptar este argumento. El artículo 110 de la Ley reguladora de la construcción permite específicamente la concesión de una exención, y entiende que una resolución denegándola en un caso determinado no tiene la misma naturaleza que la de no modificar un plan de construcción.

83. Por estas razones opina la Comisión que, a la vista de la naturaleza de la petición de los demandantes para que se les concediera una exención del plan, hubo una contienda «real» y «seria» sobre la existencia de un «derecho» que los demandantes podían, por lo menos de

manera defendible o razonable, reclamar con arreglo al ordenamiento legal sueco.

bb) Si el derecho era de naturaleza «civil»

84. 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, serie A, núm. 163, págs. 29 y 30, apartado 142).

85. Sostiene el Gobierno que la cuestión no era si los demandantes podían edificar, sino solamente en qué sitio de su terreno podían hacerlo; cuestión que -según añade- no se refiere a un «derecho de naturaleza civil».

86. Opina, sin embargo, la Comisión que la discrepancia en este asunto tenía por objeto un elemento fundamental de una resolución sobre un permiso de construir, como lo era el sitio del proyectado inmueble. Por consiguiente, la controversia en este punto tenía una importancia decisiva para los derechos de «naturaleza civil» de los demandantes.

87. En consecuencia, la Comisión entiende que el artículo 6.1 era aplicable a la contienda surgida con motivo de la exención del plan de construcción.

b) El cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio

88. Hay que estudiar a continuación si el demandante tuvo la posibilidad de someter la discrepancia sobre el permiso de construir a un «tribunal» que cumpliera las condiciones del artículo 6.1 del Convenio.

89. Se debe recordar que no se podía recurrir contra la resolución de la comisión de la construcción excepto si los demandantes consideraban que no se requería una exención del plan. Ahora bien, en este caso entendieron que era necesaria. Una apelación sobre la necesidad de una exención no implicaría, por tanto, una resolución sobre la cuestión litigiosa en este caso que se refería a su concesión o denegación en relación con el plan de construcción.

90. En opinión de la Comisión, el procedimiento ante la comisión de la construcción no era el que se desarrolla ante un «tribunal», de acuerdo con el artículo 6.1 del Convenio.

91. El Gobierno no ha citado ningún otro recurso que permitiera revisar la resolución sobre la exención y que reuniera los requisitos del artículo 6.1. Por su parte, la Comisión comprueba que los demandantes no contaron con un recurso así en el momento oportuno.

92. Resulta de lo dicho que los demandantes no tuvieron a su alcance un procedimiento que cumpliera las exigencias del citado precepto en la contienda sobre la exención del plan de construcción.

Conclusión

93. La Comisión sienta la conclusión, por doce votos contra cinco, de que se ha violado el

artículo 6.1 del Convenio.

Firmado: C. A. Nørgaard, EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN Firmado: H. C. Krüger, EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN

VOTO PARTICULAR DISIDENTE Y CONJUNTO DE LOS SEÑORES NØRGAARD, TRECHSEL, JÖRUNDSSON Y MARTÍNEZ

Lamentamos no compartir la opinión de la Comisión de que se ha violado el artículo 6.1 en este caso.

Estamos de acuerdo en que, en determinadas circunstancias, la reclamación de un beneficio puede entenderse incluida en el ámbito del citado precepto. Sin embargo, esto dependerá de los hechos propios de cada asunto.

En el que nos ocupa no se prohibió a los demandantes que edificaran en su finca, pero se les denegó un beneficio: un permiso específico de construcción que sólo se podía conceder mediante una exención del plan debidamente aprobado. La resolución a este respecto dependía de la facultad discrecional de la comisión de la construcción y sólo entraría en el campo de aplicación del artículo 6.1 si se pudiera alegar que era ilegal.

En el caso presente, la Comisión entiende que los demandantes discuten la legalidad de la resolución. A nuestro entender, impugnan simplemente la forma en que la Comisión de la construcción hizo uso de su facultad discrecional. Una reclamación en la que el demandante se queja de que la Administración ejercitó mal dicha facultad, denegándole un beneficio, no se puede incluir -opinamos- en el ámbito de aplicación del artículo 6.1.

Entendemos, por tanto, que no se ha violado el citado precepto del Convenio en el caso de autos.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL SEÑOR DANELIUS

En el presente caso me he unido a la Comisión cuando opina que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio. Acepto también las razones que ha tenido para llegar a esta conclusión, y sólo quiero añadir las siguientes consideraciones.

Es muy difícil distinguir en la práctica entre una contienda sobre un «derecho» y la que tiene por objeto el ejercicio de la facultad discrecional de la Administración. En la mayoría de los casos, cuando las autoridades competentes disfruten de alguna facultad discrecional, la persona que no consiga un beneficio no sólo censurará la forma en que se ha ejercitado, sino que entenderá además que había sólidas razones para que el resultado hubiera sido diferente. En realidad, la Administración, al hacer uso de dicha facultad, está obligada por varios principios de Derecho y, en consecuencia, limitada en algunos aspectos por la ley. Cualquiera que no esté conforme con una resolución considerará natural argüir que si las autoridades hubieran aplicado debidamente dichos principios, su resolución habría sido otra. En los asuntos en que se alega esto entiendo que es necesaria la fiscalización judicial de acuerdo con el artículo 6.1, y creo que así sucedió en el caso que nos ocupa.

Por supuesto, es distinta la cuestión de si el «derecho» en tela de juicio es de naturaleza «civil» en el sentido del citado precepto; pero estoy casi seguro de que la respuesta en el caso de autos debe ser afirmativa.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DE LA SEÑORA LIDDY

Estoy de acuerdo en que el artículo 6.1 era aplicable y en que se violó en el presente asunto. Como opiné lo contrario en un litigio sobre un plan de construcción modificado en un informe de esta misma fecha (Allan Jacobsson contra Suecia, demanda núm. 11309/84), quisiera explicar que concedo especial importancia al hecho de que el régimen de urbanismo permite un examen posterior de las peticiones individuales de licencias para construir (y de exenciones a un plan en el caso), fundándose en la intención del demandante de utilizar inmediatamente su terreno de manera específica. En el presente litigio, la denegación del permiso de construir me parece absolutamente decisiva para los derechos y obligaciones de los demandantes.