

Sentencia 8793/79

CASO JAMES Y OTROS

Sentencia de 21 de febrero de 1986

COMENTARIO

I

El caso James fue sometido al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos el 12 de julio de 1984. Empezó por la demanda que dedujeron contra el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte cuatro súbditos británicos, John Nigel Courtenay James, Gerald Cavendish (sexto Duque de Westminster), Patrick Geoffrey Corbett y Sir Richard Baker Wilbraham, demanda presentada en la Comisión en el año 1979.

Por su parte, pide la Comisión que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones que le incumben según el art. 1 del Protocolo núm. 1 -por sí solo o en relación con el art. 14 del Convenio- y el art. 13 del mismo Convenio.

Los demandantes, en contestación al ofrecimiento reglamentario que se les hizo, expresaron su propósito de ser parte y nombraron sus correspondientes abogados.

La Sala competente del Tribunal, que conocía del caso, resolvió, con fecha 26 de junio de 1985, declinar inmediatamente su competencia en favor del Tribunal en Pleno, por considerar que se suscitaban importantes cuestiones que afectaban a la interpretación del Convenio.

Los debates se desarrollaron en audiencia pública los días 23 y 24 de septiembre de 1985, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. Durante las audiencias, el Gobierno y los demandantes presentaron sus contestaciones escritas a las preguntas del Tribunal.

La sentencia del Pleno, aprobada por unanimidad, es de fecha 21 de febrero de 1986, y resuelve que no se violaron los preceptos anteriormente citados, ni el art. 6.1 del Convenio que los demandantes invocaron posteriormente.

II

Los demandantes son, o eran, administradores fiduciarios con arreglo al testamento del segundo Duque de Westminster. En el barrio de Belgravia, en Londres, la familia ducal ha explotado y desarrollado una gran propiedad, con unas dos mil casas, y la ha convertido en una de las mejores zonas residenciales de la capital. Los demandantes, en su condición de fiduciarios, han perdido la posesión de numerosos inmuebles de su gran propiedad, al ejercitar los arrendatarios y ocupantes el derecho de adquisición que les concedió la Ley de 1967 que modificó el régimen de los arrendamientos a largo plazo.

Esta legislación permite al arrendatario que reside en la casa por un contrato de duración inicial, o por prórrogas, superior a veintiún años, adquirir la propiedad mediante una compraventa, forzosa para el vendedor, en condiciones y por un precio determinado. En este sistema de arrendamientos a largo plazo, el arrendatario entrega al contratar un capital inicial, y paga luego una renta muy reducida. La sentencia hace una exposición muy detallada de este ordenamiento jurídico inglés, distinguiendo el arrendamiento para la construcción y el arrendamiento con pago inicial, en el que ya existe la casa, aunque la diferencia no es

absoluta; y se refiere, también con detalle, a la evolución que ha experimentado a lo largo de los años, como consecuencia del cambio de circunstancias y de las vicisitudes políticas.

Pasando a los hechos concretos del litigio, entre 1979 y 1983, los arrendatarios de ochenta fincas arrendadas a largo plazo en la gran propiedad residencial de la familia Westminster, ejercitaron el derecho que les concedía la legislación controvertida para adquirir aquéllas (se trataba de setenta y siete contratos con pago inicial y de tres para edificar). Según los demandantes, al pasar el tiempo, la Ley de 1974 -que modificó o completó la antes citada- afectará a una proporción cada vez mayor de los inmuebles de su propiedad, y, a este respecto, se refieren con detalle a nuevas adquisiciones desde noviembre de 1983, con las que el total de las efectuadas por aplicación de la reforma legislativa se eleva a doscientas quince, y para el futuro se prevé que oscilarán entre quinientas y ochocientas.

En todas las adquisiciones objeto del litigio, el precio se determinó por negociación entre las partes; pero los asesores jurídicos de los demandantes les informaron que no existía ningún medio para oponerse al derecho que ejercitaban los arrendatarios y que no se podía esperar que se consiguieran precios mejores reclamando al Tribunal competente.

Los demandantes acudieron a la Comisión el 23 de octubre de 1979, alegando que la cesión forzosa de diez de sus fincas implicaba, en sí o en virtud del precio pagado, la violación del art. 1 del Protocolo núm. 1; que las condiciones de las transmisiones de propiedad constituían una discriminación opuesta al art. 14 del Convenio; y que, al no existir recursos contra dichas transmisiones, se violaba también el art. 13.

La Comisión, en su informe de 11 de mayo de 1984 (que se contiene en un anexo a la sentencia), opinó por unanimidad, como ya se ha dicho, que no se había violado ninguno de los preceptos invocados.

En las audiencias públicas, el Gobierno demandado pidió al Tribunal que desestimara las pretensiones de los demandantes; y éstos, por su parte, las han reiterado, pidiendo que se les conceda, en consecuencia, una justa reparación.

III

1. Ante todo, examina el Tribunal en sus fundamentos de Derecho si la transmisión forzosa de las propiedades, en aplicación de la Ley de 1967, modificada, violó el art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

Advierte, en sus consideraciones generales a este respecto, que, de acuerdo con la Comisión, empezará por investigar si la legislación interna de que se trata se opone al art. 1 del Protocolo núm. 1.

Este precepto garantiza, en definitiva, el derecho de propiedad; y en él, como ya se dijo en otra ocasión, se formulan tres reglas distintas: la primera, que se contiene en el primer párrafo del primer apartado, sienta el principio general del respeto a la propiedad de cualquier persona; la segunda, en el segundo párrafo del mismo apartado, puntualiza que nadie puede ser privado de su propiedad si no es por la causa y en las condiciones a que se refiere; y la tercera, en el segundo apartado, reconoce a los Estados el derecho de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general. Antes de averiguar si se ha cumplido la primera regla, se ha de resolver si las otras dos son aplicables.

La sentencia estudia con detalle la regla sobre privación de propiedad del segundo párrafo del primer apartado.

El Tribunal entiende, con los demandantes, que la privación de la propiedad con la única finalidad de conceder un beneficio a una persona privada no responde a la «utilidad pública» (que es la causa legal de la privación). Ahora bien, la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro, puede, en determinadas condiciones, constituir un medio legal de favorecer el interés general. Así sucede, a veces, al desarrollar una política de justicia social. La legislación de reforma de los arrendamientos no viola el artículo 1 por este motivo.

Examina luego la sentencia si dicha legislación reunía el requisito de la «utilidad pública» y los demás que se requieren para privar a alguien de su propiedad.

Ante todo, reconoce que las autoridades de la nación de que se trata están, en principio, en mejores condiciones que el juzgador internacional para determinar lo que es de «utilidad pública», y que disfrutaban para ello de cierto margen discrecional. El Tribunal, después de un detallado estudio, comparte la opinión de la Comisión: no se puede considerar manifiestamente infundado el criterio del Parlamento británico sobre la existencia de una injusticia social (que afectaba a los arrendatarios) y que se quiso corregir mediante la promulgación de la legislación controvertida.

Analiza la sentencia los medios escogidos por el legislador para conseguir sus propósitos, medios que deben ser idóneos y proporcionados para ello. El Parlamento entendió que, en justicia, el arrendatario ocupante tenía un «título moral» sobre la propiedad de la casa, y que la legislación entonces en vigor no lo tenía en cuenta suficientemente. No quiso limitarse a regular sobre bases más justas las relaciones entre arrendador y arrendatario: quiso borrar una injusticia que afectaba a la propiedad intrínsecamente. Permitir al arrendatario la adquisición, indemnizando al arrendador, no puede considerarse como una manera inadecuada o desproporcionada de modificar la legislación para atender a semejante preocupación.

Se refiere también al fallo que se resume a los límites del valor arrendaticio, afirmando que no se puede censurar al Parlamento porque restringiera el ejercicio del derecho de rescate a las casas de menor valor, con la finalidad de remediar las situaciones que le parecieran más penosas, y lo ampliará luego, en la reforma de 1974, a otras más valiosas.

Señala el Tribunal, al tratar de la indemnización por la expropiación, que el art. 1 del Protocolo núm. 1 no garantiza en todos los casos el derecho a un total resarcimiento, ya que pueden existir motivos razonables de «utilidad pública», como, por ejemplo, que se trate de medidas de reforma económica o de justicia social, para que se pague una cantidad inferior al total valor del mercado.

En cuanto a las quejas concretas de los demandantes sobre la indemnización fijada, la sentencia, entre otras consideraciones, pone de manifiesto el espíritu de la legislación controvertida: que lo edificado vuelva al arrendatario, teniendo en cuenta lo ya pagado al principio como capital y las inversiones hechas después para reparar, conservar y mejorar la casa. De hecho, se entiende que el arrendatario y sus predecesores la han pagado ya, y que lo único que les falta satisfacer es el valor del suelo.

La sentencia, frente a lo alegado por los demandantes, llega también a la conclusión de que los principios generales del Derecho internacional no son aplicables a la expropiación de los bienes de un nacional por su propio Estado. (Hay que advertir, en relación al art. 14 del Convenio, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal, que las diferencias en el trato no suponen una discriminación cuando tienen una «justificación objetiva y razonable»; y en casos como el que se falla, pueden concurrir serios motivos para establecer diferencias, en materia

de indemnizaciones, entre nacionales y extranjeros).

Los demandantes alegan, subsidiariamente, que la privación de propiedad sin indemnización, o sin una justa indemnización, no cumple «las condiciones previstas por la ley», como dispone el art. 1. El Tribunal, en el caso de autos, no puede considerar arbitrario el rescate de las fincas de los demandantes por las modalidades de la indemnización establecidas por la legislación impugnada. En cuanto a las demás exigencias legales, las considera cumplidas.

Los demandantes critican a la legislación de que se trata por no establecer un sistema que permita al propietario que un órgano independiente conozca de la justificación del rescate y de los principios en que ha de basarse el cálculo de la indemnización. En su opinión, se debió ofrecer una fiscalización judicial de las circunstancias y del carácter razonable de cada rescate propuesto.

Sin duda -entiende la sentencia- que se pudo establecer un sistema así; pero el Parlamento prefirió crear una serie de categorías, amplias y generales, para que la inclusión en ellas originara el derecho al rescate, evitando -según el Gobierno- pleitos y retrasos.

El fallo entiende que corresponde, ante todo, al Parlamento pesar las ventajas y los inconvenientes de cada posible solución; y pasa a considerar las transmisiones en concreto.

Los demandantes alegan que, aun en el supuesto de que el principio del rescate cumpliera el requisito de la «utilidad pública», las ochenta transmisiones impugnadas no estaban justificadas, puesto que los arrendatarios no se parecían a las personas merecedoras de protección y beneficiadas por la legislación. Con independencia de su posible compatibilidad con el art. 1, la legislación infringió, por sus formas de aplicación en este caso, el principio de proporcionalidad: sus efectos superaban en mucho al propósito manifestado.

El criterio del Parlamento en cuanto al «título moral» del arrendatario sobre la propiedad de la casa, que el Tribunal ha considerado incluido en el margen de apreciación del Estado, es aplicable también -según la sentencia que se resume- a las fincas de los demandantes. La necesaria consecuencia de la legislación que sigue dicho criterio es que cualquier arrendatario que revenda, libre de cargas, la propiedad del edificio y terreno -después de rescatarla-, obtendrá, ciertamente, un beneficio, ya que el coste del rescate -por lo menos según la base del cálculo de 1967-, no comprendía la casa y el arrendatario se ha aprovechado también del valor de consolidación. Ahora bien, el Parlamento resolvió privar a los propietarios a los que afectaba la legislación del enriquecimiento, considerado injusto, que, en otro caso, hubieran obtenido al recuperar la posesión de sus inmuebles, aun arriesgándose a proporcionar verdaderas «gangas» a algunos arrendatarios «que no las merecían». Fue una elección política que el Tribunal no considera infundada hasta el punto de rebasar el margen discrecional del Estado. A la vista, especialmente, de las ochenta transmisiones que afectan a los demandantes, la aplicación de la legislación -según la sentencia- no presenta anomalías suficientemente graves para cualificarla como inadmisibles en relación con el art. 1. Además, en todas las transmisiones los demandantes han cobrado la indemnización -por lo que el Parlamento consideró su derecho como propietarios. Se entiende, pues, que se cumplieron todas las exigencias del segundo párrafo del art. 1 en las privaciones de propiedad impugnadas en el litigio.

Los demandantes denunciaron, además, subsidiariamente, la violación del derecho al respeto de los bienes que garantiza el primer párrafo del primer apartado del mismo artículo 1. El segundo párrafo -ya considerado- se refiere a los ataques más extremados al respecto de la propiedad, y completa y delimita el principio general sentado en el primero. Por tanto, entiende el Tribunal que la aplicación de dicho principio a este caso no puede llevar a una

conclusión distinta de la sentencia ya en relación al segundo párrafo.

El Tribunal, en virtud de todo lo dicho, concluye declarando que ni la ley de reforma de los arrendamientos de 1967, modificada, ni las circunstancias del rescate de las fincas de los demandantes, violaron el art. 1 del Protocolo núm. 1.

2. Los demandantes se consideran -también- víctimas de una discriminación en el disfrute de su derecho de propiedad, con invocación a este respecto del art. 14 del Convenio en relación con el ya citado art. 1 del Protocolo núm. 1. Según ellos, la reforma de la legislación de que se trata produjo discriminaciones por motivos de fortuna al aplicarse solamente a una clase limitada de inmuebles, las casas arrendadas a largo plazo y ocupadas por los arrendatarios, y, además, el propietario sufrió el perjuicio del menor valor a que se redujo su propiedad.

Afirma la sentencia que era inevitable que la legislación impugnada, al proponerse remediar el desequilibrio existente en las relaciones entre arrendadores y arrendatarios en los contratos a largo plazo, afectara a esta clase de propietarios y no a todos. Asimismo, el Parlamento del Reino Unido podía considerar el programa para la reforma de esta legislación como un medio razonable y adecuado para conseguir la justificada finalidad que se pretendía. Las diferencias establecidas por las leyes de 1967 y 1974 sobre la concesión del rescate y el nivel de las indemnizaciones se fundan, objetivamente, en el valor imponible de las fincas. La introducción de límites en dicho valor y la creación de dos niveles en las indemnizaciones responden al deseo de no conceder el derecho de rescate al pequeño número de arrendatarios que no necesitaban protección económica, ofreciendo condiciones más favorables a la gran mayoría, que eran los que más sufrían.

La conclusión a que llega la sentencia en este punto -de acuerdo con lo informado por la Comisión-, es que no se violó el art. 14 del Convenio en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1.

3. Los demandantes se quejan también, con invocación del art. 6.1 del Convenio -que no fue alegado ante la Comisión-, de que en el sistema de las leyes de 1967 y 1974, los propietarios amenazados de perder sus propiedades no tienen ningún medio, cuando se cumplen los requisitos legales, para discutir el derecho de los arrendatarios al rescate.

Ahora bien, entiende el fallo que se resume que el artículo citado se refiere solamente a las «contiendas» o «controversias» sobre «derechos y obligaciones» -de naturaleza civil-reconocidos, en principio, en el Derecho interno, y no garantiza a tales derechos y obligaciones ningún contenido específico o determinado en el ordenamiento jurídico de los Estados contratantes. El artículo no exige que exista un tribunal nacional que sea competente para fiscalizar o anular el Derecho interno vigente. Por lo demás, en el caso de autos, los demandantes, en la medida en que han alegado que se incumplieron las exigencias de la Ley de reforma de los arrendamientos, pudieron acudir a un tribunal competente para resolver esta cuestión. Por tanto, concluye la sentencia, no se violó en este caso el art. 6.1 del Convenio.

4. Los demandantes invocan también, en apoyo de sus pretensiones, el art. 13 del Convenio.

La sentencia recuerda, con cita de su jurisprudencia, que ni el art. 13 ni el Convenio, en general, imponen a su Derecho interno la efectiva aplicación de todas las disposiciones que aquél contiene. Lo que garantiza el artículo es la existencia de un recurso efectivo que permita valerse de los derechos y libertades establecidos en el Convenio.

De acuerdo con lo dicho, el Convenio -según la sentencia- no es una parte del Derecho interno

del Reino Unido, ni existe tampoco una fiscalización constitucional de la concordancia de las leyes con las libertades fundamentales. Así pues, los demandantes no contaban ni podían contar con ningún recurso interno para sostener que la legislación de que se trata no llegaba a lo que pretendían el Convenio y los Protocolos. El Tribunal entiende, sin embargo, de acuerdo con la Comisión, que el art. 13 no llega a exigir un recurso para impugnar, ante una jurisdicción nacional, las leyes de un Estado contratante por considerarlas opuestas al Convenio o a otras normas legales nacionales equivalentes. Por consiguiente, no puede aceptar el Tribunal la reclamación formulada a este respecto por los demandantes.

Invocan también los demandantes el art. 13 en cuanto a las consecuencias que les produjo la legislación controvertida. Ahora bien, el Tribunal ha comprobado que dicha legislación, en sus repercusiones en la situación de los interesados, se ajustaba a las disposiciones del Convenio y de los Protocolos. Se respeta el art. 13 si se puede conseguir que se cumplan las leyes de que se trate mediante un procedimiento interno. Pues bien: los demandantes tenían y tienen a su disposición recursos efectivos de esta naturaleza, en especial ante el Tribunal de distrito o condado, y el Tribunal local de estimación de los arrendamientos.

La conclusión a que llega la sentencia es que no se violó el art. 13 de Convenio.

(Se incorporan a la sentencia, como anexos, cinco votos particulares, todos de conformidad.)

IV

1. Hay una cuestión -en este caso más bien marginal que previa- que el fallo no ha examinado ni tenía por qué examinar: la de la verdadera naturaleza jurídica de los contratos de que se trata. No obstante, parece conveniente referirse a ella en este comentario, tanto en relación con el criterio seguido en la traducción como, en cierta manera, por la generalidad del problema en el Derecho comparado.

La verdad es que el texto inglés suscita dudas a este respecto -y no se olvide que se trata de una institución de su Derecho-; en cambio, el texto francés habla inequívocamente de enfiteusis y no de arrendamiento, entendiendo, al parecer, que nace en este caso del contrato un derecho real precisamente de esta naturaleza.

A nadie debe extrañar lo dicho. La doctrina civil no sólo la española, sino también la latina, por lo menos la francesa, ha advertido la dificultad con que, a veces, se tropieza para diferenciar la enfiteusis y el arrendamiento. No en vano nació la enfiteusis como una derivación precisamente de los arrendamientos a largo plazo; y así sucedió con las dos instituciones, tantas veces citadas -la «conductio agri vectigalis» y la «Emphyteusis»- que refundió Justiniano.

Ahora bien, teniendo en cuenta tanto el criterio de nuestro Derecho civil -doctrina y jurisprudencia- en el que se recurre a la duración para distinguir una y otra figura, considerando que un arrendamiento perpetuo es, en realidad, un censo enfitéutico, como el que atiende a la intención de las partes al contratar, se ha optado en la traducción por referirse al arrendamiento a largo plazo. Sólo un conocedor del Derecho inglés, tan singular, tendría autoridad para pronunciarse a este respecto.

Por lo demás, la específica calificación de la institución no afecta, en definitiva, a la solución del problema planteado, aunque el camino a seguir y los argumentos a utilizar pudieran no ser los mismos. La Comisión, en su informe, ciertamente interesante, advierte, «en términos generales», que en muchos Estados existen formas «de posesión limitada de la propiedad territorial, comparables al sistema de arrendamiento a largo plazo», en las que una persona,

que no es propietaria, tiene el derecho de ocupar el terreno durante un largo período. Hay regulaciones muy distintas de estas situaciones. En algunas, se puede obligar al propietario a que indemnice al poseedor, al terminar la ocupación, por los edificios que ha levantado en el terreno o por las mejoras que ha hecho; en otras, se concede al ocupante un derecho de preferencia para la compra. En cuanto al derecho de rescate, no es frecuente, pero tampoco excepcional, teniendo en cuenta la aplicación de la misma, sobre todo si se considera injusta.

Parece que basta con este enfoque general para el correcto planteamiento del problema.

2. Ya con directa referencia a los hechos de autos, son éstos remota consecuencia de la urbanización que se produce en virtud de la revolución industrial del siglo XIX. El sistema jurídico de que se trata -los arrendamientos a largo plazo- se utilizó mucho en Inglaterra, según nos explica la propia sentencia. (Inevitablemente, el lector español se acordará de la gran importancia que tuvo la enfiteusis urbana -análoga al derecho de superficie y sustitutiva del mismo, según autorizada opinión de un foralista- en el desarrollo de Barcelona.)

Ahora bien, las reclamaciones de los demandantes, como advierte la Comisión, no se refieren a la aplicación de la legislación por la Administración o por un Tribunal, sino, ante todo, a la propia legislación (el subrayado es nuestro). Los actos individuales de que los demandantes se quejan, se deben a contratos entre personas privadas imputables al Gobierno como legislador (ídem.). La cuestión fundamental es si la legislación se acomodaba al Convenio.

El Tribunal sigue en esto el criterio de la Comisión. Y este método, adoptado fundamentalmente -sin perjuicio del examen de los resultados concretos de la aplicación de la norma- es el que -creemos- da especial interés a la sentencia en la que se «juzga» a una legislación.

3. Si, como parece entender la sentencia, se trata en el caso planteado de una expropiación, será ésta la llamada legislativa, que tantos problemas ha suscitado en el ámbito de sus garantías, sobre todo cuando no existe en el Estado correspondiente la discalización de la constitucionalidad de las leyes. En cualquier caso, lo importante ahora es que el Tribunal examina, concreta y directamente, la posible oposición de dicha legislación interna al Convenio.

4. El examen se efectúa, en primer lugar, en relación al art. 1 del Protocolo núm. 1, verdadera garantía del derecho de propiedad.

Hoy ya no ofrece duda que la transmisión forzosa de la propiedad de una persona privada a otras, también privada, puede venir impuesta por el interés social. Es claro, por tanto, que la legislación impugnada no viola el citado precepto.

Considera asimismo la sentencia que no se puede calificar como manifiestamente falto de fundamento el criterio del legislador británico sobre la existencia de una injusticia social que había que corregir. Es natural que, en principio, se reconozca a las autoridades nacionales un cierto margen discrecional para determinar lo que es de «utilidad pública». Parece que sólo en casos evidentes -que serán la excepción- podrá dejarse sin efecto esta prima a favor del Derecho interno.

Aspecto más delicado es el de la indemnización, y es curioso advertir a este respecto, como lo recuerda la sentencia, que el art. 1 del Protocolo núm. 1 no se refiere expresamente a dicho resarcimiento cuando se priva a alguien de su propiedad.

Con razón la Comisión considera difícil la protección real y práctica del derecho de propiedad

sin un derecho a la indemnización. Por eso -recuerda la Comisión-, las Leyes y Constituciones de casi todos los Estados contratantes consideran este derecho como una nota, propia y necesaria, de la efectiva protección jurídica de la propiedad. Para el Tribunal, en la sentencia que se comenta, pueden existir motivos razonables de utilidad pública, como en una reforma social, que justifiquen el pago de una cantidad inferior al total valor del mercado.

Entendemos que la Comisión puso el dedo en la llaga al destacar -dígalo o no el precepto estudiado- la importancia práctica de la indemnización -en realidad, de una justa indemnización- para el amparo del dominio. Ahora bien, no se puede desconocer en el caso de autos -como no lo ha desconocido el fallo- el espíritu de la legislación controvertida, puesto que se pretende que lo edificado vuelva al arrendatario para corregir una injusticia. Entendemos, pues, que en casos así, la determinación de la cuantía de la indemnización depende, en buena parte, de la causa de la privación de la propiedad y de los medios escogidos para conseguir lo que la ley se propone -idóneos y proporcionados a la finalidad perseguida- como reconoce la sentencia.

5. La sentencia, de acuerdo con el informe de la Comisión, es clara y convincente al entender que no existió la discriminación por motivos de fortuna que alegan los demandantes invocando el art. 14 del Convenio en relación con el citado art. 1 del Protocolo núm. 1.

La supuesta discriminación está justificada, objetiva y razonablemente, para que se cumpla la finalidad que se pretende y se remedie la situación que la ley considera injusta de los que más lo necesitan. Entendemos que las situaciones desiguales no pueden ser tratadas de la misma manera.

6. Hay que recordar -en relación a la invocación del art. 6.1 del Convenio que hacen ante el Tribunal los demandantes- que, según ellos afirman (apartado 28), sus asesores jurídicos les informaron oportunamente que no contaban con ningún medio para discutir a los arrendatarios el derecho que ejercitaban de adquirir los bienes. Sin duda, por ello se quejan de que, cuando se cumplen los requisitos que la ley establece, no tienen ningún procedimiento para oponerse al rescate.

Ahora bien, la sentencia puntualiza que el art. 6.1 sólo se refiere a las controversias sobre derechos y obligaciones civiles, reconocidos, en principio, en el Derecho interno, y no garantiza (es decir, no prejuzga), ningún contenido específico o determinado en el referido ordenamiento. No se exige pues, -en este artículo- que exista un tribunal nacional que pueda anular las leyes que integran dicho sistema, lo cual no excluye que pueda existir, como existe en bastantes Estados.

Cuestión distinta es que, en la medida en que no se cumplan los requisitos legales, se pueda acudir a los tribunales nacionales.

7. Para la sentencia que se comenta, ni el art. 13 ni el Convenio, en general, imponen a los Estados contratantes una forma determinada para asegurar lo que en él se establece. El Convenio no es parte del ordenamiento jurídico del Reino Unido ni existe una fiscalización constitucional a este respecto.

Parece que la parte de la sentencia dedicada a este precepto es la que suscita más dudas, cosa que no debe extrañar, puesto que el art. 13 es uno de los del Convenio más difíciles de interpretar.

En el voto particular de la Sra. Bindschdler-Roberts y de los Sres. Gölcüklü, Matscher y Spielmann sobre este precepto, se advierte que el texto del mismo no establece ninguna

limitación, y que, interpretado literalmente, supondría la posibilidad de que el interesado reclamara, en su país, incluso contra una ley, por considerarla opuesta al Convenio. Verdad es que luego se acepta la declaración de la sentencia de que el art. 13 no llega a exigir que exista un recurso en Derecho interno para impugnar sus leyes cuando violen el Convenio.

Más tajante parece la postura del Sr. Pinheiro Farinha, en su voto particular. Según él, la violación de los derechos reconocidos en el Convenio puede producirse por la propia ley, y los actos impugnados ajustarse a la misma. En este caso, no hay motivos para establecer una excepción para la actividad legislativa, y debe existir una jurisdicción nacional con competencia para conocer de una violación así. Según el mismo voto particular, el propio Tribunal tomó ya esta posición anteriormente; y cita, a este respecto, los fallos dictados en los casos Silver y otros, Abdulaziz, Cabales y Balkandali, y Campbell y Fell.

Como en el litigio que se resuelve el Tribunal ha comprobado que la legislación interna no infringía el Convenio, el autor del voto particular, pese a lo dicho, no se opone a la conclusión de que no se violó el art. 13 del Convenio.

Por su parte, en el voto particular de los Sres. Pettiti y Russo, se dice que prefieren la anterior y tradicional jurisprudencia del Tribunal sobre la interpretación del art. 13; y se añade que para modificarla (cosa que no consideran necesaria) haría falta una argumentación más a fondo que la utilizada ahora en la sentencia. (Por lo demás, el voto es de conformidad como todos los restantes.)

El comentarista no puede ocultar -aun sin autoridad para ello- la impresión que le produce el breve pero contundente voto particular del Sr. Pinheiro Farinha, defendiendo una interpretación sin duda abierta y progresiva. Hoy, como se reconoce incluso por el voto particular ya citado de la Sra. Bindschedler-Robert y tres jueces más, el argumento contrario a que se someta al Parlamento a una fiscalización por un Tribunal nacional, no es convincente desde el momento en que, en el ámbito del Derecho internacional no se discute la posible responsabilidad del Estado incluso por los actos del Poder Legislativo, y en el Derecho interno en muchos Estados existe el control de la legislación por un Tribunal Constitucional.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

26 de junio de 1985

CASO JAMES Y OTROS

RESOLUCIÓN

En el caso James y otros,

La Sala competente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunida en Estrasburgo, en privado, el 26 de junio de 1985, y compuesta por el señor G. Wiarda, Presidente, el señor W. Ganshof van der Meersch, la señora D. Bindschedler-Robert, el señor G. Lagergren, Sir Vincent Evans, el señor R. Bernhardt y el señor J. Gersing, jueces, y los señores M. A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto:

Visto el art. 50 del Reglamento del Tribunal,

Vista la demanda que ha promovido el procedimiento, el informe de la Comisión y los demás documentos que obran en autos;

Considerando que el caso suscita importantes cuestiones que afectan a la interpretación del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y del Protocolo núm. 1,

Resuelve, por unanimidad, declinar su competencia, con efectos inmediatos, en favor del Tribunal en pleno.

Firmado: Gérard J. Wiarda, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

21 de febrero de 1986

CASO JAMES Y OTROS

SENTENCIA

En el caso James y otros,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resolviendo en pleno, en virtud del art. 50 de su Reglamento, y compuesto por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente,

W. Ganshof van der Meersch,

J. Cremona,

G. Wiarda,

Thór Vilhjálmsson,

Señora D. Bindschedler-Robert,

Señores D. Evrigenis,

G. Lagergren,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

L. E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vincent Evans,

Señores C. Russo,

J. Gersing,

A. Spielmann,

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

Después de deliberar en privado los días 27 y 28 de septiembre de 1985 y 21 y 22 de enero de 1986,

Dictan esta sentencia, aprobada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso fue sometido al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») el 12 de junio de 1984, en el plazo de tres meses previsto por los arts. 32.1 y 47 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales («el Convenio»). Empieza por la demanda (número 8.793/79), deducida contra el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sometida a la Comisión en 1979 por cuatro súbditos de dicho Estado, John Nigel Courtenay James, Gerald Cavendish, sexto Duque de Westminster, Patrick Geoffrey Corbett y Sir Richard Baker Wilbraham.

2. La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 a la declaración británica de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal. Su finalidad es que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió las obligaciones que le incumben a tenor del art. 1 del Protocolo núm. 1 -por sí solo o en relación con el art. 14 del Convenio- y del art. 13.

3. En contestación al ofrecimiento prescrito en el art. 33.3 d) del Reglamento, los demandantes expresaron su deseo de comparecer en el procedimiento en curso ante el Tribunal y nombraron a sus abogados (art. 30).

4. La Sala, que debía constituirse con siete Jueces, comprendía de oficio a Sir Vincent Evans, elegido como Juez de nacionalidad británica (art. 43 del Convenio), y al señor G. Wiarda, a la sazón Presidente del Tribunal (art. 21.3 b) del Reglamento). El Presidente designó por sorteo ante el Secretario, el 2 de agosto de 1984, a los cinco miembros restantes, a saber, el señor W. Ganshof van der Meersch, la señora D. Bindschedler-Robert, el señor G. Lagergren, el señor R. Bernhardt y el señor J. Gersing (arts. 43 «in fine» del Convenio y 21.4 del Reglamento).

5. El señor Wiarda, después de asumir la presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), recabó, por medio del Secretario, la opinión del Agente del Gobierno del Reino Unido («el Gobierno»), del Delegado de la Comisión y de los asesores de los demandantes sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). De acuerdo con las órdenes e instrucciones del Presidente, la Secretaría recibió los siguientes documentos:

- el 14 de diciembre de 1984, la Memoria de los demandantes, acompañada de los documentos indicados en ella;

- el 22 de diciembre de 1984, la Memoria del Gobierno.

El Secretario de la Comisión, mediante una carta que se recibió el 19 de abril de 1985, informó al Secretario que el Delegado prefería no contestar por escrito a esta Memoria.

6. El 22 de abril de 1985, el Presidente señaló el 23 de septiembre como fecha de apertura del procedimiento oral, después de consultar al Agente del Gobierno, el Delegado de la Comisión y a los abogados de los demandantes por medio del Secretario (art. 38).

7. El 26 de junio de 1985, la Sala resolvió declinar su competencia, con efectos inmediatos, en favor del Tribunal en pleno (art. 50).

8. Los debates se desarrollaron en audiencia pública los días 23 y 24 de septiembre de 1985, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal celebró antes una reunión preparatoria. Durante las audiencias, el Gobierno y los demandantes presentaron sus contestaciones escritas a las preguntas del Tribunal.

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

Los señores M. Eaton, jurisconsulto, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Agente, R. Alexander, Q. C., N. Bratza, abogado, J. Cane, del Ministerio del Medio Ambiente, Asesores, La señora D. Phillips, del Ministerio del Medio Ambiente, Asesor,

- Por la Comisión:

El señor Gankur Jörundsson, Delegado,

- Por los demandantes:

Los señores M. Beloff, Q. C., F. Jacobs, Q. C., D. Neuberger, Abogados asesores, T. Seager Berry, P. Howcroft, Abogados, H. Kidd, Asesor.

9. El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas del señor Alexander, en nombre del Gobierno, del señor Gankur Jörundsson, en nombre de la Comisión, y del señor Beloff, en nombre de los demandantes. Estos últimos completaron sus contestaciones mediante un documento presentado en la Secretaría el 13 de noviembre de 1985, y en relación al cual el Gobierno formuló por escrito sus observaciones el 10 de enero de 1986.

HECHOS

A. Introducción

10. Los demandantes son o eran administradores fiduciarios («trustees») que actuaban con arreglo al testamento del segundo Duque de Westminster. El primero de ellos, John Nigel Courtenay James, es un perito geómetra que vive en Londres. El segundo, Gerald Cavendish, sexto Duque de Westminster, está domiciliado en Chester. El tercero, Patrick Geoffrey Corbett, es un perito contable que reside en Sussex. El cuarto, Sir Richard Baker Wilbraham, banquero en Londres, fue nombrado «trustee» el 31 de diciembre de 1981, en el puesto del tercero, que se había jubilado.

En el barrio de Belgravia, en el centro de Londres, sobre una antigua explotación agrícola sita en los alrededores de la «City», la familia Westminster y sus administradores fiduciarios han desarrollado una gran propiedad que abarca unas 2.000 casas y que se ha convertido en una de las zonas residenciales más solicitadas de la capital. Los demandantes, en su condición de

«trustees», han sido desposeídos de numerosos inmuebles de este dominio, al ejercitar los ocupantes los derechos de adquisición que les concedió la ley de 1967 sobre la modificación de la de arrendamientos.

11. Esta legislación concede al arrendatario que reside en una casa en virtud de un arrendamiento a largo plazo (de una duración inicial, o por prórrogas, superior a 21 años), el derecho de que se le ceda forzosamente la propiedad (la «freehold» o derecho sobre los bienes raíces) en condiciones y por un precio determinado (apartados 20-26, posteriores). En este sistema de arrendamientos a largo plazo, el arrendatario adquiere su derecho mediante la entrega de un capital inicial, después de lo cual solamente paga una renta muy reducida o incluso simbólica. Este arrendamiento es un derecho real que se inscribe en el Registro. La legislación de que se trata no se refiere al sistema ordinario del arrendamiento, en el cual el arrendatario paga «un alquiler por el uso», que refleja el total valor anual de la propiedad. Las relaciones entre el propietario y el arrendatario se rigen, en tal caso, para las casas de un valor (imponible) inferior a una determinada cifra, por una legislación distinta -las leyes sobre alquileres- que prevé un sistema para establecer «alquileres justos» y proporciona a los inquilinos alguna seguridad en la ocupación del inmueble.

B. El sistema de los arrendamientos a largo plazo y el origen de su reforma por la ley de 1967

12. Existen dos formas principales de arrendamientos a largo plazo para los inmuebles destinados a vivienda.

La primera es el «arrendamiento para construcción», normalmente otorgado por un plazo de 99 años, en el que el arrendatario paga una cantidad, muy reducida, alquiler o censo («ground rent»), por el terreno -determinada por el valor de éste, sin construcción alguna- y se obliga a edificar una casa sobre el mismo y, por lo general, a entregársela al propietario en buen estado al término del contrato.

La segunda es el «arrendamiento con pago inicial», en el que el inquilino satisface al propietario, por la casa que éste pone a su disposición, una cantidad alzada o prima, y, a continuación, un alquiler. La duración del arrendamiento varía, lo mismo que la importancia de la cantidad inicialmente entregada y del alquiler. Según las informaciones facilitadas al Tribunal, el pago del capital tiene en cuenta el coste de la construcción y el correspondiente beneficio. Entre los elementos que se consideran se suelen incluir la duración del arrendamiento de que se trate, sus condiciones (por ejemplo, si se autoriza el subarriendo) y el estado del inmueble en el momento en que termina el contrato. El procedimiento utilizado para calcular las primas en los arrendamientos a que se refiere el caso presente se describe después (apartado 27).

La diferencia entre los dos tipos no es absoluta. Por ejemplo, en un arrendamiento con pago inicial de una prima se puede estipular la obligación de efectuar reparaciones importantes, modificaciones, adiciones o mejoras en la vivienda ya existente y parecerse así a un arrendamiento para construcción. En cualquier caso, según una costumbre seguida casi siempre, un contrato de esta naturaleza contiene una estipulación que obliga al inquilino a efectuar las reparaciones ordinarias durante la duración del arrendamiento y a devolver la vivienda en buen estado a su vencimiento.

El arrendatario a largo plazo puede generalmente ceder su derecho a un tercero que lo adquiere entonces, con todas sus obligaciones, para la parte del período que falta por transcurrir. Con frecuencia, estos contratos son objeto de transmisiones en el mercado inmobiliario en las que los propietarios para nada intervienen. Por lo general, el inquilino puede también subarrendar el inmueble. Sin embargo, la existencia del derecho a vender o de

subarrendar depende jurídicamente de lo que se haya pactado en cada caso.

13. El valor para el propietario del inmueble arrendado en esta forma tiene dos causas: el alquiler pactado y la perspectiva de recuperación del bien al terminar el arrendamiento. Al principio de un contrato a plazo muy largo, el valor del segundo elemento puede ser insignificante y el total valor en venta del inmueble, para el propietario, no pasará mucho del valor de la capitalización de lo que se satisface como alquiler. Para el inquilino, el valor resulta del derecho de ocupar la casa en virtud del arrendamiento, y dependerá principalmente del tiempo que aún le queda para seguir ejercitándolo. Al comienzo de un arrendamiento por plazo muy largo, este valor puede ser aproximadamente igual al del inmueble si el alquiler es muy bajo.

El arrendamiento es, no obstante, un haber que se va agotando. A medida que pasa el tiempo, se reduce el valor del derecho del inquilino mientras que aumenta el del derecho del propietario. Al vencimiento del contrato, el derecho del arrendatario termina y los edificios, con las mejoras y reparaciones efectuadas, se recuperan por el propietario sin ninguna compensación para el primero.

Como ni el arrendador ni el arrendatario pueden, cada uno por sí solo, ofrecer a un tercero la propiedad libre de ocupantes, sus derechos reunidos tienen un valor inferior al que tendría el inmueble libre de cargas. No obstante, si el derecho de reversión se vende al inquilino ocupante, que puede entonces reunir los dos derechos en uno solo de propiedad, el valor de éste superará al de inversión para un tercero que comprase el derecho de reversión gravado con un arrendamiento. En las operaciones del mercado libre, el vendedor y el comprador suelen repartirse, en la proporción que estipulan, éste valor complementario que se conoce como «valor de consolidación» («merger value»).

14. Este sistema de arrendamientos a largo plazo, o censos, ha sido muy utilizado en Inglaterra y en el País de Gales, especialmente durante la urbanización que fue consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX.

15. Hacia 1880, los arrendatarios empezaron a reivindicar el derecho de obligar a sus propietarios a que les cedieran sus inmuebles, con la finalidad de liberarse de la reversión («leasehold enfranchisement»). Desde 1884 a 1929, se sometieron sin resultado al Parlamento una serie de proyectos de ley dirigidos a facilitar este rescate.

16. Después de la segunda guerra mundial, revivieron las peticiones de reforma de la ley. En 1948, el Lord Canciller encargó a una Comisión (la «Leasehold Committee») el examen de varios aspectos del problema de estos arrendamientos.

En su informe de 1950 al Parlamento («Command Paper Cmd» 7.982), la mayoría de la Comisión desaconsejó la concesión a los arrendatarios de su derecho de rescate o redención («right of enfranchisement»). Se llegaba a la conclusión de que el otorgamiento de un derecho así se oponía a la vez a razones generales de principio y a razones de hecho. Se entendía también que «no respondía al interés público» (apartado 100). Se aconsejaba, sin embargo, que el inquilino que ocupase una casa de bajo valor imponible fuera mantenido en la posesión en virtud de la legislación de alquileres.

El informe de la minoría de la Comisión señalaba el profundo y amargo sentimiento de injusticia de los arrendatarios en el caso de los arrendamientos para edificar, y defendía que se reconociera a determinados inquilinos el derecho de rescate o redención por cesión forzosa.

El Gobierno laborista de aquellos años no tuvo tiempo para presentar un proyecto de

legislación permanente inspirado en el informe de dicha Comisión. En cuanto al Gobierno conservador, surgido de las elecciones de 1951, aceptó la opinión de la mayoría de la Comisión, y la ley de 1954 sobre arrendamientos («ley de 1954») recogió sus consejos. En líneas generales, este texto legal concedió -y concede todavía al inquilino, al vencimiento del contrato, el derecho de continuar ocupando la casa en virtud de las leyes sobre alquileres, pagando un «alquiler justo», a tenor de las mismas y con la seguridad en la posesión que proporcione la legislación común de arrendamientos. Esta situación privilegiada se transmite «mortis causa» a los miembros de la familia del arrendatario que conviven en la vivienda.

17. La cuestión continuó discutiéndose públicamente. En 1961, se dijo en el Parlamento que los datarios encontraban graves dificultades por los elevados precios que los arrendadores exigían para cederles la vivienda o para prorrogar o renovar el contrato de arrendamiento. El Gobierno pidió a los organismos profesionales más capacitados en esta materia («solicitors» -o sea, abogados-, geómetras, peritos tasadores, agentes inmobiliarios), que le informasen sobre la actuación de los propietarios a este respecto. En julio de 1962 se publicó un Libro blanco con el resumen de sus conclusiones («Residential Leasehold Property Command Paper Cmnd» 1.789). En general, los organismos profesionales entendían que el sistema establecido funcionaba bien, pero que muchos inquilinos estaban molestos por considerar que sus derechos eran limitados.

18. Desde hacía algunos años, la redención forzosa se incluía en el programa del partido laborista. Después de la victoria electoral de los laboristas en 1964, un nuevo Libro blanco, publicado en 1966, presentó las reformas propuestas por el Gobierno en las que se incluía un plan de rescate forzoso («Leasehold Reform in England and Wales Command Paper Cmnd» 2.916). Las razones por las que el Gobierno consideraba necesaria la reforma se exponían así:

«La finalidad

1. Este Libro blanco se refiere a los arrendamientos de vivienda a largo plazo, en especial a aquellos cuyo origen se remonta a la segunda mitad del siglo pasado. La experiencia ha puesto de manifiesto que, en los arrendamientos a largo plazo, el sistema afecta muy injustamente al arrendatario. El propietario del inmueble ha aportado el terreno, pero en la mayor parte de los casos la casa ha sido edificada, a su costa, por el arrendatario o el que le ha precedido en el contrato. Aunque hay excepciones, sucede casi siempre que, al cabo de los años, los sucesivos arrendatarios han sufragado las mejoras y el entretenimiento, y este costo supera, sin duda en mucho, el de la propia construcción. Los arrendatarios han conservado, a su costa, la naturaleza de vivienda habitable del inmueble, y lo han utilizado como tal. Es bastante natural, pues, que al llegar el vencimiento, después de ocuparlo tantos años, lo consideren como su hogar familiar. En casos así, es inadmisibles, si ha de prevalecer la justicia en la relación entre el propietario y el inquilino, que al término del contrato la ley garantice al primero la recuperación de la casa, sin ningún desembolso por ella, de forma que no sólo recupera el terreno sino el edificio, las mejoras y las incorporaciones que hayan podido hacer el arrendatario y sus predecesores.

2. El Gobierno ha decidido buscar un remedio a esta injusticia. Según él, el principio básico de la reforma consistiría en reconocer al arrendador la propiedad del suelo y al arrendatario ocupante un título moral ("morally entitled") sobre la propiedad del edificio construido y conservado sobre el terreno.

3. Dos circunstancias hacen que la reforma sea urgente. En primer lugar, la mayor parte de las personas adquieren su casa mediante una hipoteca, y para ellas el sistema de que se trata es especialmente duro. Un comprador con hipoteca puede llegar a pagar casi el precio de la propiedad por un arrendamiento vigente todavía durante muchos años. Al vencimiento de su

hipoteca, tendrá el sentimiento de una grave injusticia. Se dará cuenta, después de cancelar la hipoteca, de que tiene un activo de mucho menos valor que cuando lo adquirió, y de difícil venta porque un comprador puede que no consiga hipotecar. Esta es la situación de muchos ocupantes que compraron su casa para instalarse en ella inmediatamente después de la guerra. En segundo lugar, numerosos inmuebles en arrendamiento fueron edificados en la segunda mitad del siglo XIX, época en la que los propietarios utilizaban su monopolio de hecho para impedir cualquier otro medio de explotación que el sistema de arrendamiento de que se trata. Esto sucedió especialmente en el sur de Gales y en algunas regiones de Inglaterra. Estos arrendamientos empiezan a vencer y los arrendatarios sufren ahora toda la dureza del sistema.

El plan

4. El Gobierno presentará, por tanto, un proyecto de ley para proporcionar más seguridad a los titulares de un arrendamiento a largo plazo y ofrecerles la posibilidad de comprar la propiedad en condiciones justas. El proyecto se basará en el principio de que el terreno pertenece en justicia al propietario y la casa al arrendatario que la ocupa. Por consiguiente, este último tendrá el derecho de conservar la casa después del vencimiento y el derecho de rescatarla ("to enfranchise his lease").»

El Libro blanco detallaba las propuestas gubernamentales con la finalidad de permitir a determinados arrendatarios la adquisición de la propiedad o la concesión de prórroga del arrendamiento durante cincuenta años. Los apartados 11 y 12 explicaban así las propuestas sobre las condiciones del rescate:

«11. Sin perjuicio de lo previsto para casos especiales, un arrendatario calificado tendrá el derecho, durante toda la duración del contrato, de adquirir la propiedad por venta forzosa. Se asegurará que el rescate se efectúe por un precio justo. Como el curso actual del mercado refleja la situación resultante del Derecho vigente, injusta para el arrendatario, desde ese momento al precio del rescate dejará de basarse en él para hacerlo sobre el valor del terreno en sí, teniendo en cuenta las posibles perspectivas a este respecto. Se calculará con arreglo al principio de que, equitativamente, lo edificado pertenece al arrendatario y el terreno al propietario.

12. De lo dicho se deduce -y el proyecto de ley lo concretará- que a falta, como es frecuente, de perspectivas de revalorización, el justo precio del rescate o redención será el valor de la propiedad del suelo, teniendo en cuenta el arrendamiento y su prórroga por cincuenta años. Se prescindirá por completo del valor que el edificio habría tenido en el día de su recuperación.»

19. El Gobierno laborista, después de las elecciones de 1966, sometió al Parlamento un proyecto de ley para ejecutar su programa. Durante la discusión parlamentaria, la oposición conservadora aceptó el principio, contenido en su manifiesto electoral de 1966, de una legislación «que permita a los arrendatarios adquirir o alquilar sus casas en condiciones equitativas, salvo cuando el inmueble deba ser revalorizado», pero combatió los términos del proyecto, considerándolos confiscatorios. Según la oposición, la idea de basar el precio del rescate sólo sobre el valor del terreno, se apoyaba en el argumento, falso por completo, de que la casa pertenecía al arrendatario. Pues bien, éste sólo había adquirido el derecho de vivir en ella durante determinado plazo. Se debía pagar el precio de mercado por lo que pertenecía al propietario.

Durante la discusión del proyecto en el Parlamento, los miembros de todos los partidos políticos opinaron que la Ley de 1954, que garantiza la posesión (apartado 16, precedente), no había logrado remediar el perjuicio o la injusticia que la extinción del arrendamiento causaba

a los arrendatarios. Se alegó -entre otras razones-, de una parte, la obligación que tenía el inquilino de seguir pagando alquileres recientemente fijados, y, de otra, la amenaza de importantes reclamaciones por daños, que utilizaban algunos propietarios para estimular a los arrendatarios a renunciar a su derecho de posesión.

Algunos censuraban que el proyecto no diferenciaba entre arrendatarios «merecedores» y «no merecedores», ni ofrecía un recurso ante el tribunal competente para resolver si procedía el rescate a favor del arrendatario. Se contestaba a esta crítica que, teniendo en cuenta el gran número de casas arrendadas en esta forma, la exigencia de resolver en cada caso sobre la procedencia del rescate produciría una gran incertidumbre, retrasos y muchos litigios. Además, daría la impresión a algunos arrendatarios de que podía resultar demasiado caro arriesgarse en un procedimiento incierto.

Se suscitó también otra cuestión en la discusión: el proyecto limitaba el derecho de rescate a los arrendatarios de casas que no pasasen de determinado valor. Si el sistema era injusto -se alegaba- por las razones aducidas por el Gobierno, en buena lógica lo era para todos los arrendatarios, cualquiera que fuese el valor de su casa. Para limitar la posible aplicación a las casas de un valor inferior a determinado nivel, el Gobierno alegaba fundamentalmente:

a) que una legislación que mejorase la situación de los arrendatarios debía aplicarse a la misma clase de propiedades a la que se aplicaban las leyes sobre alquileres;

b) que se había intentado definir los casos de mayor injusticia, autorizando la modificación de contratos vigentes: que se había seguido, por tanto, el precedente de los límites fijados por las leyes de alquileres; que, aun pudiéndose pedir, invocando la lógica y la coherencia, y que no se trazase ningún límite, se llegaría así a que las modificaciones fueran más allá de las necesidades que había de atender;

c) que, hasta cierto punto, había influido en el Gobierno la posibilidad de las grandes ganancias que podrían obtener algunos arrendatarios si se suprimían todos los límites.

Después de prolongadas discusiones en las dos Cámaras del Parlamento, el proyecto fue aprobado con el título de Ley de 1967 sobre reforma de los inquilinatos o censos («Leasehold Reform Act 1967»). En esta fecha, había en Inglaterra y en Gales alrededor de un millón y cuarto de viviendas ocupadas por arrendatarios a largo plazo. El Gobierno estimaba, a la sazón, que un uno o un dos por ciento estaban afectadas por el sistema de rescate previsto por la Ley. Posteriormente, una enmienda de 1974 lo extendió a una parte de las viviendas más costosas incluidas en el uno o dos por ciento restante (apartado 21.b) precedente.

C. La legislación de reforma de los arrendamientos a largo plazo.

20. La legislación sobre el rescate por el arrendatario comprende hoy la Ley de 1967 sobre la reforma de estos arrendamientos («Ley de 1967»), modificada por la Ley de 1969 sobre viviendas («Ley de 1969»), la Ley de 1974 sobre viviendas («Ley de 1974»), la Ley de 1979 sobre reforma de los arrendamientos, la Ley de 1980 sobre viviendas («Ley de 1980»), y la Ley de 1984 sobre el control de la vivienda y de la construcción. Esta legislación concede a los ocupantes de «casas» alquiladas a largo plazo en Inglaterra y en Gales el derecho de adquirir su propiedad, o de obtener la prórroga del arrendamiento en precio y condiciones determinados. En el concepto «casa» se incluyen las adosadas y los bloques o manzanas de casas, pero no los apartamentos o pisos de un inmueble o de una casita (artículo 2 de la Ley de 1967).

21. Para que el arrendatario tenga derecho a la adquisición de una casa así en virtud de la

Ley, deben cumplirse, en términos generales, las principales condiciones siguientes:

a) Debe tratarse de un arrendamiento a «largo plazo», es decir, convenido bien por un mínimo de 21 años, bien por un plazo menor si el contrato inicial ha sido prorrogado por períodos de más de 21 años en total (art. 1 y 3 de la Ley de 1967).

b) Sin perjuicio de excepciones que no tiene importancia en este caso, el «valor imponible» de la casa (es decir, el valor de la renta anual teórica fijada a los efectos de la tributación local), no debe pasar de 750 libras, ó 1.500 para las casas sitas en el Gran Londres (art. 1 de la Ley de 1967, modificado por el art. 118 de la Ley de 1974). Los límites del valor imponible, fijados al principio por la Ley de 1967 (200 libras, 400 para el Gran Londres) se revisaron (y se elevaron a 500 y 1.000 libras, respectivamente) por la Ley de 1974 para tener en cuenta la revalorización que se produjo, a escala nacional, en 1973. Más aún: la Ley de 1974 extendió el ámbito de aplicación del sistema de rescate introducido por la Ley de 1967 a viviendas de valor imponible más alto (de 500 a 750 libras y, para el Gran Londres, de 1.000 a 1.500), pero en estos casos el precio del rescate es diferente (apartado 23, posterior). En cuanto a las propiedades cuyo valor supera los límites del valor imponible total, quedan fuera del ámbito de la legislación.

c) El alquiler anual debe ser «bajo», es decir, menor que los dos tercios del valor imponible (arts. 1 y 4 de la Ley de 1967).

d) El arrendatario debe ocupar la casa como única o principal residencia, y, por lo menos, tres años antes del momento en que notifica que se propone ejercitar los derechos que le concede la Ley (art. 1 de la Ley de 1967, modificado por el art. 141 y el anexo 21 de la Ley de 1980; la Ley de 1967 exigía un período mínimo de cinco años).

22. Si se cumplen las precedentes exigencias, el arrendatario tiene dos derechos:

a) Obtener la prórroga de su arrendamiento por cincuenta años, con alquiler que represente el valor arrendaticio del terreno (sin el edificio), revisable a los veinticinco años (arts. 14 y 15 de la Ley de 1967).

b) Poder comprar la propiedad en las condiciones que luego se indican (art. 8 de la Ley de 1967).

El segundo de estos derechos puede ejercitarse hasta el vencimiento del arrendamiento inicial, no después (art. 16 de la Ley de 1967).

23. La prórroga del arrendamiento no permite exigir ningún pago o prima: sólo ha de satisfacerse el alquiler.

El comprador de una propiedad debe pagar al propietario una suma fijada según la «base de cálculo de 1967» o la «base de cálculo de 1974», tal como las definen, respectivamente, la ley de 1967 (modificada en 1969) y la de 1974. La primera se aplica a las propiedades de un valor inferior a determinado límite, la segunda al escaso número de propiedades más valiosas sujetas por primera vez a la legislación por la ley de 1974 (apartados 19 «in fine» y 21.b, precedentes). Sus principales características se resumen a continuación:

a) La base del cálculo de 1967 se aplica a las propiedades cuyo valor imponible no pase de 500 libras, o 1.000 para una casa situada en el Gran Londres. El precio que en tal caso se debe fijar es el que alcanzaría la casa en su venta voluntaria en el mercado libre, suponiendo, entre otras circunstancias: 1.º, que el arrendatario haya ejercitado el derecho que la ley le confiere

de conseguir la prórroga del arrendamiento por cincuenta años, y 2.º, que el adquirente no sea el arrendatario (arts. 9 de la Ley de 1967, 82 de la Ley de 1969 y 118 de la Ley de 1974). En el primer supuesto, el arrendatario pagará aproximadamente el valor del terreno, pero nada por el edificio. En cuanto al segundo, introducido por la ley de 1979, se excluye asimismo del precio cualquier factor del «valor de consolidación» (apartado 13, precedente). Esta base de cálculo es la expresión de la política expuesta en el Libro blanco de 1966 (apartado 18, anterior).

b) La base de cálculo de 1974 se aplica a las propiedades cuyo valor imponible oscila de 500 a 750 libras, o de 1.000 a 1.500 para las casas situadas en el Gran Londres. El precio que hay que pagar es el que alcanzaría la casa si se vendiera voluntariamente en el mercado libre, suponiendo, entre otras circunstancias, que, al término del arrendamiento, el arrendatario tenga el derecho de continuar en la posesión de la casa en virtud de la ley de 1954, es decir, como arrendatario legalmente cualificado y pagando un «alquiler justo» que refleje la ocupación del inmueble (apartado 16, anterior, art. 9 de la Ley de 1967, redactado por el artículo 118 de la Ley de 1974). En principio, esta base de cálculo es más favorable para el propietario y pretende asegurarle un precio aproximadamente igual al valor en venta del terreno y de la casa, en el supuesto de que ésta esté ocupada por aplicación de la ley de 1954; y además le concede una parte del «valor de consolidación».

Sin embargo, es un caso en que el arrendatario había conseguido la prórroga del arrendamiento por cincuenta años y después había pedido el rescate antes del vencimiento inicial del contrato, el Tribunal territorial (apartado 25, posterior) entendió que el cálculo de la indemnización debía fundarse en el hecho de que el interesado había prorrogado su contrato de arrendamiento («Hickman V. Phillimore Estate, Estates Gazette», 1985, vol. 274, p. 261). En tales circunstancias, el propietario percibe, por consiguiente, mucho menos del valor de mercado. En la vista, el Gobierno ha reconocido que esta Resolución ponía de manifiesto una laguna en la Ley de 1974 que debía completarse mediante una modificación legal. El Gobierno informó después al Tribunal que se había apelado contra dicho fallo.

Se han promulgado varias disposiciones especiales sobre la extinción de cualquier contrato intermedio para el supuesto de que el ocupante de la casa que pretende adquirir no la haya arrendado directamente con el propietario (anexo 1 de la Ley de 1967). No parece, sin embargo, que estas disposiciones sean interesantes a los efectos del caso presente.

24. En cualquier momento anterior a la determinación del precio del inmueble, el arrendatario puede entablar un procedimiento con la pretensión de que el valor imponible de la casa se ajuste a las finalidades de la aplicación de la Ley, deduciendo el valor de las mejoras en la estructura efectuadas por él o por sus predecesores (art. 118 y anexo 8 de la Ley de 1974). El Tribunal de distrito («Conty Court») es el competente para resolver las controversias sobre la aplicación del sistema a las mejoras; y, desde la vigencia de la ley de 1980, se puede apelar entre el Tribunal Superior contra dichas resoluciones.

25. La legislación especifica el procedimiento que hay que seguir para efectuar las operaciones y resolver las discrepancias. El arrendatario que pretenda la adquisición debe notificarlo por escrito al propietario (art. 8 de la Ley de 1967). Los litigios sobre su derecho de adquisición de la propiedad, en virtud de la Ley, y cuestiones conexas, se resuelven por el Tribunal de distrito (art. 20 de la Ley de 1967). En estos procedimientos, se puede condenar en costas al arrendatario que no ha cumplido o ha demorado hacerlo injustificadamente las obligaciones que se derivan de la notificación del rescate («ibidem»). Cuando no haya acuerdo, la determinación del precio corresponde, desde ahora, a un Tribunal local de valoración de los arrendamientos («Leasehold Valuation Tribunal»), con la posibilidad de recurrir al Tribunal territorial («Lands Tribunal»), con sede en Londres y dependiente del

Tribunal Superior (artículo 142 y anexo 22 de la ley de 1980). Antes de la promulgación de la ley de 1980, las controversias sobre el precio se sometían al Tribunal territorial (artículo 21 de la ley de 1967). Si un propietario considera que el arrendatario entorpece deliberadamente o sin necesidad el desarrollo del procedimiento de rescate, puede acudir al Tribunal de valoración de los arrendamientos (anteriormente, al Tribunal territorial). La normativa establece un calendario para las operaciones de compra después de determinarse el precio (apartado 6 de la parte I del anexo al reglamento de 1967 sobre la reforma de los arrendamientos, liberación y prórroga, S. I. 1967, núm. 1879).

26. Para determinar el precio, la casa se valora en la fecha en que el arrendatario notifica al propietario su pretensión de adquirir la propiedad (art. 9.1 y 37.1.d de la Ley de 1967), y no en la fecha en que se efectúa la valoración.

D. Transmisiones que afectan a los demandantes

27. Entre abril de 1979 y noviembre de 1983, los arrendatarios de 80 inmuebles arrendados a largo plazo en la propiedad residencial de Belgravia (Londres) que la familia Westminster y sus «trastees» (administradores o fiduciarios) han explotado (apartado 10, anterior), ejercitaron al derecho que les concedía la legislación controvertida de adquirir los inmuebles obligando a los demandantes a cedérselos. Se trataba de 77 arrendamientos con pago inicial y de 3 para edificar (apartado 12, precedente). Los demandantes han expuesto que, con arreglo a la costumbre que se seguía a la sazón en la propiedad, los pagos iniciales se calcularon sobre la siguiente base: en primer lugar, el alquiler fijado por el arrendamiento era un porcentaje del valor arrendaticio estimado en el mercado, después de lo cual el pago representaba el valor capitalizado de la diferencia entre el alquiler efectivo y el alquiler estimado en el mercado durante la duración del contrato. La base del cálculo para 1967 sirvió para 28 de las propiedades de que se trata, y la de 1974 para las 52 restantes (apartado 23, anterior).

Según los demandantes, con el transcurso del tiempo, la ley de 1974 afectará a una proporción cada vez mayor de los inmuebles que forman su propiedad. Desde noviembre de 1983 se han efectuado 43 rescates más, incrementando hasta 215 el total de las propiedades adquiridas por aplicación de la reforma legislativa. Los demandantes calculan que todavía se producirán de 500 a 800 redenciones en su propiedad en el futuro.

28. En todas las transmisiones a que se refiere este litigio, el precio satisfecho se determinó por negociación. Los asesores jurídicos de los demandantes les informaron que no existía ningún medio para oponerse al derecho de los arrendatarios de adquirir los inmuebles y que no se podía, razonablemente, esperar que se consiguieran precios mejores acudiendo al Tribunal territorial o, para las operaciones más recientes, al Tribunal de valoración de los arrendamientos.

29. Los demandantes se han referido especialmente a los siguientes extremos:

i. sólo en tres casos, el edificio había sido construido por el arrendatario comprador o por sus predecesores;

ii. en seis casos, solamente, los miembros de la familia del arrendatario continuaron ocupando el inmueble después de terminar el arrendamiento inicial;

iii. la duración de la ocupación por el arrendatario antes de la fecha de la notificación del rescate oscilaba entre tres y treinta y cinco años; y treinta y cuatro de los ochenta casos, no llegaba a los ocho años;

iv. en todos los casos, el inquilino tenía derecho a conservar la posesión, al concluir su arrendamiento, en las condiciones establecidas en las leyes de alquileres (apartado 16, precedente);

v. el intervalo entre la notificación del arrendatario (fecha que se tiene en cuenta para determinar el precio apartado 26, anterior) y la consumición de la venta varió de un año a trece, y en treinta y cuatro de las ochenta adquisiciones pasó de cinco años;

vi. las propiedades, libres de cargas, valían -según los cálculos de los demandantes- de 44.000 a 225.000 libras, mientras que el precio del rescate pagado por el arrendatario variaba de 2.500 a 111.000 libras;

vii. para los arrendatarios, la parte del arrendamiento pendiente de vencimiento valía hasta 153.700 libras, sin tener en cuenta el derecho de rescate;

viii. en quince casos, el arrendatario cedió su derecho de arrendamiento después de la notificación para el ejercicio del rescate, pero antes de realizarlo, transmitiendo su derecho al mismo;

ix. por lo menos en veinticinco de los ochenta casos, el arrendatario no continuó ocupando el inmueble por él rescatado, sino que volvió a venderlo en el mismo año de la adquisición, y en nueve de estos casos, no lo ocupó en absoluto después del rescate;

x. los arrendatarios que volvieron a vender así sus propiedades obtuvieron una ganancia entre 32.000 y 182.000 libras, que, por lo menos en siete casos, superó las 100.000; en especial, un arrendatario que había ocupado la casa tres meses antes de que se publicara el Libro blanco de 1966 (apartado 18, precedente) -y que había adquirido su derecho de arrendamiento por precio muy bajo (9.000 libras), sin perspectivas de rescate entonces-, ha podido comprar el inmueble por el 28% de su valor real (según la estimación de los demandantes), y volverlo a vender antes del año de su adquisición con una ganancia del 636 por 100, o sea, de 116.000 libras.

Las pérdidas sufridas por los demandantes por haber tenido que vender en las condiciones de la Ley, en lugar de hacerlo según las del mercado libre, van de 1.350 a 148.080 libras por cada transmisión; con un total de 1.479.407 libras para las propiedades valoradas con arreglo a la base de 1967, y 1.050.946 para las demás, valoradas a tenor de la base de 1974.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

30. Los demandantes han acudido a la Comisión el 23 de octubre de 1979 (demanda núm. 8.793/79). Sostenían que la cesión forzosa de diez de sus inmuebles implicaba, en sí misma o en virtud del precio pagado, una violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio. Alegaban además que las condiciones de las transmisiones de propiedad constituían una discriminación opuesta al artículo 14 del Convenio y que la falta de recursos contra dichas transmisiones infringía el art. 13. Mediante las llamadas por ellos diecisiete «demandas complementarias», presentadas entre el 17 de abril de 1980 y el 3 de enero de 1984, los demandantes impugnaron otras setenta transmisiones.

31. La Comisión admitió a trámite la demanda el 28 de enero de 1983. En su informe de 11 de mayo de 1984 (art. 31), opinó por unanimidad que no se había violado ninguno de los artículos invocados. El texto íntegro de su opinión se contiene en un anexo a la presente sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL

32. En las audiencias públicas del 23 y 24 de septiembre de 1985, el Gobierno presentó las siguientes conclusiones:

«Vistos los criterios expuestos por escrito y oralmente, así como el informe de la Comisión, pedimos al Tribunal que resuelva en nuestro favor y rechace las pretensiones de los demandantes.»

33. Por su parte, los demandantes han pedido al Tribunal «que declare bien fundadas las demandas, y compruebe que en cada caso litigioso se violaron los derechos invocados (por ellos), en especial su derecho de propiedad garantizado por el artículo 1 (del Protocolo núm. 1), y se conceda, en consecuencia, a los demandantes una justa reparación».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

34. Según los demandantes, la transmisión forzosa de sus propiedades en virtud de la Ley de 1967, modificada, sobre la reforma de la Ley de arrendamientos, supuso la violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio, que dice así:

«Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad si no es 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 de 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.»

La ley de que se trata (siempre según los demandantes):

i. ha afectado a contratos que los demandantes otorgaron libremente con sus arrendatarios antes de su promulgación;

ii. frustró las expectativas con que contaban al suscribir dichos contratos y sobre las que se apoyaban sus propios términos;

iii. obligó a los demandantes a vender sus propiedades a particulares en beneficio de éstos;

iv. les despojó de sus bienes por un precio siempre bajo y, con frecuencia, muy inferior al valor de mercado;

v. permitió que los arrendatarios volvieran a vender sus bienes voluntariamente, con grandes ganancias, después de haber exigido su rescate;

vi. no estableció, después de disponer su aplicación a tales contratos, ningún sistema para que los demandantes pudiesen discutir la validez o el fundamento de su desposesión o los principios para calcular la indemnización;

vii. estableció diferencias arbitrarias entre los bienes de los que podían ser privados y los que no eran susceptibles de ello;

A. Consideraciones generales

35. Los demandantes entienden que, como reclaman fundamentalmente contra los efectos de la legislación en la propiedad de determinados inmuebles que les han pertenecido, cada liberación o redención debe ser examinada a la vista del art. 1.

La Comisión rechaza esta opinión en su informe. Se observa que las distintas reclamaciones de los interesados son consecuencia de convenios entre particulares en relación a los cuales el Reino Unido sólo ha intervenido como legislador. Según la Comisión, aunque ciertamente hay que tener en cuenta los efectos en la práctica de la legislación, el problema fundamental que hay que resolver es si el Estado demandado ha infringido el Convenio al facultar a los arrendatarios a adquirir los inmuebles de los demandantes en las condiciones establecidas por la Ley; y para resolverlo, se ha de considerar si la referida legislación no se opone al Convenio más que examinar aisladamente cada contratación.

La posición del Gobierno es la misma que la de la Comisión.

36. El Tribunal ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones que, sin perder de vista el contexto general del asunto, debe, en lo posible, en un caso procedente de una demanda individual, limitarse al estudio de lo que concretamente se le ha sometido (véase, recientemente, la sentencia en el asunto Ashingdane de 28 de mayo de 1985, serie A, núm. 93, pág. 25, apartado 59).

En el presente procedimiento, sin embargo, los interesados impugnan fundamentalmente las particularidades de la legislación en cuestión; y no se refieren a la forma en la que se han aplicado por una Autoridad, administrativa o judicial, del Estado. Critican - por otra parte - especialmente a la legislación, que no deja ningún margen discrecional en su aplicación, según las circunstancias propias de cada inmueble. Siguiendo el ejemplo de la Comisión, el Tribunal empezará, pues, por investigar si la legislación en sí no se opone al artículo 1 del Protocolo núm. 1.

Lo dicho no supone que la legislación se examine «in abstracto». Las varias adquisiciones impugnadas ponen de manifiesto los resultados de hecho de la reforma legal, y como tales pueden considerarse para juzgar si son compatibles con el Convenio. A este respecto, se deben tener en cuenta las consecuencias que ha producido la ley en los ochenta negocios jurídicos sometidos al Tribunal. Por consiguiente, el Tribunal, para estudiar las reclamaciones de los demandantes, seguirá el método que se ha expuesto.

37. El art. 1 garantiza, en definitiva, el derecho de propiedad (sentencia en el caso Marckx de 13 de junio de 1979, serie A, núm. 31, p. 27, apartado 63). Según el examen de este artículo que el Tribunal efectuó en su sentencia en el caso Sporrang y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982, «se formulan en él tres reglas distintas» la primera, que se expresa en el primer párrafo del primer apartado y tiene carácter general, sienta el principio del respeto que se debe a la propiedad; la segunda, en el segundo párrafo del mismo apartado, se refiere a la privación de la propiedad, y la somete a determinadas condiciones; y la tercera, en el segundo apartado, reconoce a los Estados, entre otras facultades, la de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (serie A, núm. 52, pág. 24, apartado 61). El Tribunal añadió que, antes de averiguar si se ha cumplido la primera regla, tiene que resolver si las otras dos son aplicables («ibidem»). No se trata, por tanto, de reglas independientes entre sí. La segunda y

la tercera se refieren a casos específicos que afectan al derecho de propiedad; y, por ello, han de interpretarse a la vista del principio que establece la primera.

B. Segundo párrafo del primer apartado («la regla sobre la privación de la propiedad»)

1. Posible aplicación

38. Los demandantes, entiende el Tribunal que han sido «privados de (su) propiedad», a tenor del segundo párrafo del art. 1, en virtud de la legislación litigiosa. Esta cuestión no se ha discutido ante el Tribunal.

2. «Por causa de utilidad pública»: los beneficiarios, meros particulares

39. Los demandantes sostienen, en primer lugar, que sólo se respeta la causa de «utilidad pública» que establece dicha frase en el supuesto de una expropiación promovida porque así lo exija el interés general en provecho del conjunto de la sociedad; y, por tanto, la transmisión del dominio de un bien por una persona a otra en exclusivo provecho de la segunda no se debe a la «utilidad pública». Pues bien, la legislación controvertida no cumple esta exigencia.

Por el contrario, la Comisión y el Gobierno coinciden en que la transmisión forzosa de una propiedad de un individuo a otro puede, en principio, considerarse causada por «utilidad pública» si se produce en ejecución de una política social legal.

40. El Tribunal entiende, como los demandantes, que la privación de la propiedad con la única finalidad de conceder un beneficio a una persona privada no puede decirse que responda a la «utilidad pública». No obstante, la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro puede, en determinadas circunstancias, constituir un medio legítimo de favorecer el interés general. A este respecto, no se encuentra en la Constitución, en la legislación y en la jurisprudencia de los Estados Contratantes, incluso donde los textos vigentes utilizan palabras como «para el uso público», ningún principio general que permita entender que el concepto «utilidad pública» impide una transmisión así. Lo mismo puede decirse de algunos otros países democráticos; y, así, tanto los demandantes como el Gobierno han citado una Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, referente a una ley del Estado de Hawai, transmitiendo forzosamente la propiedad de los inmuebles a los arrendatarios para disminuir la concentración de la propiedad en unos pocos propietarios («Hawai Housing Authority V. Midkiff», Recopilación 1984, vol. 104, págs. 2321 y siguientes).

41. Tampoco puede deducirse de la expresión inglesa «in the public interest» que el bien de que se trate tiene que estar a la disposición del público ni que toda la sociedad, o incluso una gran parte de ella, haya de beneficiarse directamente de la transmisión. Se puede muy bien considerar como «in the public interest» una privación de propiedad efectuada en virtud de una política de justicia social. En especial, la justicia del sistema legal que regula los derechos personales y reales privados interesa y afecta a todos; y, por consiguiente, las disposiciones legislativas que pretenden asegurarlo pueden representar «the public interest», incluso cuando implican la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro.

42. En cuanto al texto francés del artículo 1, los términos «pour cause d'utilité publique» pueden, ciertamente, llevar a la interpretación estricta que propugnan los demandantes, como resulta del Derecho interno de algunos -no de todos- Estados contratantes en que esta expresión, u otra análoga, se encuentra en la materia de la expropiación forzosa. Esto, sin embargo, no es decisivo, puesto que la jurisprudencia del Tribunal ha proclamado la «autonomía» de muchos conceptos del Convenio. Además, se puede también atribuir al concepto «utilidad pública» un sentido más amplio que abarque las medidas de expropiación

que se tomen en el ámbito de una política de justicia social.

De acuerdo en esto con la Comisión, el Tribunal considera que esta interpretación armoniza mejor los textos francés e inglés, teniendo en cuenta el objeto y la finalidad del art. 1 (art. 33.4 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados y sentencia en el caso «Sunday Times» de 26 de abril de 1979, serie A, núm. 30, apartado 48) la protección, ante todo, contra las confiscaciones de la propiedad.

43. Según los demandantes, un principio generalmente admitido en la interpretación de los Tratados obliga a suponer que el uso de expresiones distintas en el mismo contexto -«utilidad pública» en el primer apartado del art. 1, «interés general» en el segundo- pone de manifiesto el propósito de referirse a conceptos distintos. El art. 1 deja mayor margen discrecional al Estado para regular el uso de los bienes que para privar a alguien de su propiedad.

En opinión del Tribunal, aunque se admitiera que existían diferencias, en el art. 1, entre los conceptos «utilidad pública» e «interés general», en la cuestión de que se trata no cabe establecer ninguna diferencia fundamental, como lo hacen los demandantes.

44. Según éstos, el art. 1 permite medidas, por ejemplo fiscales, para procurar la justa distribución de la riqueza, pero sólo lo hace en el segundo apartado, y no en el primero. El Tribunal no encuentra, sin embargo, motivo para entender que el artículo 1 impide a los Estados desarrollar una política así por la vía de la expropiación.

45. El Tribunal coincide así con la Comisión: una transmisión de propiedad efectuada en el ámbito de una política legal -social, económica o de otra naturaleza- puede ser de «utilidad pública», incluso si la sociedad en su conjunto no utiliza o no se beneficia del bien que se trate. La legislación de reforma de los arrendamientos no infringe intrínsecamente el art. 1 por este motivo. Por ello, hay que pasar a averiguar si, por otras razones, atendió la exigencia de la «utilidad pública» y las demás establecidas en el segundo párr del art. 1.

3. Si la legislación sobre reforma de los arrendamientos reunía el requisito de la «utilidad pública» y los restantes que se requieren para privar de la propiedad

a) Margen discrecional

46. Las autoridades nacionales, debido al conocimiento directo de su propio país y de sus necesidades, están, en principio, en mejores condiciones que el juzgador internacional para determinar lo que es de «utilidad pública». En el sistema de protección creado por el Convenio, les corresponde, en consecuencia, resolver los primeros tanto sobre la existencia de un problema de interés público que justifique las privaciones de propiedad como sobre las medidas que hay que tomar para ello (véase, «mutatis mutandis», la sentencia en el caso Handyside de 7 diciembre de 1976, serie A, núm. 24, pág. 22, apartado 48). Por ello, dichas autoridades disfrutan en esto de algún margen discrecional, como también acaece en otros campos a los que se extienden las garantías del Convenio.

A mayor abundamiento, el concepto «utilidad pública» es amplio por su propia naturaleza. Especialmente, la promulgación de leyes que supongan la privación de la propiedad implica, generalmente, el examen de cuestiones políticas, económicas y sociales sobre las cuales pueden existir opiniones muy distintas en un Estado democrático. El Tribunal, considerando normal que el legislador disponga de gran flexibilidad para desarrollar una política económica y social, respeta la forma en que conciba las exigencias de la «utilidad pública», salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de razonable fundamento. Dicho de otra manera, el Tribunal no puede sustituir, con su propio criterio, el de las autoridades nacionales, pero

puede y debe revisar, a la vista del art. 1, las medidas controvertidas y, con esta finalidad, examinar los hechos con relación a los cuales dichas autoridades han actuado.

b) Si estaba justificada la finalidad de la legislación litigiosa, en general y en este caso.

47. Tal como precisaba el Libro blanco de 1966, la ley de 1967 pretendía corregir la injusticia que sufrían los arrendatarios ocupantes, según se creía, por la aplicación del sistema de contratos a largo plazo (apartado 18, precedente). Se proponía modificar la legislación vigente a la sazón, considerada injusta con dichos arrendatarios y hacer efectivo lo que se llamaba su «título moral» sobre la propiedad de sus casas («ibidem»).

Suprimir lo que se considera una injusticia social es una de las tareas propias de un legislador democrático. Ahora bien, las sociedades modernas consideran a la vivienda como una necesidad primordial, cuya regulación no puede dejarse por completo al libre juego del mercado. El margen discrecional es bastante amplio para abarcar una legislación que garantice en esta materia una mayor justicia social, incluso cuando dicha legislación se inmiscuye en las relaciones contractuales entre personas privadas y no favorece directamente ni al Estado ni a la sociedad como tal. Por consiguiente, la finalidad que perseguía la ley de 1967, en principio estaba justificada.

48. Según los demandantes, dicha ley no pretendía ningún beneficio público y se inspiraba, en realidad, en consideraciones meramente políticas y electorales del Gobierno laborista, en el poder a la sazón.

El Tribunal observa, sin embargo, que la reforma de los arrendamientos en Inglaterra y en el País de Gales era una cuestión objeto de la preocupación general desde hacía casi un siglo y que, al tiempo de promulgarse la ley de 1967, los partidos políticos más importantes aceptaban todos el principio del rescate o redención, aunque con discrepancia sobre las modalidades de ejecución (apartados 15 a 19, precedentes). Los demandantes no discuten que las críticas que hoy han formulado contra el fondo de la legislación no se expresaron entonces y que el Parlamento las discutió en su totalidad antes de rechazarlas (apartado 19, anterior). Según el Tribunal, las consideraciones políticas que pudieron influir en el procedimiento legislativo -la legislación económica y social refleja necesariamente, en mayor o menor grado, las posiciones políticas-, no obstan a que la finalidad de la Ley de 1967 sea, justificadamente, «de utilidad pública».

Lo mismo puede decirse sobre la atribución por los demandantes al mero oportunismo político a la modificación de 1974 por la que el Gobierno conservador sometió, por primera vez, a esta legislación un reducido número de viviendas más caras (apartados 19 «in fine» y 21.b, anteriores).

49. Los demandantes rechazan además que exista un problema que justifique su regulación legal. Según ellos, el sistema de arrendamientos a largo plazo, por lo menos en los casos con pago inicial (apartado 12, precedente), no tenía nada de injusto y no podía decirse que el inquilino tuviera un «título moral» sobre la propiedad del inmueble por el mero hecho de que ocupase una casa edificada, separada o mejorada por sus predecesores, con arreglo a lo estipulado en el contrato.

El Tribunal tiene competencia para estudiar los datos de hecho invocados por el Gobierno (apartado 46, precedente), pero su revisión se limita a determinar si la manera con que el legislador tuvo en cuenta las circunstancias económicas y legales que eran del caso estaba incluida dentro de los límites del margen de apreciación del Estado («ibidem»). El Gobierno admite que las apreciaciones que subyacen en la ley de 1967 no fueron compartidas por todos,

y así resulta del Libro blanco de 1962 (apartado 17, anterior). Como destaca la Comisión en su informe, la justicia o la injusticia del sistema de arrendamientos de que se trata y los respectivos «títulos morales» de los arrendatarios y de los arrendadores pueden suscitar, como es evidente, distintas y justificadas opiniones. No se puede calificar a la que sostienen los demandantes como totalmente infundada, pero hay bastantes circunstancias para considerar justificada la contraria. En un arrendamiento para construir, el primer arrendatario habrá edificado la casa; en un arrendamiento con pago inicial, habrá satisfecho un capital calculado habitualmente según el costo de la construcción, y en los dos casos todas las reparaciones habrán sido de su cuenta y de la de sus sucesores (apartado 12, precedente). Quiere ello decir que el arrendatario y sus predecesores, en el transcurso de los años, habrán invertido importantes cantidades en un inmueble que es su hogar; y el propietario, después de haber otorgado el arrendamiento inicial, no habrá contribuido, por lo general, a la conservación de la finca.

El Tribunal comparte, por tanto, la conclusión de la Comisión: no se puede considerar como manifiestamente infundado el criterio del Parlamento británico sobre la existencia de una injusticia social.

c) Medios escogidos para conseguir la finalidad pretendida.

50. Sin embargo, lo dicho no resuelve el problema. No basta que una medida que prive de una propiedad pretenda, como en principio acaece en este caso, una finalidad «de utilidad pública» también ha de existir una relación de razonable proporción entre los medios utilizados y la finalidad perseguida (véase, especialmente, «mutatis mutandis», la sentencia ya citada en el caso Ashindane, serie A, núm. 93, págs. 24-25, apartado 57). La sentencia en el caso Sporrang y Lönnroth expresó la misma idea en palabras diferentes: habla del «justo equilibrio» que se debe procurar entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona (serie A núm. 52, pág. 26, apartado 69), equilibrio que se rompe si la persona afectada tiene que sufrir «una carga singular y excesiva» («ibidem», pág. 28, apartado 73). El Tribunal se pronunciaba en ese fallo en el contexto del respeto de la propiedad, establecido en el primer párrafo del primer apartado, pero subrayó que «la preocupación de garantizar este equilibrio se refleja también en la estructura del art. 1», en su conjunto («ibidem», pág. 26, apartado 69).

Según los demandantes, la legislación sobre arrendamientos de la que se trata no cumplía estas condiciones. Aun suponiendo que existiera una injusticia social, el legislador, al aplicar unos remedios tan poco adecuados y tan excesivos, superó en su resolución el margen de apreciación de que disponía.

El Tribunal considera que la medida debe ser, al mismo tiempo, idónea para conseguir su propósito y proporcionada para ello. Investigará, pues, al examinar los diversos argumentos de los demandantes, si así acaeció en el caso de que conoce.

i. El principio del rescate o redención

51. Según los demandantes, el derecho de conservar la posesión, concedido a los arrendatarios por la legislación en vigor (apartado 11, anterior), era ya una solución adecuada, y el procedimiento -la privación de la propiedad- introducido para que tuviera efecto el pretendido «título moral» sobrepasaba los límites debidos por su naturaleza draconiana. Confirma lo dicho la falta, en el ordenamiento jurídico interno de los demás Estados contratantes y de los países democráticos en general, de un verdadero equivalente de la ley de 1967. En opinión de los demandantes, solamente si no hubiera un procedimiento menos drástico para corregir la injusticia que el de la expropiación forzosa, cabría entender que se

había respetado el art. 1.

Esta tesis vuelve a deducir del texto legal un criterio de estricta necesidad, interpretación que el Tribunal no considera fundada. Por sí misma, de soluciones alternativas no convierte en injustificada a la legislación objeto del litigio. Supone un factor, entre otros, que facilita la determinación de si los medios utilizados pueden considerarse razonables y adecuados para alcanzar la legítima finalidad que se persigue, teniendo en cuenta el «justo equilibrio» que hay que mantener. En tanto que el legislador permanezca dentro de estos límites, el Tribunal no tiene por qué decir si ha escogido la mejor manera de tratar el problema o si debía haber utilizado diferentemente sus facultades discrecionales (véase, «mutatis mutandis», la sentencia en el caso Klass y otros, de 6 de septiembre de 1978, serie A, núm. 28, pág. 23, apartado 49).

El Parlamento entendió que, en justicia, el arrendatario ocupante tenía un «título moral» sobre la propiedad de la casa y que la legislación en vigor entonces no lo tenía en cuenta suficientemente (véanse los extractos del Libro blanco de 1966 citados en el apartado 18, anterior). No quiso limitarse a regular sobre bases más justas las relaciones entre arrendador y arrendatario: quiso borrar una injusticia que afectaba a la propiedad intrínsecamente. Permitir al arrendatario la adquisición de la propiedad de la casa y del terreno, indemnizando al arrendador, no puede considerarse como una manera inadecuada o desproporcionada de modificar el Derecho positivo para atender a esta preocupación.

ii. Los límites del valor arrendaticio imponible

52. En cuanto a las condiciones del rescate, los demandantes afirman que la legislación introduce un factor arbitrario y contradice sus propios principios al restringir su posible aplicación a los inmuebles de un valor imponible inferior a un determinado nivel (apartado 21.o, anterior); y que el «título moral» del arrendatario no puede depender de este valor.

El Tribunal observa que, según los cálculos no discutidos del Gobierno, el uno o el dos por ciento, aproximadamente, de las viviendas alquiladas a largo plazo en Inglaterra y en el País de Gales, estaban afectadas por la ley de 1967 (apartado 19, precedente). No se pueden rechazar como infundadas las explicaciones que se facilitaron en nombre del Gobierno, durante la discusión del proyecto, para fijar los límites del valor arrendaticio («ibidem»). Aunque el argumento deducido del «título moral» puede lógicamente emplearse en todos los casos, no cabe censurar al Parlamento como si hubiese actuado insensatamente al restringir el ejercicio del derecho de rescate, introducido por la ley de 1967, a las casas de menor valor, con la finalidad de remediar las situaciones que le parecían más penosas. Tampoco cree el Tribunal que la modificación de 1974, que extendió este derecho a inmuebles más valiosos (apartados 19 «in fine» y 21.b, anteriores), sobrepasara el margen de apreciación del Estado.

iii. Indemnización

53. Los demandantes denuncian, a mayor abundamiento, las modalidades de indemnización previstas por la legislación que se discute.

až) EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN

54. La primera cuestión que se plantea es si la existencia y el importe del resarcimiento han de tenerse en cuenta en relación con el segundo párrafo del primer apartado del art. 1 que nada dice a este respecto. Según la Comisión, con la que coinciden el Gobierno y los demandantes, el art. 1 exige implícitamente, por regla general, el pago de una indemnización para expropiar a cualquiera que dependa de la jurisdicción de un Estado Contratante.

El Tribunal comprueba, con la Comisión, que en los ordenamientos jurídicos de los Estados Contratantes, la privación de la propiedad por causa de utilidad pública requiere el pago de la correspondiente indemnización, salvo la concurrencia de circunstancias excepcionales que no se dan en el litigio de que se trata. Por otra parte, si no existiera un principio análogo, la protección del derecho de propiedad por el art. 1 sería por completo ilusoria e ineficaz. Para determinar si la legislación controvertida establece un justo equilibrio entre los distintos intereses en juego y si, entre otras exigencias, no impone a los demandantes una carga desmesurada (sentencia en el caso *Sporrong y Lönnroth*, ya citada antes, serie A, núm. 52, págs. 26 y 28, apartados 69 y 73), hay que considerar, evidentemente, las condiciones de la indemnización.

En cuanto al límite de esta indemnización, el Tribunal comparte también la opinión de la Comisión: si no se pagase una suma de dinero razonable en relación con el valor del bien, la privación de la propiedad supondría habitualmente un menoscabo del mismo sin justificación en el ámbito del art. 1. Este precepto no garantiza, sin embargo, en todos los casos el derecho a un total resarcimiento. Pueden existir motivos razonables «de utilidad pública», como, por ejemplo, que se trate de medidas de reforma económica o de justicia social, para el pago de una cantidad inferior al total valor en el mercado. A mayor abundamiento, la fiscalización del Tribunal se limita a averiguar si la forma del resarcimiento supera el margen discrecional concedido al Estado en esta materia (apartado 46, precedente).

bŽ) LAS QUEJAS CONCRETAS DE LOS DEMANDANTES

55. Los demandantes formulan dos reclamaciones distintas sobre la indemnización. Ante todo, la base del cálculo de 1967 no corresponde al valor total de los inmuebles rescatados (apartado 23.a, anterior). En segundo lugar, tanto en el sistema de 1967 como en el de 1974, el bien se valora en la fecha en que el arrendatario ha expresado su propósito de adquirirlo (apartado 26); ahora bien, el plazo que transcurre entre dicha fecha de valoración y la del pago, cuando se consuma la adquisición, supone un perjuicio para el arrendador.

56. Por lo que se refiere a la primera queja, la base de cálculo de 1967 favorece clara y deliberadamente al arrendatario, que satisface aproximadamente el valor del terreno, pero no paga nada por lo edificado. Todo esto pone de manifiesto el espíritu de la legislación controvertida: «en justicia, lo edificado vuelve al arrendatario cualificado», debido a lo que éste o su predecesor ha pagado, al principio, como capital y ha invertido, después, al transcurrir los años, para reparar, conservar y mejorar la casa (véanse los fragmentos del Libro blanco de 1966 citados en el apartado 18, anterior). De hecho, se considera que el arrendatario y sus predecesores han pagado ya la casa. El Tribunal reitera que el Parlamento podía considerar la cuestión de esta manera y actuar, en consecuencia, en virtud de la utilidad pública (apartado 49, precedente). Por ello, «en justicia», el arrendatario sólo debe pagar lo que todavía no ha pagado: el valor del suelo. La base de cálculo de 1967, aunque excluye el «valor de consolidación» (apartados 13 y 23.a), indemniza al propietario de la inversión hecha en el terreno. El legislador, al modificar el régimen de estos arrendamientos, se propone impedir al arrendador un enriquecimiento que se considera injusto en el momento de reversión de la propiedad. A la vista de esta finalidad, que el Tribunal considera legítima en el ámbito del art. 1, y teniendo en cuenta el amplio margen discrecional del Estado demandado, no se ha probado que dicha base de cálculo sea incapaz de proporcionar un justo equilibrio entre los intereses de las personas privadas de que se trata y, por consiguiente, entre el interés general de la sociedad y el derecho de propiedad del arrendador.

57. En cuanto a la segunda queja, sucede, como las circunstancias de la causa lo prueban, que transcurre algún tiempo, a veces mucho, entre la fecha de la valoración y la de pago del

precio (apartado 29, V, precedente). Por otra parte, el propietario tiene la facultad de acudir al tribunal competente si le parece que las actuaciones de rescate se demoran intencionadamente o sin necesidad (apartado 25). Si no utiliza este recurso y, por tanto, permite al arrendatario que retrase el curso del procedimiento, la causa de ello será ajena al sistema. Además, la legislación establece medidas para evitar y castigar los retrasos («ibidem»). El Tribunal llega así a la conclusión de que el procedimiento de indemnización establecido por la legislación controvertida no origina necesariamente demoras tan importantes que impliquen la violación del art. 1.

c) «LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL»

58. Los demandantes alegan, subsidiariamente, que el segundo párrafo del apartado primero del art. 1, al remitirse a los «principios generales del Derecho internacional», extiende a los nacionales la exigencia -que, según ellos, se deduce de dicho Derecho- de una indemnización puntual, adecuada y efectiva, para los extranjeros privados de su propiedad.

59. La Comisión ha entendido siempre que dichos principios no son aplicables a la expropiación por un Estado de las propiedades de sus súbditos. El Gobierno suscribe esta opinión, y el Tribunal la hace suya por los motivos siguientes.

60. En primer lugar, según el mismo Derecho internacional, los principios de que se trata solamente se aplican a los extranjeros, para los que han sido específicamente concebidos como tales, y no regulan la manera con que los Estados tratan a sus propios súbditos.

61. Los demandantes invocan, ante todo, en apoyo de su opinión, la redacción del art. 1. Les parece imposible que el segundo párrafo (del primer apartado), al empezar con el pronombre «Nadie», se interprete considerando que si cualquiera tiene derecho a las garantías que se derivan de las expresiones «por causa de utilidad pública» y «en las condiciones previstas por la ley», la que resulta de las palabras «en las condiciones previstas por (...) los principios generales del Derecho internacional» se refiera exclusivamente a los extranjeros. Señalan, a mayor abundamiento, que cuando los autores del Convenio han querido distinguir entre nacionales y no nacionales lo han expresado así, como, por ejemplo, en el art. 16.

Aunque esta argumentación no deja de tener su fuerza en una interpretación gramatical, hay razones convincentes para una interpretación distinta. Considera el Tribunal más natural deducir del texto un reenvío a los principios generales del Derecho internacional para incorporarlos al art. 1 del Protocolo núm. 1 solamente para los actos a los que normalmente es aplicable, es decir, los de un Estado en relación con los extranjeros. A mayor abundamiento, hay que interpretar los términos de un tratado según su sentido propio o habitual (art. 31 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados); ahora bien, interpretar el inciso o fragmento que se examina extendiendo los principios generales del Derecho internacional más allá de su ámbito normal concuerda menos con el sentido habitual de las palabras utilizadas a pesar de su contexto.

62. Los demandantes arguyen, además, que si se aceptase la interpretación de la Comisión, el art. 1 sería superfluo al referirse a dichos principios, puesto que los extranjeros ya disfrutaban de la protección que les concede. No lo entiende así el Tribunal. La referencia de que se trata tiene una doble utilidad. Ante todo, permite que los no nacionales utilicen directamente el sistema del Convenio invocando sus derechos con fundamento en los principios pertinentes del Derecho internacional, en lugar de recurrir a la vía diplomática o a otros medios previstos para su defensa. En segundo lugar, protege su situación evitando que se pretenda que la entrada en vigor del Protocolo ha restringido sus derechos. A estos efectos, hay que señalar también que el art. 1 prevé expresamente que la privación de la propiedad se efectúe «por causa de utilidad

pública», exigencia incluida desde siempre en los principios generales del Derecho internacional, de forma que su inserción sería superflua si el art. 1 los convirtiera en aplicables tanto a los nacionales como los extranjeros.

63. Los demandantes puntualizan, por último, que, si se entendiera que la expropiación de los nacionales no estaba sujeta al respeto de dichos principios, se discriminaría según la nacionalidad de los afectados. Según ellos, esto se opondría a dos preceptos que forman parte del Protocolo núm. 1 en virtud de su art. 5 el art. 1 del Convenio, que obliga a los Estados contratantes a reconocer a cualquier persona que dependa de su jurisdicción los derechos y libertades garantizados, y el art. 14, que establece el principio de la no discriminación.

Por lo que se refiere al art. 1 del Convenio, es cierto que la mayor parte de los preceptos de éste y de sus Protocolos, conceden la misma protección a los nacionales y a los extranjeros, pero esto no se opone a que puedan deducirse de un determinado texto algunas excepciones a la regla (véanse, por ejemplo, los arts. 4.3 b, 5.1 f y 16 del Convenio y los arts. 3 y 4 del Protocolo núm. 4).

En cuanto al art. 14, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal, las diferencias en el trato no suponen una discriminación cuando tienen una «justificación objetiva y razonable» (véase la reciente sentencia en el caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali de 28 de mayo de 1985, serie A, núm. 94, págs. 35-36, apartado 72).

Ahora bien, en el caso de la privación de propiedad efectuada por una reforma social, pueden concurrir serios motivos para establecer diferencias, en materia de indemnizaciones, entre nacionales y extranjeros. Estos son más débiles que aquéllos ante la legislación interna; y, a diferencia de los ciudadanos del país, no participan generalmente en la elección o designación de los legisladores ni son consultados antes de la aprobación de las disposiciones. Más aún: aunque la expropiación debe justificarse siempre con la utilidad pública, pueden entrar en juego factores distintos para los nacionales y los extranjeros; y pueden existir razones para pedir que los primeros soporten, por interés general, una carga mayor que los segundos.

64. Ante un texto cuya interpretación ha suscitado controversias tan grandes, el Tribunal considera conveniente acudir a los trabajos preparatorios como un medio complementario para interpretarlo (art. 32 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

El examen de estos trabajos pone de manifiesto que algunas redacciones anteriores del art. 1 se referían al derecho a la indemnización, referencia que se suprimió por la oposición, especialmente, del Reino Unido y de otros Estados. Posteriormente, se introdujo el reenvío a los principios generales del Derecho internacional, y varias Delegaciones precisaron que estos principios protegían solamente a los extranjeros. Así, cuando el Gobierno alemán declaró que aceptaría el texto si se admitía expresamente que estos principios implicaban la obligación de pagar una indemnización en caso de expropiación, Suecia advirtió que dichos principios se aplicaban solamente a las relaciones entre un Estado y los extranjeros. A petición de las Delegaciones alemana y belga, se reconoció entonces que «los principios generales del Derecho internacional, tal como se entienden actualmente, imponen la obligación de pagar a los no nacionales una indemnización en caso de expropiación» (el subrayado es del Tribunal).

El Comité de Ministros, en especial en su Resolución (52) 1 de 19 de marzo de 1952, por la que aprobó el texto del Protocolo y abrió la posibilidad de su firma, precisó, «en lo que se refiere al artículo 1.º, que los principios generales del Derecho internacional, en su aceptación actual, implican la obligación de pagar a los no nacionales una indemnización en caso de expropiación» (el subrayado es del Tribunal). Si se tiene en cuenta la historia de las negociaciones en su conjunto, esta resolución lleva claramente a pensar que la referencia a los

principios generales del Derecho internacional no pretendía abarcar a los nacionales.

Los trabajos preparatorios no apoyan, pues, la interpretación propugnada por los demandantes.

65. Por último, nada demuestra que, desde la entrada en vigor del Protocolo núm. 1, la práctica de los Estados contratantes haya evolucionado hasta el punto de poderse decir que, a su vista, los principios de que se trata son aplicables también a sus propios súbditos. Los datos que se han facilitado al Tribunal van claramente en dirección opuesta.

66. Por todas estas razones, el Tribunal llega a la conclusión de que los principios generales del Derecho internacional no son aplicables a la expropiación de los bienes de un nacional por su propio Estado.

dŽ) «LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LA LEY»

67. Con carácter subsidiario, los demandantes sostienen que la privación de propiedad sin indemnización, o sin una justa indemnización, no cumple «las condiciones previstas por la ley», como ordena el art. 1. Según ellos, con esta frase se designan, además del Derecho interno, los principios fundamentales del Derecho que son comunes a todos los Estados contratantes. Así pues, una expropiación sería injusta, por no ajustarse a las «condiciones previstas por la ley» si, como sucede en este caso, no hay una razonable relación entre el importe de la indemnización pagada y el valor del bien de que se trata.

Según constante jurisprudencia de este Tribunal, a tenor del Convenio, las palabras «ley» («law»-«loi») y legal, conforme a la ley («lawful»-«régulier»), «no se limitan a remitirse al Derecho interno, sino que se refieren también a la calidad de la «ley», que se pretende sea compatible con la supremacía del Derecho» (véase la reciente sentencia en el caso Malone de 2 de agosto de 1984, serie A, núm. 82, pág. 32, apartado 67). En el caso de autos, sin embargo, y por los motivos expuestos en los apartados 56 y 57, no se puede considerar arbitrario el rescate de los inmuebles de los demandantes por las modalidades de la indemnización establecidas por la legislación que modificó la de arrendamientos. En cuanto a las demás exigencias que pueden implicar «las condiciones previstas por la ley», el Tribunal las considera cumplidas en las circunstancias del caso (véanse los apartados 141-143 del informe de la Comisión y, «mutatis mutandis», la citada sentencia en el caso Malone, págs. 32-33, apartados 66-68, con sus referencias).

iv. No conoció un órgano independiente del carácter razonable de los rescates

68. Los demandantes critican a la legislación de que se trata por no establecer un sistema, después del reconocimiento de que el arrendamiento está dentro de su ámbito, que permita al propietario pedir que un órgano independiente conozca bien de la propia justificación del rescate, bien de los principios en que ha de basarse el cálculo de la indemnización. Advierten evidentes diferencias entre los arrendatarios de modestas casas del sur de Gales y los más acomodados de sus propiedades de Belgravia, los cuales, por lo general, no pueden considerarse pobres o necesitados de protección. En su opinión, para no perjudicar ni a los arrendadores ni a los arrendatarios, se debió ofrecer una fiscalización judicial de las circunstancias y del carácter razonable de cada rescate propuesto.

Era posible establecer un sistema así, y, por otra parte, se presentó una proposición para ello durante la discusión del proyecto de ley (apartado 19, anterior). El Parlamento prefirió, sin embargo, crear una serie de categorías, amplias y generales, para que la inclusión de ellas originase el derecho al rescate. Quiso así, según el Gobierno, evitar las incertidumbres, los

pleitos y los retrasos que necesariamente hubiese implicado, tanto para los arrendatarios como para los propietarios, el examen individual de tantos casos. En la materia de privación de la propiedad, una legislación de gran alcance, sobre todo, si se desarrolla un programa de reforma económica y social, no puede conseguir una justicia completa frente a las distintas situaciones de las numerosas personas afectadas.

Corresponde, ante todo, al Parlamento pesar las ventajas y los inconvenientes propios de las varias soluciones entre las que hay que escoger (apartado 46). Si se tiene en cuenta que se calculó que la legislación podría aplicarse, probablemente, al 98 ó 99 por 100 del millón y cuarto de viviendas, arrendadas a largo plazo, en Inglaterra y en el País de Gales (apartado 19 «in fine»), no puede considerarse como infundado o inadecuado el sistema elegido por el Parlamento.

v. Las transmisiones en concreto

69. Los demandantes alegan, finalmente, que, aun en el supuesto de que el principio del rescate cumpliera el requisito de la «utilidad pública», las 80 transmisiones impugnadas (apartado 27) no estaban justificadas. Se refieren a los factores enumerados en el apartado 29 anterior, para poner de manifiesto que los arrendatarios de las 80 casas de Belgravia de que se trata no se parecían a las personas, mercedoras de protección, que, según el Libro blanco de 1966, debían ser beneficiadas por la legislación (apartado 18). Con independencia de su posible compatibilidad con el art. 1, la legislación de modificación de los arrendamientos infringía, por sus formas de aplicación en este caso, el principio de proporcionalidad, puesto que sus efectos superaban en mucho al propósito manifestado. En apoyo de su opinión, los demandantes se refieren a una de sus antiguas propiedades cuyo arrendatario, que había adquirido su derecho de arrendamiento por reducido precio casi a un término, antes de la promulgación de la ley de 1967, obtuvo un beneficio, «completamente inmerecido», al vender el inmueble después de haberlo rescatado (apartado 29.x, precedente).

El criterio del Parlamento en cuanto al «título moral» del arrendatario sobre la propiedad de la casa, que el Tribunal ha considerado incluido en el margen de apreciación del Estado (apartado 49, anterior), es aplicable también a los inmuebles de los demandantes en Belgravia. La necesaria consecuencia de la legislación que sigue dicho criterio es que cualquier arrendatario que revenda, libre de cargas, la propiedad -edificio y terreno- después de haberla rescatado, obtendrá un beneficio evidente, ya que el costo del rescate, por lo menos, según la base de cálculo de 1967, no incluía la casa y el arrendatario se ha aprovechado del valor de consolidación (apartados 13 y 23, precedentes). Además, la amplitud de la redistribución de intereses que resulta de la reforma va acompañada de algunas anomalías, por ejemplo, las «gangas» que obtienen los arrendatarios que adquirieron oportunamente el derecho de arrendamiento a punto de extinguirse. El Parlamento resolvió privar a los propietarios a los que afectaba la legislación del enriquecimiento, considerado injusto, que en otro caso hubiera obtenido al recuperar la posesión de sus inmuebles, aun arriesgándose a proporcionar verdaderas «gangas» a algunos arrendatarios «que no las merecían». Se trataba de una elección política; y el Tribunal no puede considerarla infundada hasta el punto de rebasar el margen discrecional del Estado. A la vista, especialmente, de las ochenta transmisiones que afectan a los demandantes, la manera con que ha entrado en juego la legislación no presenta anomalías suficientemente graves para calificarla como inadmisibile en relación con el art. 1. A mayor abundamiento, en todas las transmisiones impugnadas, incluso en las que han facilitado a los arrendatarios verdaderas «gangas» en las reventas, los demandantes han cobrado la indemnización establecida por lo que el Parlamento consideró en justicia su derecho como propietarios (apartado 28). No fueron ellos los que sufrieron el perjuicio que pudo resultar de semejante «ganga» -que no incidió ni en la pérdida ni en la indemnización, sino el predecesor o los predecesores en el título del arrendatario que efectuó el rescate.

Las 80 transmisiones impugnadas se mantienen dentro del marco de la legislación que el Tribunal ha considerado compatible con el segundo párrafo del art. 1. Los rescates en cuestión no han impuesto a los demandantes una carga excesiva que se añada a los desfavorables efectos que, por lo general, implica para los arrendadores la aplicación de las leyes de 1967 y 1974. Por consiguiente, no se ha alterado el equilibrio querido por el art. 1.

4. Resumen

70. Todas las exigencias del segundo párrafo del art. 1 fueron atendidas en las privaciones de propiedad impugnadas en este litigio.

C. Primer párrafo del primer apartado («el principio del respeto de los bienes»)

71. Los demandantes denuncian, además, subsidiariamente, la violación de los derechos al respeto de los bienes que les garantiza el primer párrafo del mismo artículo 1.

El segundo párrafo, que somete las privaciones de propiedad a determinadas condiciones, se refiere a una clase determinada de ataques -los más extremados- al respeto de los bienes (apartado 37 «in fine»), y completa y delimita el principio general expresado en el primero. Por ello, la aplicación de dicho principio a este caso no puede llevar al Tribunal a una conclusión distinta de la ya sentada en el ámbito del segundo párrafo.

D. Conclusión

72. Ni la ley de reforma de los arrendamientos de 1967, modificada, ni las circunstancias en que se produjo el rescate de los inmuebles de los demandantes, infringieron el art. 1 del Protocolo núm. 1.

II. EL ART. 14 DEL CONVENIO EN RELACIÓN CON EL ART. 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

73. Los demandantes se consideran víctimas de una discriminación en el disfrute de su derecho de propiedad, protegido por el art. 1 del Protocolo núm. 1. Invocan el art. 14 del Convenio que dice así:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el (...) Convenio ha de asegurarse, sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

Según los demandantes, la reforma de la legislación de arrendamientos introdujo discriminaciones por motivos de «fortuna» («property», en el texto inglés) se trata de una medida de redistribución de la propiedad que se aplicaba solamente a una clase limitada de inmuebles, a saber, las casas arrendadas a largo plazo y ocupadas por los arrendatarios, y además, el propietario sufría el perjuicio del menor valor a que se reducía su propiedad.

A. La posible aplicación

74. Según el Gobierno, la legislación impugnada no estableció ninguna diferencia por razón de la «fortuna», a tenor del art. 14 ni en su texto ni en su aplicación se apoyó en el criterio de la riqueza.

La relación de los motivos de discriminación, prohibidos por el art. 14, no tiene carácter

exhaustivo (véase la reciente sentencia en el caso Rasmussen de 28 de noviembre de 1984, serie A, núm. 87, pág. 13, apartado 34 «in fine»). Ahora bien, los motivos de estas diferencias son importantes a los efectos del art. 14 del Convenio y, por consiguiente, el precepto puede aplicarse al caso planteado.

B. Observación

75. Para la finalidad del art. 14, la diferencia de trato es discriminatoria si no está justificada imparcial y razonablemente, es decir, si no pretende una finalidad legítima o si falta una razonable proporción entre los medios utilizados y aquella finalidad (véase la reciente sentencia en el caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali, ya citada antes, serie A, núm. 94, págs. 35-36, apartado 72). Como sucede con los medios para asegurar el respeto del derecho de propiedad, los Estados contratantes disfrutaban de algún margen discrecional para determinar si y hasta qué punto las diferencias entre situaciones, en otros aspectos análogos, permiten establecer diferencias en la regulación jurídica («ibidem»).

76. Por lo que se refiere a la primera reclamación de los demandantes, era inevitable que la legislación impugnada, al proponerse remediar el desequilibrio existente en las relaciones entre los arrendadores y los arrendatarios poseedores en los contratos a largo plazo, afectará a esta clase limitada de propietarios y no a todos o a otros. Como lo ha puesto de manifiesto el Tribunal, la finalidad a que respondía la legislación estaba justificada por la utilidad pública (apartados 47-49, precedentes). Sin embargo, según los demandantes, esto no basta para justificar la diferencia, puesto que las leyes de que se trata no tienen en cuenta la situación personal, y, especialmente, los respectivos medios y necesidades de las partes contratantes. Esta opinión, aunque presentada de distinta forma, coincide con la reclamación ya formulada en el ámbito del art. 1 del Protocolo núm. 1. En dicho contexto, el Tribunal ha entendido que la falta de un procedimiento para el examen detallado de cada rescate propuesto no afectaba a la aplicación de las citadas leyes (apartado 60, anterior). No hay ninguna razón para llegar a una conclusión distinta en relación al art. 14 si se tiene en cuenta el margen de apreciación discrecional, el legislador del Reino Unido no ha infringido el principio de proporcionalidad. Entiende el Tribunal, por tanto, que la diferencia que se discute está justificada imparcial y razonablemente.

77. El segundo motivo de la pretensión debe también examinarse a la vista de la comprobación efectuada por el Tribunal en el ámbito del art. 1 del Protocolo núm. 1 el Parlamento del Reino Unido podía considerar el programa para la reforma de la legislación de los arrendamientos como un medio razonable y adecuado para conseguir la justificada finalidad que se pretendía. Como lo señala la Comisión, las diferencias establecidas por las leyes de 1967 y 1974 sobre la concesión del rescate y el nivel de las indemnizaciones (apartados 21 y 23), se fundan objetivamente en el valor imponible de los inmuebles. La introducción de límites en el valor imponible y la creación de dos niveles de indemnización responden al deseo del Parlamento de no conceder el derecho de rescate al escaso número de arrendatarios más acomodados que no necesitaban protección económica, y de ofrecer condiciones más favorables para la adquisición a la gran mayoría de los arrendatarios, que eran los que más sufrían con el ordenamiento vigente (apartado 19). Si se tienen en cuenta las lícitas finalidades pretendidas por causa de utilidad pública y el margen de apreciación de que dispone el Estado demandado, una política así diferenciada no puede considerarse como injustificada ni como creadora de una carga desmesurada en perjuicio de los demandantes (véase, «mutatis mutandis», la conclusión análoga del Tribunal en el contexto del art. 1 del Protocolo núm. 1, apartados 52 y 56, precedentes). Las disposiciones legales de las que resultan un trato para el propietario tanto más desfavorable cuanto que su inmueble tiene menos valor, deben considerarse justificadas y razonables y, en consecuencia, no implican una discriminación.

C. Conclusión

78. El Tribunal llega, por tanto, a la conclusión, de acuerdo con la Comisión, de que los hechos de este caso no ponen de manifiesto ninguna infracción del art. 14 del Convenio en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1.

III. EL ART. 6.1 DEL CONVENIO

79. Los demandantes alegan también la violación del art. 6.1 del Convenio, que dice así:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se vea (...) por un Tribunal (...) que resolverá (...) los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil (...).»

80. Se trata de una infracción nueva que no se planteó ante la Comisión, pero que tiene indudable relación con las cuestiones de las que conoció ya. Aparece, por otra parte, con distinta forma, en los criterios expuestos en el ámbito del art. 1 del Protocolo núm. 1 y de los arts. 13 y 14 del Convenio (apartados 68 y 76, anteriores, y apartado 83, posterior); se refiere a los mismos hechos de la demanda admitida a trámite por la Comisión, y ni ésta ni el Gobierno han opuesto ninguna excepción para que no se admitiera. El Tribunal se considera, por tanto, competente para conocer de ella (véanse, especialmente, «mutatis mutandis», la sentencia en el caso *Delcourt*, de 17 de enero de 1970, serie A, núm. 11, pág. 20, apartado 40, y la sentencia en el caso *Bönisch* de 6 de mayo de 1985, serie A, núm. 92, pág. 17, apartado 37).

81. Los demandantes se quejan de que en el sistema de las leyes de 1967 y 1974, los propietarios amenazados de perder sus propiedades no tienen ningún medio, cuando concurren los requisitos que establece la legislación, para discutir el derecho de los arrendatarios al rescate. A su entender, se violó el art. 6.1, puesto que ningún tribunal puede revisar las circunstancias, en su caso duras, o difíciles, de cada asunto concreto.

El art. 6.1 se refiere solamente a las «contiendas» o «controversias» sobre «derechos y obligaciones» -de naturaleza civil- de los que puede decirse, con un principio de fundamento, que están reconocidos en el Derecho interno, y no garantiza por sí mismo a los «derechos y obligaciones» (de carácter civil) ningún contenido específico en el ordenamiento jurídico de los Estados contratantes.

Confirma el fundamento de lo dicho el hecho de que el art. 6.1 no exige que exista un Tribunal nacional competente para fiscalizar o anular el Derecho interno vigente. En el caso de autos, la legislación británica controvertida impide al propietario, como consecuencia directa de su regulación, que se oponga al derecho del arrendamiento al rescate si la adquisición se ajusta a lo establecido legalmente.

En el caso *Sporrong y Lönnroth*, tan citado por los demandantes, el Tribunal llegó a la conclusión de que era aplicable el art. 6.1 por la existencia de una queja defendible, de incumplimiento del Derecho sueco (serie A, núm. 52, pág. 30, apartado 81), y la de que se había violado al no existir la posibilidad de someter esta pretensión a un Tribunal «competente para conocer de todos los aspectos de la cuestión» («ibidem», pág. 31, apartado 87). Por el contrario, en el caso presente, los demandantes, en la medida en que han alegado que se incumplieron las exigencias de la ley de reforma de los arrendamientos, han podido acudir a un Tribunal competente para resolver esta cuestión (apartados 24 y 25, precedentes).

82. Por tanto, no se violó el artículo 6.1 del Convenio en este caso.

IV. EL ARTICULO 13 DEL CONVENIO

83. Los demandantes invocan también el artículo 13, que dice así:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el (...) 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.»

84. En virtud del artículo 13, «la persona que, razonadamente, se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio, debe disponer de un recurso ante una jurisdicción nacional para que se resuelva sobre su reclamación y, si procede, consiga la correspondiente reparación» (sentencia en el caso Silver y otros de 25 de marzo de 1983, serie A, número 61, pág. 42, apartado 113). No obstante, «ni el artículo 13 ni el Convenio, en general, imponen a los Estados contratantes una (manera) determinada de asegurar en su Derecho interno la efectiva aplicación de todas las disposiciones de este instrumento» (sentencia en el caso Sindicato sueco de los conductores de locomotoras, de 6 de febrero de 1976, serie A, núm. 20, pág. 18, apartado 50). Aunque no estén obligados a incorporar el Convenio a su ordenamiento jurídico nacional, sí lo están, a tenor del artículo 1, a asegurar, de una u otra forma, a todos los sometidos a su jurisdicción lo fundamental de los derechos y libertades que reconoce (sentencia en el caso Irlanda contra el Reino Unido, de 18 de enero de 1978, serie A, núm. 25, pág. 91, apartado 239). Sin perjuicio de lo que se expone en el apartado siguiente, el art. 13 garantiza la existencia en el Derecho interno de un recurso efectivo que permita valerse de los derechos y libertades establecidos en el Convenio.

85. El Convenio no es una parte del Derecho interno del Reino Unido, ni existe tampoco una fiscalización constitucional de la concordancia de las leyes con las libertades fundamentales. Así pues, los demandantes no contaban ni podían contar con ningún recurso interno para defender que la legislación sobre la reforma de los arrendamientos no llegaba a lo que pretendían el Convenio y los Protocolos. El Tribunal entiende, sin embargo, de acuerdo con la Comisión, que el art. 13 no llega a exigir un recurso para impugnar, ante una jurisdicción nacional, las leyes de un Estado contratante por considerarlas opuestas al Convenio u otras normas legales nacionales equivalentes. Por consiguiente, no puede aceptar el Tribunal la reclamación formulada a este respecto por los demandantes.

86. Partiendo de los mismos hechos que en el contexto del artículo 6.1, invocan también los demandantes el artículo 13 en cuanto a las consecuencias que les produce la legislación controvertida. Ahora bien, el Tribunal ha comprobado que dicha legislación, incluso en sus repercusiones en la situación de los interesados, se ajustaba a las disposiciones del Convenio y de los Protocolos. En un caso así, se respeta lo dispuesto en el art. 13, si se puede conseguir que se cumplan las leyes de que se trate mediante un procedimiento interno (sentencia, ya citada, en el caso Silver y otros, serie A, núm. 61, pág. 44, apartado 118). Pues bien: los demandantes tenían y tienen a su disposición recursos efectivos de esta naturaleza. En especial, el Tribunal de distrito o condado conoce de las controversias sobre el derecho del arrendatario para adquirir el inmueble y cuestiones conexas; y, a falta de acuerdo, el Tribunal local de estimación de los arrendamientos -o, anteriormente, el Tribunal territorial- fija, por su parte, el precio del rescate (apartados 24 y 25, anteriores).

87. Los hechos de autos no ponen de manifiesto, por tanto, ninguna violación del art. 13 del Convenio.

EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD

Falla que no se violaron ni el art. 1 del Protocolo número 1, considerado en sí sólo o en relación con el art. 14 del Convenio, ni los arts. 6.1 y 13, también del Convenio.

Hecha en francés y en inglés y leída en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 21 de febrero de 1986.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

A la presente sentencia se unen, como anexos, con arreglo a los arts. 512 del Convenio y 52.2 del Reglamento, los siguientes votos particulares, todos de conformidad:

- Voto particular del Sr. Thór Vilhjálmsson (art. 1 del Protocolo núm. 1);
- voto particular de la Sra. Bindschedler-Robert y de
- voto particular de la Sra. Bindschedler-Robert y de los Sres. Gölcüklü, Matscher, Pettiti, Russo y Spielmann (art. 1 del Protocolo núm. 1);

Sres. Gölcüklü, Marscher y Spielmann (art. 13 del Convenio);

- voto particular del Sr. Pinheiro Farinha (art. 13 del Convenio); y
- voto particular de los Sres. Pettiti y Russo (art. 13 del Convenio).

Rubricado: R. R.

Rubricado: M. A. E.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SR. THOR VILHJÁLMSSON (ART. 1 DEL PROTOCOLO NUM 1)

He votado en este caso con los demás miembros del Tribunal, pero no estoy de acuerdo con el fallo en lo que se refiere a la indemnización por la expropiación (apartados 53 a 57). Lamentándolo, llego a la conclusión de que el art. 1 del Protocolo núm. 1 no reconoce el derecho a la indemnización.

El art. no dice nada de la indemnización. Ahora bien, a mi entender, debía referirse a ella si se proponía, especialmente, garantizar el derecho a una indemnización. Tal como está redactado, el sentido del texto es que no prevé la indemnización.

No obstante, si se considerase necesario confirmar lo dicho acudiendo a otros medios complementarios de interpretación, los trabajos preparatorios llevarían a la misma conclusión, o sea a que el artículo no concede un derecho a la indemnización. A este respecto hay que destacar lo que sigue.

En noviembre de 1950, el Comité de Ministros examinó varias modificaciones del proyecto de Convenio de Derechos Humanos, propuestas por la Asamblea Consultiva parlamentaria. Ante

la imposibilidad de llegar a un acuerdo inmediato en determinados puntos, se acordó retirar las propuestas de modificación y someterlas a un comité de especialistas para un nuevo estudio. Una de estas cuestiones se refería al derecho de propiedad. La enmienda propuesta por la Asamblea no hablaba de indemnización. Como la mayoría de los Estados nacionales entendieron, sin embargo, que era necesario asegurar una indemnización, se aludió a ella en el texto redactado por el Comité de especialistas (Recopilación de los trabajos preparatorios, volumen VII, págs. 209 y 223 a 225). No obstante, algunos gobiernos no admitieron que se introdujera en el Convenio el principio de la indemnización, y la referencia se suprimió posteriormente. En el comentario del Secretario General de 18 de septiembre de 1951 puede leerse un resumen de la forma como se cambió el texto durante el período de su redacción («loc. cit.», volumen VIII, págs. 5 a 11).

Lo dicho me lleva a la conclusión de que el propósito y la finalidad del art. 1 del Protocolo núm. 1 no se extendían a la garantía del derecho a la indemnización. Incluso si se interpreta el Convenio en la actual situación, no encuentro ninguna otra circunstancia que pueda justificar hoy una distinta interpretación del artículo.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DE LOS JUECES SRA. BINDSCHEDLER-ROBERT, Y SRES. GOLCUKLU, MATSCHER, PETTITI, RUSSO Y SPIELMANN (ART. 1 DEL PROTOCOLO NÚM. 1)

En el apartado 66, afirma la sentencia que los principios generales del Derecho internacional no son aplicables a la expropiación por un Estado de la propiedad de sus propios súbditos.

Hay que reconocer, sin embargo, que las razones invocadas en los apartados 60 y 65, consideradas global-mente, no son muy convincentes, aunque algunas sean aceptables (así, por ejemplo, la referencia a los trabajos preparatorios -apartado 64-). No hay que olvidar, sin embargo, que, con frecuencia, es arriesgado confiar demasiado en estos trabajos.

Sea como fuere, el criterio que acepta la sentencia lleva a una diferencia de trato entre los nacionales y los extranjeros en el marco del Convenio, cosa en evidente contradicción con el espíritu que lo informa y con su sistema (véase especialmente su artículo 1). Y así, las únicas excepciones a este principio de igualdad son siempre regladas, bien expresamente (véanse, por ejemplo, los arts. 16 del Convenio y 3 y 4 del Protocolo núm. 4), bien en forma que no permita ninguna duda a este respecto (por ejemplo, el artículo 5.1 f del Convenio).

La sentencia no resuelve satisfactoriamente esta cuestión, que nos parece fundamental para la interpretación del Convenio. Incluso entendemos que los argumentos aducidos, especialmente en los apartados 61 y 63, son insuficientes y que, por lo general, los principios de interpretación en los que se apoya la sentencia son meras explicaciones de detalle.

Por lo demás, no hay que olvidar que en los distintos Estados Contratantes la doctrina está muy dividida en esta cuestión, y que, en la actualidad, los que defienden la posible aplicación de los principios generales del Derecho internacional a los nacionales, en el marco del art. 1 del Protocolo núm. 1, son cada vez más numerosos.

La relatividad de los principios generales del Derecho internacional en esta materia se deduce también de los numerosos arbitrajes internacionales que aplican en forma flexible estos principios cuando se trata de las nacionalizaciones efectuadas por los Estados subdesarrollados del Tercer Mundo.

En estas circunstancias, habríamos preferido que no se resolviera la cuestión en el marco de esta sentencia, tanto más cuanto que no es necesario para llegar a las conclusiones que sienta.

De una parte, se acepta que los principios generales del Derecho internacional (cuyo contenido es, además, incierto) parecen contentarse con la exigencia de una indemnización adecuada en las expropiaciones debidas a reformas sociales y económicas; y, de otra, se reconoce que el art. 1 del Protocolo núm. 1 requiere, también, en principio, alguna clase de indemnización para alcanzar el justo equilibrio entre los intereses de la sociedad y los sacrificios impuestos a las personas privadas.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DE LOS JUECES SRA. BINDSCHEDLER-ROBERT, GOLCUKLU, MATSCHER Y SPIELMANN (ART. 13 DEL CONVENIO)

Sabemos que el art. 13 es uno de los más ambiguos del Convenio y que todavía no contamos con una reiterada jurisprudencia del Tribunal sobre su aplicación. No obstante, el Tribunal, a lo largo de su jurisprudencia, ha procurado delimitar el alcance de este artículo (véanse, especialmente, las sentencias en los casos Klass y otros -apartados 63 y sig., Silver y otros, apartado 113 y Sporrang y Lönnroth -apartado 88-). Uno de los problemas más difíciles que plantea su interpretación se refiere a los autores de la violación que se alega de una regla de fondo del Convenio contra quienes el art. 13 garantiza un recurso ante una jurisdicción nacional. El precepto en cuestión no establece ninguna limitación a este respecto. Según su redacción literal, el recurso debería existir incluso cuando la violación alegada se produce por la propia ley, lo que sería tanto como decir que el artículo exige que la persona afectada pueda impugnar ante la jurisdicción nacional una ley del Estado por ser opuesta a lo establecido en el Convenio. Esta opinión se expresó en algunas sentencias recientes del Tribunal (véanse las dictadas en los casos Silver y otros -apartados 118 y 119-, Campbell y Fell -apartado 127-, Abdulaziz, Cabales y Balkandali -apartado 93-).

Con todo, es poco probable que los autores del Convenio quisieran extender hasta este punto el alcance del art. 13. En efecto, en la época en que se ratificó el Convenio, solamente algunos Estados contratantes preveían en su legislación la posibilidad de que las personas privadas promovieran la fiscalización de la constitucionalidad de una ley (o de su conformidad con el Convenio), y todavía hoy se mantiene esta situación. Parece, pues, que la sentencia es conforme a Derecho al declarar (en el apartado 85) que el art. 13 no se extiende hasta exigir un recurso para impugnar, ante una jurisdicción nacional, las leyes de un Estado contratante como opuestas al Convenio. Sin embargo, una declaración así, que se traduce en una «restricción terminológica» del art. 13, no debe limitarse a una mera afirmación, sino que debe ir acompañada, por lo menos, de alguna justificación, tanto más cuanto que el principio opuesto, ajustado a la letra del precepto, fue propuesto en algunos fallos anteriores.

No es misión de un breve voto particular subsanar« esta falta. Nos limitaremos, por tanto, a esbozar las líneas generales de una motivación así, sin perjuicio de ahondar en ella en una futura sentencia si se presenta la ocasión.

1. Como ya lo hemos dicho, la situación de la legislación de la gran mayoría de los Estados contratantes es un argumento en pro de la interpretación restrictiva del alcance del art. 13.

2. La misma redacción del art. 13, cuando se refiere a las violaciones del Convenio cometidas por personas que actúen en el ejercicio de funciones oficiales, permite deducir también que el precepto tiene en cuenta, por lo menos, en primer lugar, las posibles violaciones del Convenio por los órganos del Poder ejecutivo o del Judicial.

En atención a unos fundamentos de esta naturaleza, hemos podido adherirnos también a las conclusiones del fallo respecto al art. 13.

Subrayaremos, para terminar, que no nos parece convincente el argumento de que se

opondría a la soberanía del Parlamento la sumisión de sus actos a otra jurisdicción nacional, puesto que, de una parte, en el ámbito del Derecho internacional no se discute que la responsabilidad del Estado se extienda a los actos del Poder legislativo, y, de otra, la legislación de muchos Estados prevé la fiscalización de las disposiciones del Parlamento por un Tribunal constitucional.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SR. PINHEIRO FARINHA (ART. 13 DEL CONVENIO)

1. Estoy de acuerdo con la mayoría en las conclusiones de la sentencia. Acepto también sus fundamentos, excepto el apartado 86.

2. El Convenio, en efecto, establece la garantía colectiva de determinados derechos, especialmente en el art. 13, que dice:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente 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» (subrayado por mí).

La violación de los derechos reconocidos por el Convenio puede producirse por la propia ley y los actos reclamados ser conformes con el Derecho interno, es decir, no deberse a una equivocada aplicación de la ley. En este caso -y no encuentro motivo para establecer una excepción para la actividad legislativa- debe existir una jurisdicción nacional que tenga competencia para conocer de la violación.

El mismo Tribunal ha tomado ya esta posición -casos Silver y otros, Abdulaziz, Cabales y Balkandali, Campbell y Fell-.

3. En el caso de autos, como «El Tribunal ha comprobado que dicha legislación era compatible con las disposiciones del Convenio y de los Protocolos», lo que acabo de decir no me impide llegar a la conclusión, por las razones dadas en el apartado 86 de la sentencia, de que «los hechos de autos no ponen de manifiesto ninguna violación del art. 13 del Convenio».

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DE LOS JUECES SRES. PETTITI Y RUSSO (ART. 13 DEL CONVENIO)

Reconocemos lo difícil que es interpretar el art. 13, y esta dificultad explica las diferencias de opinión dentro del propio Tribunal. Sin embargo, seguimos prefiriendo la tradicional jurisprudencia del Tribunal al interpretar el art. 13 (véanse, sobre todo, las sentencias en los casos Silver, Campbell y Fell, Abdulaziz, Cabales y Balkandali). Entendemos que si el Tribunal tuviera motivos para modificar en esto su jurisprudencia (y, para nosotros, no es éste el caso), sólo en tal supuesto procederían unos fundamentos más a fondo que los expuestos en la presente sentencia.

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

(Formulada en el informe de la Comisión de 11 de mayo de 1984)

A. Puntos litigiosos

90. Los principales puntos litigiosos, en relación al Convenio, son los siguientes:

a) Si la cesión forzosa de los bienes de los demandantes, prevista por la legislación de reforma de los arrendamientos, violó los derechos garantizados por el art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

b) Si la cesión de los bienes implicó una discriminación de los demandantes, opuesta al artículo 14 del Convenio en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1.

c) Si se violó el derecho a un «recurso efectivo ante una jurisdicción nacional», que garantiza a los demandantes el art. 13 del Convenio.

B. Sobre el enfoque de los problemas

91. En cierto modo, discrepan las partes sobre cómo deben considerarse los extremos en discusión. Los demandantes sostienen, en efecto, que la Comisión debe determinar si cada medida de privación de la propiedad estaba o no estaba de acuerdo con el Convenio, mientras que el Gobierno sostiene, por su parte, que el procedimiento adecuado es el de examinar la legislación en sí misma.

92. Las reclamaciones de los demandantes no se refieren a la aplicación de la legislación por una Administración pública o por un Tribunal, sino, ante todo, a la propia legislación, como ha señalado el Gobierno. Los actos individuales de privación de la propiedad, de que los demandantes se quejan, se deben a contratos entre personas privadas imputables al Gobierno, sólo como legislador y no de otra manera. Aunque la Comisión debe tener en cuenta las consecuencias concretas de la ley, la cuestión fundamental que se le plantea es, a su entender, si el Gobierno infringió los derechos de los demandantes a la vista del Convenio al permitir que los arrendatarios adquirieran sus bienes en las condiciones y según las modalidades establecidas por la legislación. Ahora bien, para abordar esta cuestión es necesario considerar si la legislación se acomodaba al Convenio y no examinar por separado cada transmisión de propiedad.

C. Sobre el art. 1 del Protocolo núm. 1

1. OBSERVACIONES GENERALES

93. El art. 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio dice así:

«Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad si no es 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 de 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.»

94. En el caso «Sporrong y Lönnroth», el Tribunal señaló que el artículo 1 contiene «tres normas distintas». La primera, «de naturaleza general», expresa el principio del «respeto de la propiedad». La segunda se refiere a «la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones». La tercera afecta a la regulación del uso de los bienes. Según el Tribunal, antes de considerar si se ha cumplido la primera norma, hay que resolver si eran aplicables las dos últimas (sentencia en el caso Sporrong y Lönnroth de 23 de septiembre de 1982, serie A, núm.

52, apartado 61).

95. La Comisión tiene que considerar qué norma es aplicable al caso de que se trata. Antes, advierte que las tres no son completamente distintas ni están totalmente separadas. La primera norma, que es «general», es una garantía genérica del derecho de propiedad, pero, a continuación, está calificada o limitada por la segunda y la tercera. Estas dos últimas han de interpretarse en su contexto y a la vista de la garantía general que supone el primer párrafo.

2. POSIBLE APLICACIÓN DE LA REGLA SOBRE LA PRIVACIÓN DE LA PROPIEDAD

96. En el presente caso, los demandantes sostienen que, como consecuencia de las estipulaciones sobre el rescate de la propiedad, fueron «privados de (sus) propiedades», y que, por ello, es aplicable el segundo párrafo del art. 1. El Gobierno demandado apunta que la regla contenida en dicho párrafo es posible que no sea aplicable, a la vista de la resolución de la Comisión sobre la inadmisibilidad de las demandas en el caso Bramelid y Malmstrom .

97. En este último caso, la Comisión estableció que la redacción de esta parte del art. 1.

«... demuestra evidentemente que se refiere a la expropiación formal (o incluso de hecho), es decir, al acto por el cual el Estado se apodera -o concede a un tercero el derecho de apoderarse- de un bien determinado para cumplir una finalidad de utilidad pública».

La Comisión comprobó que la compra de acciones, haciendo uso de las facultades concedidas por la legislación de Sociedades, no era una «privación» de bienes en el sentido de esta disposición, porque la legislación en cuestión se refiere, ante todo, a las relaciones de los accionistas entre sí y «no tiene nada que ver con el concepto de utilidad pública, tal como se emplea en el ámbito de la expropiación».

98. Los demandantes sostienen que la argumentación de la Comisión en el caso Bramelid no es aplicable ahora, especialmente porque invierte indebidamente la manera de considerar la regla sobre la privación de la propiedad y quita toda su fuerza a la condición de la utilidad pública.

99. La cuestión de si un determinado acto está dentro del ámbito de la regla sobre la privación de la propiedad debe resolverse, evidentemente, considerando si el interesado ha sido «privado de su propiedad». Si se comprueba que ha sucedido así, entonces hay que averiguar si se han cumplido las condiciones que fija la regla. Sin embargo, la naturaleza de estas condiciones, en opinión de la Comisión, es poco útil para aclarar el concepto de «privación de la propiedad». Especialmente, el hecho de que la privación esté sometida a la condición de «la utilidad pública» induce a pensar que no puede atribuirse al concepto un sentido tan amplio que permita aplicarlo a cualquier transmisión de propiedad de una persona a otra, contra la voluntad de la cedente, en virtud de normas de Derecho privado.

100. Así, la Comisión recuerda haber puntualizado, con motivo del caso Bramelid, que en todos los Estados que son parte en el Convenio «las leyes que regulan las relaciones de Derecho privado entre personas privadas... contienen preceptos que determinan los efectos de estas relaciones jurídicas sobre la propiedad y, en algunos casos, obligan a una persona a ceder la propiedad a otra». La Comisión puso como ejemplos las participaciones hereditarias, la liquidación de algunos regímenes matrimoniales y los embargos y ventas de bienes en los procedimientos de apremio. Según la Comisión, puede haber casos, como los citados, en los que no cabe entender que la transmisión de bienes que se produce por las limitaciones legales de algunos derechos de propiedad implica una privación de propiedad en el sentido del segundo párrafo del art. 1.

101. No obstante, el caso de que se trata, en opinión de la Comisión, no puede incluirse en esta clase. La legislación sobre la reforma de los arrendamientos, en la medida en que ha afectado a los arrendamientos ya estipulados, ha sobrepasado la regulación de las relaciones entre los propietarios y los arrendatarios. Su finalidad era permitir la transmisión del derecho de propiedad de una persona a otra, como medida de reforma social. La ley ha permitido a los arrendatarios adquirir, obligando para ello a los propietarios, los derechos de propiedad para los que no tenían, con anterioridad, ningún título, y que nunca hubieran podido adquirir en virtud de las relaciones jurídicas con su propietario.

102. Según la Comisión, esta legislación es completamente distinta de la que se tuvo en cuenta en el caso *Bramelid*, que -como se advirtió entonces- se refería principalmente a las «relaciones de los accionistas entre sí», y regulaba sus derechos y obligaciones recíprocas como socios de una misma sociedad. En principio, todas las acciones tienen los mismos derechos y obligaciones, pero, desde hace mucho tiempo, es nota propia de las relaciones jurídicas de los accionistas entre sí que, en determinadas circunstancias, los accionistas mayoritarios pueden obligar a los minoritarios a que les vendan sus acciones.

103. En este caso, sin embargo, los propietarios y los arrendatarios tenían derechos bien distintos sobre el inmueble arrendado. La legislación sobre la reforma de los arrendamientos, al permitir a los arrendatarios que adquirieran los derechos del propietario sobre el inmueble, les ha facultado para «privar» a los propietarios de su «propiedad».

104. La Comisión entiende, en consecuencia, que en el caso presente, los demandantes han sido «privados de su propiedad» y que es aplicable el segundo párrafo del art. 1. Se debe, por tanto, considerar si la privación de la propiedad cumplió las condiciones que establece este precepto.

3. INTERPRETACIÓN DE LA REGLA SOBRE LA PRIVACIÓN DE LA PROPIEDAD

A. Generalidades

105. Dos cuestiones se suscitan, fundamentalmente, con motivo de la interpretación del segundo párrafo del art. 1. La primera es si permite la privación de propiedad para una finalidad distinta del uso público, y la segunda si garantiza a los nacionales un derecho de indemnización cuando se les priva de su propiedad.

La Comisión ha puntualizado ya que la regla sobre la privación de la propiedad califica la garantía general del derecho de propiedad incluida en el primer párrafo del art. 1 y que se debe interpretar a la vista de esta garantía general. Antes de examinar estas cuestiones específicas de interpretación conviene, por tanto, considerar en un planteamiento más general el contenido de los derechos que garantiza el art. 1.

107. En primer lugar, la Comisión recuerda que, según el Tribunal, al reconocer a cualquier persona el derecho al respeto de sus bienes, «el artículo garantiza fundamentalmente el derecho de propiedad» (sentencia en el caso *Marckx* de 13 de junio de 1979, serie A, núm. 31, apartado 63). El Tribunal ha señalado también, de manera más general, que «el Convenio tiene la finalidad de proteger derechos no teóricos o ilusorios, sino concretos y efectivos» y que «en el ámbito de su aplicación, se propone la protección real y concreta de la persona» (sentencia en el caso *Airey* de 9 de octubre de 1979, serie A, núm. 32, apartados 24 y 26). La Comisión abordará, pues, el art. 1 partiendo de la idea de que pretende la protección real y efectiva del derecho de propiedad.

108. En segundo lugar, la Comisión recuerda que el Tribunal, al examinar en relación al primer párrafo del art. 1 un ataque a los derechos de propiedad que no implicaba una privación, declaró que se «debe averiguar si se ha mantenido un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la sociedad y los imperativos del amparo de los derechos fundamentales de la persona» (sentencia en el caso *Sporrong y Lönnroth*, apartado 69). El propio Tribunal, para resolver sobre si se había mantenido este equilibrio, tuvo especialmente en cuenta la falta de cualquier disposición que estableciera una indemnización para la vulneración de que se trataba («*ibid.*», 71 y 73). El Tribunal entendió, pues, que el derecho a una indemnización, por ataque al derecho de propiedad, era una característica propia del derecho de propiedad que garantiza el art. 1 en la medida en que es un factor necesario para el equilibrio justo entre los derechos del Estado y los derechos de la persona. La Comisión considera difícil la protección real, práctica y efectiva del derecho de propiedad sin un derecho a la indemnización. Por otra parte, las leyes o Constituciones de la mayor parte, sino de la totalidad, de los Estados contratantes, parecen considerar la existencia de algún derecho a indemnización como una nota propia y necesaria de la efectiva protección jurídica del derecho de propiedad.

109. La Comisión estudiará, por consiguiente, las cuestiones específicas de interpretación a la vista de estas consideraciones generales sobre el alcance del derecho de propiedad así garantizado.

B. La posible aplicación de los «principios generales del Derecho internacional»

110. Los demandantes sostienen que «los principios generales del Derecho internacional», mencionados en el art. 1, se aplican tanto a la privación de bienes de los nacionales como a la de los extranjeros y: a) prohíben que la privación se efectúe para una finalidad distinta de la utilización pública, y b) exigen el pago de una indemnización rápida, adecuada y efectiva. Por su parte, el Gobierno sostiene que estos principios, por definición, no se pueden aplicar a los súbditos del propio Estado (los demandantes, en el caso presente) y, por consiguiente, no son aplicables al de autos.

111. La Comisión, en el caso *Gudmundsson*, dijo que los principios en cuestión no eran aplicables a la expropiación de la propiedad de los nacionales. El texto es el siguiente:

«Considerando que los principios generales del Derecho internacional, a que se remite el art. 1, son los establecidos en el Derecho internacional general sobre la confiscación de bienes extranjeros; que de ello se deduce que las medidas que tome un Estado sobre los bienes de sus propios súbditos no están sometidas a estos principios generales de Derecho internacional al faltar una cláusula opuesta y expresa en un tratado; que, a mayor abundamiento, en este caso, los trabajos preparatorios de la redacción y aprobación del art. 1 del Protocolo núm. 1 confirman que las Altas Partes Contratantes no tuvieron la intención de extender la aplicación de estos principios al caso de la expropiación de la propiedad de los nacionales.»

La Comisión ha seguido este mismo criterio en varios casos posteriores, y en ninguno ha sostenido otra cosa. Los demandantes pretenden que se cambie ahora la jurisprudencia establecida.

112. A la vista de los argumentos aducidos por las partes, la Comisión ha examinado de nuevo la cuestión, guiada en la interpretación por lo dispuesto en los arts. 31 y 32 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados .

113. La Comisión reconoce que, por lo menos a primera vista, la interpretación propugnada por los demandantes en este caso es una de las que pueden darse al texto del art. 1. Cabe

interpretar la referencia a los «principios generales» del Derecho internacional, en una disposición de aplicación general («No se puede privar a nadie...»), entendiendo que se trata de principios fundamentales en favor de cualquier persona que tenga derecho a la protección de esta disposición. Por otra parte, se puede también considerar que sólo incluye, en el contexto del Convenio, las obligaciones (o «condiciones») que imponen a un Estado los principios generales del Derecho internacional aplicables a la expropiación, y que no extiende el ámbito de aplicación de estas obligaciones para incluir en él a los bienes de los nacionales. En apoyo de esta interpretación, se puede argüir que cualquier persona tiene, en efecto, derecho a la protección del Derecho internacional en virtud del art. 1, pero tan sólo para los actos a los que se aplica este Derecho, a saber, los de los Estados distintos del suyo. La Comisión ha seguido esta última interpretación en su anterior jurisprudencia, teniendo en cuenta el sentido que atribuyó al texto.

114. Ciertamente, el sistema del Convenio, en general, pretende asegurar el disfrute de determinados derechos y libertades fundamentales a «cualquier persona que dependa de (la) jurisdicción» de los Estados contratantes (art. 1 del Convenio), «sin distinción alguna, fundada especialmente en... el origen nacional» (art. 14). Aunque los arts. 1 y 14 no definen los derechos que deben reconocerse, la Comisión acepta que, teniendo en cuenta las indicaciones que hacen sobre el propósito y la finalidad del Convenio, no se deben interpretar otros artículos del Convenio estableciendo una distinción entre las clases de personas respecto a los derechos garantizados. Sin embargo, los artículos no impiden una distinción así, como lo demuestra el art. 16 y, por otra parte, el mismo art. 14 no prohíbe todas las diferencias de trato en el ejercicio de los derechos reconocidos, sino solamente las que no están justificadas objetiva y razonablemente (sentencia en el caso lingüístico belga de 23 de julio de 1968, serie A, núm. 6, pag. 34).

115. La Comisión entiende que no faltarían razones para llegar a la conclusión de que al art. 1 ha sometido las expropiaciones de las propiedades de los extranjeros a reglas diferentes que las aplicables a las de los nacionales, puesto que pueden formularse también consideraciones distintas según que se expropie «por causa de utilidad pública» a unos o a otros. En especial, puede ser razonable, por lo menos en determinadas circunstancias, que un Estado imponga «por causa de utilidad pública», cargas más pesadas a los propietarios que son sus súbditos que a los extranjeros.

116. Además, en un Convenio, cuyo espíritu, como lo señala su preámbulo, es la «preeminencia del Derecho», la Comisión no consideraría raro ni falto de razón que en él figurase un precepto a cuyo tenor la legalidad de la privación de la propiedad, en el sentido del Convenio, no dependiera sólo del respeto de las condiciones establecidas en el mismo, sino también del respeto de otras leyes, nacionales o internacionales, aplicables al caso concreto. Según la Comisión, la referencia, en tal contexto, al Derecho interno o a los principios del Derecho internacional no supone necesariamente la extensión de su ámbito de aplicación.

117. Los demandantes han invocado también la referencia que se hace en el art. 26 del Convenio a los «principios de Derecho internacional generalmente reconocidos», indicando que, puesto que es evidente que esta referencia se aplica a los nacionales, hay que interpretar de la misma manera la del art. 1. Sin embargo, el art. 26 afecta fundamentalmente a la competencia de los órganos internacionales establecidos por el Convenio. La regla que exige agotar previamente los recursos internos se deduce del Derecho internacional sobre la competencia de los tribunales internacionales, y el art. 26 está redactado de forma que esta regla se aplique a la Comisión. Por el contrario, el art. 1 confiere y define derechos individuales que deben garantizarse en el ordenamiento jurídico nacional. En este contexto, no faltan razones para admitir que la referencia al Derecho internacional responde a un propósito diferente y más restringido.

118. La Comisión no considera, por consiguiente, que la interpretación del artículo 1, fundada en el sentido propio de sus términos, en su contexto y a la vista de la finalidad y propósito del Convenio, lleve a la conclusión mantenida por los demandantes. Por el contrario, la interpretación de los demandantes obliga a dar un sentido amplio a la referencia al Derecho internacional, mientras que la interpretación opuesta limita el alcance de los principios de que se trata a las situaciones en las que son aplicables. La Comisión no ha comprobado tampoco la existencia de una práctica posterior sobre la aplicación del Convenio según la cual las Partes han querido interpretarlo como pretenden los demandantes.

119. En cualquier caso, la Comisión considera posible resolver definitivamente cualquier ambigüedad refiriéndose a los trabajos preparatorios que confirman que los Estados contratantes' no tuvieron intención de extender la aplicación de los principios del Derecho internacional a la expropiación de la propiedad de los nacionales. La Comisión tiene en cuenta, especialmente, los datos siguientes de estos trabajos:

Primeramente, algunos anteproyectos del art. 1 incluían expresamente el derecho general a una indemnización en el supuesto de privación de la propiedad. La referencia a este derecho fue rechazada por algunos Estados. En especial, el informe del Comité de Peritos o Técnicos en la materia de Derechos Humanos de fecha 19 de abril de 1951 dice que las delegaciones de Francia, del Sarre y del Reino Unido afirmaron que no podían aceptar un texto que incluyese el derecho a «una indemnización determinada en las condiciones previstas por la ley», fundamentalmente porque «era inaceptable una definición de propiedad que comprendiera en todos los casos el principio de la indemnización en el supuesto de adquisición de bienes de propiedad privada por el Estado». En ninguno de los textos posteriores se ha hecho referencia a este derecho.

En segundo lugar, la actual referencia a los «principios generales del Derecho internacional» apareció después en un texto propuesto por el Comité de Peritos en junio de 1951. El 15 de julio del mismo año, el Gobierno alemán comunicó al Secretario General del Consejo de Europa que estaba dispuesto a aceptar el texto con la condición de que se reconociera expresamente «que los principios generales del Derecho internacional comprenden la obligación de pagar una indemnización en el caso de expropiación». Durante una reunión posterior de los asesores de los Ministros, en julio de 1951, la delegación sueca señaló que «los principios generales del Derecho internacional, a los que se refiere el art. 1 del Protocolo, sólo se aplican a las relaciones entre un Estado y los no nacionales» y, a petición de las delegaciones belga y alemana, «se reconoció que los principios generales del Derecho internacional, tal como actualmente se entienden, comprenden la obligación de pagar a los no nacionales (se subraya ahora) una indemnización en el caso de expropiación». La declaración general del Gobierno alemán en su carta de 15 de julio de 1951 fue, pues, matizada poco después de su formulación.

En tercer lugar, el Comité de Ministros, en su resolución (52) 1, de 19 de marzo de 1952, por la que aprobó el texto del Protocolo y lo declaró abierto para su firma, reconoció expresamente «en lo que se refiere al artículo 1, que los principios generales del Derecho internacional, en su acepción actual, comprenden la obligación de pagar una indemnización a los no nacionales en el caso de expropiación».

La Comisión no encuentra ninguna ambigüedad en los términos de esta resolución, considerada en el contexto de los trabajos preparatorios, y entiende que confirma claramente que la referencia al Derecho internacional no pretendía su aplicación a los nacionales. Incluso considera inconcebible que se aprobara una resolución con esta redacción si se hubiera querido que estos principios se aplicasen a los nacionales.

120. En consecuencia, la Comisión confirma la conclusión a que llegó en el caso Gudmundsson, y declara que los «principios generales del Derecho internacional», mencionados en el art. 1, no se aplican a la expropiación por un Estado de las propiedades de sus propios súbditos. Por tanto, dichos principios no eran aplicables a la expropiación de los bienes de los demandantes en el caso presente.

C. «Por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley»

i. Generalidades

121. La parte restante de la «regla sobre la privación de propiedad», que prohíbe la expropiación salvo «por causa de utilidad pública» y «en las condiciones previstas por la ley», es aplicable al caso de que se trata. Por tanto, hay que considerar lo que exigen estas condiciones en relación a las finalidades para cuya consecución se priva de la propiedad a alguien, y a la correspondiente indemnización.

122. Es conveniente recordar, en primer lugar, algunos principios generales que se han establecido con motivo de disposiciones que, como «la regla sobre la privación de propiedad», califican o limitan los derechos fundamentales garantizados por el Convenio. En primer lugar, el Tribunal ha resuelto que las excepciones a los derechos protegidos deben ser «interpretadas restrictivamente» (véanse, por ejemplo, las sentencias en los casos Klass, de 6 de septiembre de 1978, serie A, núm. 28, apartado 42; y Winterwerp, de 24 de octubre de 1979, serie A, núm. 33, apartado 37). En segundo lugar, es una característica común de la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal que, cuando el Convenio permite una injerencia o intervención en los derechos protegidos a la vista de cualquier finalidad legítima, la injerencia, además de pretender una finalidad así, debe también guardar la correspondiente proporción con el propósito a que responde. La naturaleza del criterio que hay que atender varía según la de las disposiciones aplicables. Algunos preceptos del Convenio (como los arts. 8-11) exigen que se cumpla un criterio de «necesidad». Cuando se ha tratado de otras disposiciones que no se referían a este criterio, la Comisión y el Tribunal han considerado si existía una razonable proporción entre la medida que implicaba la injerencia en un posible derecho o exclusión, de una parte, y la finalidad pretendida de otra.

123. A este respecto, la Comisión recuerda especialmente los criterios establecidos por el Tribunal para determinar la justificación de las excepciones al principio general de la igualdad de trato previsto en el artículo 14. El Tribunal ha establecido que se violó dicho precepto si la diferencia no tenía una «justificación objetiva y razonable» y que la existencia de semejante justificación «(debía) apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida... teniendo en cuenta los principios que, por lo general, prevalecen en las sociedades democráticas». Se viola especialmente el art. 14 con la distinción o diferencia de trato, aunque pretenda una finalidad lícita, «cuando se demuestra claramente que no hay proporción razonablemente entre los medios utilizados y el propósito que se persigue» (caso lingüístico belga, serie A, Núm. 6, pág. 34). En el mismo asunto, el Tribunal estableció, en términos más generales, que el Convenio «implica un... equilibrio justo entre la protección del interés general de la sociedad y el respeto de los derechos fundamentales (del hombre), bien que atribuyendo una importancia a estos últimos («ibid.», pág. 32).

124. La sentencia del Tribunal en el caso Sporrong y Lönnroth señala que hay que aplicar una regla análoga de proporcionalidad cuando se trata de medidas que pretenden una finalidad legal en el marco del artículo 1. Como se advirtió anteriormente (apartado 108), el criterio seguido por el Tribunal, al estudiar la procedencia de una intervención en los derechos de propiedad (pretendiendo atender al interés general), ha sido el de la existencia de un

«equilibrio justo» entre los derechos de naturaleza pública y los de naturaleza privada. El Tribunal resolvió que las medidas litigiosas, en aquel caso, se oponían al art. 1, ya que

«han creado una situación que rompe el equilibrio justo que debe reinar entre la protección del derecho de propiedad y las exigencias del interés general (los demandantes) soportaron una carga especial y excesiva que solamente hubiera podido convertir en legítima la posibilidad de acortar los plazos o la de pedir una reparación» (sentencia, apartado 73).

Aunque el Gobierno indica que el concepto de «equilibrio justo» sólo es pertinente en el ámbito de la primera regla general del art. 1, la Comisión señala que el Tribunal describió «la búsqueda de este equilibrio como propia del Convenio en su totalidad» y «(reflejándose)... en la estructura del art. 1» («ibid.», apartado 71).

125. La Comisión recuerda, además, que ella misma siguió el criterio de la debida proporción en el ámbito del segundo apartado del art. 1 (véanse, por ejemplo, la demanda núm. 7.287/75, X c/ Austria, «Resoluciones e Informes», núm. 13, p. 31; el caso Sporrong y Lönnroth, informe de la Comisión, apartado 105). Observa también que el Tribunal europeo de Justicia ha seguido el mismo método (Hauer c/ Renania-Palatina-do, caso 44/79. «Compilación», CJCE 1979, pág. 3727 a la pág. 3747).

126. La Comisión examinará, por tanto, las condiciones o exigencias específicas de la «regla sobre la privación», teniendo en cuenta la jurisprudencia anterior que establece rotundamente que hay que examinar tanto las finalidades como los efectos de una injerencia en un derecho garantizado por el Convenio, cuando ha de resolverse la compatibilidad de aquélla con lo dispuesto en éste.

ii. «Por causa de utilidad pública» - la finalidad de la expropiación

127. El art. 1, al disponer que toda privación de propiedad debe efectuarse «por causa de utilidad pública», precisa en términos generales la finalidad o el propósito que justifica legalmente la expropiación de la propiedad. Ahora bien, los demandantes, que citan especialmente el texto francés (por causa de utilidad pública), sostienen que estas palabras se refieren solamente a la privación de la propiedad para un uso público en favor de toda la sociedad, y, en principio, no justifican que se prive a un ciudadano de su propiedad en beneficio de otro. En cuanto al Gobierno, sostiene que la frase se refiere a las medidas tomadas en beneficio, en interés o en servicio público o de parte del público, y que la adquisición de la propiedad para finalidades económicas o sociales puede efectuarse «por causa de utilidad pública».

128. En opinión de la Comisión, la interpretación que dan los demandantes a esta frase supone la atribución al texto inglés de un sentido opuesto y artificialmente restrictivo. Exigir que no se pueda privar a nadie de su propiedad si no es «por causa de utilidad pública» no es lo mismo que exigir que no se pueda privar a nadie de su propiedad, salvo cuando ésta deba ser de uso público. El concepto de «utilidad pública» -como puntualiza el Gobierno- se invoca con frecuencia por políticas distintas y, según la Comisión, la privación de propiedad con arreglo a una política social de interés público que implique la transmisión de un bien de una persona a otra que puede muy bien calificarse como medida tomada «por causa de utilidad pública». Ciertamente, las deliberaciones de la Comisión de arrendamientos sobre la posible conveniencia de la reforma del sistema se referían a la cuestión de si la modificación era de «utilidad pública».

129. Aunque la expresión utilizada en el texto francés (por causa de utilidad pública) pueda tener a veces, en Derecho interno, el sentido restrictivo que propugnan los demandantes,

entiende la Comisión que puede tener también otro más amplio, y extenderse no sólo al uso al que se destina la propiedad, sino también a las medidas tomadas para la ejecución de políticas consideradas útiles o deseables en interés de la sociedad. Esta interpretación armoniza los dos textos -francés e inglés- cosa que, en opinión de la Comisión, no puede decirse de la interpretación dada por los demandantes.

130. Una interpretación como la expuesta por la Comisión, no se aparta, a su entender, de la finalidad del artículo 1 del Protocolo Núm. 1, que es, ante todo, la de proteger contra la confiscación de la propiedad (véanse, por ejemplo, las demandas núm. 1.420/62, etc., X e Y c/ Bélgica, «Anuario», vol. 6, pág. 591 a pág. 625). La Comisión ha reconocido, por otra parte, en su jurisprudencia anterior, que una privación de propiedad puede ser considerada «por causa de utilidad pública» incluso si no se afecta el bien a un uso exclusivamente público. Ha entendido, por ejemplo, que un programa de redistribución de la propiedad agraria era de «utilidad pública» (demanda 6.837/74, X y otros c/ Bélgica, «Resoluciones e Informes», núm. 3, pág. 135). Igualmente, en un caso sobre extinción de reclamaciones de niños imposibilitados contra determinada fundación, la Comisión equiparó el interés preferente de los niños con el «interés general» (demanda núm. 8.387/78, X, Y y Z c/ República Federal de Alemania, «Resoluciones e Informes», núm. 19, pág. 233 a 242). Asimismo, declaró que una legislación para conseguir una distribución justa de las cargas económicas era de «utilidad pública» (véase la demanda 673/59, X c/ República Federal de Alemania, «Compilación de Resoluciones», núm. 7, pág. 98). Estos casos ponen de manifiesto que las medidas de redistribución, fundadas en un interés público económico o social, pueden considerarse de «utilidad pública».

131. Los demandantes indican también que la exigencia de la «utilidad pública», que aparece en el art. 1, se deriva de una regla de Derecho internacional general a cuyo tenor sólo puede expropiarse la propiedad de un extranjero para una finalidad de naturaleza pública. Sin embargo, aun en tal caso, los demandantes no han demostrado que exista alguna regla de Derecho internacional por la que se disponga que solamente están justificadas las expropiaciones para una finalidad pública, según la interpretación restrictiva que dan al requisito de la «utilidad pública». La Comisión pone de manifiesto que el Derecho internacional reconoce habitualmente que medidas como la de redistribución agraria están justificadas. Por consiguiente, el concepto de utilidad pública tiene un sentido más amplio, en este ámbito del Derecho internacional, que el que pretenden los demandantes. Así se ve en la explicación de motivos del art. 10 del proyecto, aprobado en 1961 en Harvard, de Convenio sobre la responsabilidad internacional de los Estados por daños causados a los extranjeros, al que pertenece el fragmento siguiente:

«... en el ordenamiento interno de los Estados, la importancia de la finalidad de utilidad pública varía mucho y muchos países no han definido el concepto con precisión. Hasta los países más conservadores, económica y políticamente, aceptan que la adquisición de una propiedad por el Estado cumple la finalidad de la utilidad pública cuando se trata de transmitirla a una persona privada considerada más adecuada para usarla de manera socialmente más productiva que el anterior propietario...»

La Comisión no encuentra, pues, ningún motivo en el Derecho internacional general para dar al requisito de la utilidad pública la interpretación restrictiva propugnada por los demandantes.

132. También invocan los demandantes, en apoyo de su interpretación, los trabajos preparatorios. Sin embargo, en opinión de la Comisión, dichos trabajos no son muy útiles al respecto, y no puede entenderse que confirmen la referida interpretación. Más bien corroboran que los autores del Convenio, al limitar las finalidades de la expropiación, procuraron proteger a los propietarios contra una confiscación, y no pretendieron excluir la promulgación de una

legislación social que desembocara en la transmisión del derecho de propiedad.

133. La Comisión entiende, por tanto, que la expresión «por causa de utilidad pública», que aparece en el art. 1, no se refiere solamente a la expropiación para el uso público. Puede considerarse, en principio, que una privación de propiedad es por «causa de utilidad pública» cuando se debe a una política legal, social o de otra naturaleza, aunque no se afecte la propiedad a un uso público.

iii. La relación de proporcionalidad y la indemnización

134. Corresponde, en primer lugar, a las autoridades nacionales decidir qué medidas son o no son de «utilidad pública», para lo cual disponen de un «margen de apreciación» (véase, por ejemplo, la sentencia en el caso Handyside de 7 de diciembre de 1976, serie A, núm. 24, apartado 48). La Comisión entiende que el margen discrecional con que cuentan las autoridades nacionales para decidir es muy amplio. El art. 1 no establece ningún imperativo de «necesidad». Además, las resoluciones de esta naturaleza implican habitualmente la apreciación de cuestiones de índole política, económica y social en las que pueden producirse, auténtica y razonablemente, opiniones distintas en una sociedad democrática. En estas circunstancias, la Comisión acepta que se reconozca un gran peso a la resolución de un Parlamento democrático sobre el carácter de «utilidad pública» de una ley. No obstante, la facultad de apreciación del legislador y de otras jurisdicciones nacionales no es ilimitada y su ejercicio está sometido a la fiscalización de los órganos del Convenio (sentencia en el caso Handyside, apartado 49).

135. Vista la jurisprudencia anteriormente citada (apartados 122-125), la Comisión estima que los órganos del Convenio, al ejercitar su facultad de fiscalización, deben considerar dos cuestiones. La primera es si se efectuó la transmisión de propiedad para una finalidad justificada «por causa de utilidad pública»; la segunda, si la injerencia en los derechos de la persona guardaba la debida proporción con la finalidad legal perseguida. La Comisión entiende, siguiendo los principios sentados por el Tribunal en el caso lingüístico belga y en el caso Sporrong y Lönnroth, que una privación de propiedad, incluso para una finalidad legal de «utilidad pública», viola el art. 1 «cuando se demuestra claramente que no existe una relación de razonable proporcionalidad» entre la intervención en los derechos de la persona privada y los propósitos de interés público perseguidos.

136. Para responder a esta pregunta, hay que examinar si, teniendo en cuenta todas las circunstancias, se ha impuesto a la persona privada una carga desproporcionada y «excesiva». Se deben considerar a este respecto las condiciones en que se privó de la propiedad, con inclusión de las de la indemnización y de las demás medidas destinadas a disminuir la carga que pesa sobre la persona (véase la sentencia en el caso Sporrong y Lönnroth, apartados 69 y 73). Hay que tener también en cuenta «los principios que prevalecen generalmente en las sociedades democráticas» (caso lingüístico belga, sup. cit., pág. 34).

137. Las leyes y las Constituciones de los Estados contratantes ponen de manifiesto que, en las sociedades democráticas, la expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización sólo se considera justificada en las circunstancias más excepcionales y que, normalmente, se exige una indemnización razonable en relación con el valor de los bienes adquiridos. Teniendo en cuenta estos principios, la Comisión entiende que la expropiación por causa de utilidad pública sin el pago de una indemnización que guarde una relación razonable con el valor de los bienes constituiría normalmente una injerencia desproporcionada en el derecho de propiedad, que no podría considerarse justificada a tenor del art. 1. Sólo en el supuesto de que existieran motivos concretos, fundados en razones justificadas de «utilidad pública», para no pagar la correspondiente indemnización, podría considerarse justificada una privación de propiedad de

estas características.

138. No obstante, corresponde, en primer lugar, a las autoridades nacionales determinar las condiciones en que ha de efectuarse la privación de la propiedad, determinación para la que disponen de un cierto «margen de apreciación» o discrecionalidad (véase el apartado 134, anterior). En el ejercicio de esta facultad pueden, justificadamente, entrar muchas circunstancias propias de cada caso concreto. Entre las que pueden tener importancia, se deben citar la naturaleza de las finalidades de interés general perseguidas, según que los bienes se apropien, por ejemplo, en el marco de una reforma económica o social de gran amplitud, o para un proyecto público específico. La naturaleza de los bienes de que se trate y las exigencias de la economía y de la eficacia administrativa pueden también ser importantes. Es posible que surjan opiniones distintas sobre el equilibrio exacto que se pretende entre los diversos factores que juegan a este respecto. Entiende la Comisión que el margen discrecional de que disponen las autoridades nacionales para resolver qué condiciones son las adecuadas es, por consiguiente, amplio.

139. De acuerdo con lo dicho, estima la Comisión que el derecho a una indemnización por la privación de la propiedad está incluido en el art. 1 en la medida en que sea necesaria para mantener la relación adecuada de proporcionalidad entre la injerencia en los derechos de la persona y la «utilidad pública». No obstante, si se tiene en cuenta el importante margen de apreciación que se deja a los Estados en esta materia, sólo se puede llegar a la conclusión de que se ha violado el art. 1 por falta o insuficiencia de la indemnización si se demuestra la falta de proporción, real y grave, entre la carga impuesta a la persona y lo que cabe razonablemente considerarse justificado a la vista de los fines de utilidad pública perseguidos por las autoridades nacionales.

140. La Comisión no considera que esta interpretación de la «norma sobre la privación» sea demasiado amplia o que contradiga la referencia que se hace a los «principios generales del Derecho internacional» y los trabajos preparatorios ya citados. Entiende que se trata solamente de dar un contenido y un efecto adecuados al derecho de propiedad reconocido por el art. 1 y a la condición de la «utilidad pública», con referencia a las privaciones de propiedad. Todo esto significa solamente que la carga impuesta a la persona privada por la intervención en su derecho al respeto de sus bienes, cuando se aplica la norma sobre la privación de la propiedad, no debe sobrepasar lo que puede considerarse razonablemente justificado (dentro de un amplio margen de apreciación) por el interés público. El hecho de que los principios generales del Derecho internacional concedan a algunas personas una garantía concreta complementaria de indemnización no excluye esta interpretación, porque es claro que, en cierta manera, los principios generales del Derecho internacional (cuando se aplican) y las demás reglas sobre la privación de propiedad del art. 1 se sobreponen. Además, la interpretación del art. 1 por la Comisión no se opone a lo que resulta de los trabajos preparatorios, aunque éstos pongan de manifiesto que los Estados contratantes no pretendían conceder a los nacionales un derecho expreso o automático a una indemnización. Según la Comisión, si se admitiera que se podía privar a alguien de su propiedad sin indemnización, y sin razones de interés público que justificasen una medida así, se convertirla en ineficaz la protección que ofrece el art. 1 y se prescindiría de los principios comúnmente reconocidos en los Estados democráticos como propios de toda protección efectiva del derecho de propiedad.

iv. «En las condiciones previstas por la ley»

141. La expropiación, para ajustarse al art. 1, tiene que efectuarse también «en las condiciones previstas por la ley». La Comisión, al interpretar esta frase, no tiene en cuenta solamente los principios establecidos por el Tribunal en sus interpretaciones de otras referencias a «la ley» en el Convenio, sino también las diferencias que existen en la redacción

de los preceptos. A su entender, esta condición en el art. 1 exige especialmente que la ley defina la facultad de expropiar con razonable precisión teniendo en cuenta las circunstancias (véanse, por ejemplo, las sentencias en los casos *Sunday Times*, de 26 de abril de 1979, serie A, núm. 30, apartado 49, y *Silver y otros*, de 25 de marzo de 1983, serie A, núm. 61, apartados 86-88). Además, entiende la Comisión que entre las «condiciones» de la expropiación se incluyen cuestiones como las modalidades de la indemnización que, como la misma facultad de expropiar, deben definirse también por la ley con razonable precisión.

142. Se suscita, sin embargo, otra cuestión: si las condiciones establecidas por el Derecho interno deben ajustarse a un criterio especial. El Tribunal estableció en el caso *Winterwerp*, en el contexto del art. 5, que la condición de «legalidad» o «conforme a Derecho», prevista en el art. 5.1 e), «supone, ante todo, la conformidad con el Derecho interno, y también, como lo confirma el art. 18, con las finalidades de las limitaciones permitidas por el art. 5.1 e)» (serie A, núm. 33, apartado 39). Señaló también que «una detención arbitraria no puede considerarse nunca conforme a Derecho». El Tribunal dijo además que la condición sobre la detención «según las vías legales» o «con arreglo al procedimiento establecido por la ley» se remite fundamentalmente a la legislación nacional, y destacó «la necesidad de seguir el procedimiento fijado por ésta». Sin embargo, el propio Tribunal ha dicho también:

«El Derecho interno debe ser conforme al Convenio, incluyendo los principios generales expresados o implícitos en su texto. El concepto de procedimiento justo y adecuado es básico en la frase antes citada; es decir, que cualquier medida por la que se quite a alguien su libertad tiene que proceder de la autoridad competente, ser ejecutada por ella y no tener una naturaleza arbitraria» («*ibidem*», apartado 45).

143. La Comisión acepta que las citadas consideraciones del Tribunal son aplicables también en el contexto del art. 1 y, especialmente, que las condiciones que establezca el Derecho interno no deben ser arbitrarias. Entiende, sin embargo, que se respeta este criterio si la ley establece con razonable precisión las condiciones conformes con el Convenio, en su conjunto, y con el propósito especial de la limitación al derecho de propiedad que permite, especialmente, el segundo párrafo del art. 1.

D. Resumen de la interpretación de la regla sobre la privación de la propiedad

144. En resumen, la Comisión declara que puede efectuarse una expropiación «por causa de utilidad pública» cuando se deba a una política legal, incluso si no expropia una autoridad pública o para un uso público. Sin embargo, la carga que se imponga a la persona afectada tiene que guardar la debida proporción con los fines de la política que se ejecuta. Aunque las normas del Derecho internacional no son aplicables a los nacionales, el derecho a una indemnización por la expropiación de la propiedad de cualquier persona sometida a la jurisdicción de un Estado contratante es inherente al art. 1 cuando y en la medida en que sea necesario para mantener la conveniente proporción entre la injerencia en los derechos de la persona y la «utilidad pública». La legislación interna debe fijar las condiciones de la expropiación con arreglo a estas exigencias y con razonable precisión. En el caso de un súbdito nacional, sólo se llegaría a la conclusión de que se había violado el art. 1 por faltar o ser insuficiente la indemnización, si se demostrase claramente la desproporción real e importante entre la carga impuesta a una persona por la medida de expropiación y lo que pudiera considerarse razonablemente justificado a la vista de los fines de utilidad pública perseguidos por las autoridades nacionales.

4. APLICACIÓN A ESTE CASO DE LA «REGLA SOBRE LA PRIVACIÓN DE PROPIEDAD»

145. La Comisión, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones referentes al contenido

de la «regla sobre la privación de propiedad», tiene que examinar si la legislación sobre la reforma de los arrendamientos perseguía una finalidad justificada de «utilidad pública» y, en el supuesto afirmativo, si la carga que impuso a los demandantes no era excesiva.

146. La Comisión advierte, en primero lugar, en términos generales, que en muchos Estados existen formas de posesión limitada de la propiedad territorial, comparables al sistema de arrendamientos a largo plazo, en las que una persona, que no tiene la propiedad, sí tiene el derecho de ocupar el terreno durante un largo período, y que existen también leyes que regulan y equilibran los derechos e intereses respectivos de los que son parte en estas relaciones jurídicas. Las leyes de otros Estados miembros presentan grandes diferencias en la manera de conseguir este equilibrio. En algunos ordenamientos se puede obligar al propietario a indemnizar al poseedor al terminar la ocupación por los edificios que ha levantado sobre la finca o por las mejoras que ha hecho. En otros, no existe esta indemnización, pero en las condiciones del contrato inicial se tienen en cuenta los beneficios que el propietario obtendrá al vencimiento. Algunos ordenamientos conceden al ocupante un derecho de preferencia para la compra. El derecho de rescate no es frecuente, pero tampoco excepcional. Es claro que se pueden tener en cuenta muchos factores para conseguir el equilibrio de que se trata, como los cambios en el ámbito económico y social, la escasez de los terrenos y de las viviendas y la situación de las partes contratantes. Puede también modificarse la legislación teniendo en cuenta la aplicación del sistema en la práctica, sobre todo si se considera que es injusto.

147. El propósito fundamental de la legislación de reforma de los arrendamientos era remediar las injusticias que el funcionamiento del sistema a largo plazo parecía causar a los arrendatarios, especialmente en su utilización, muy extendida, para viviendas modestas hasta cierto punto. En opinión de la Comisión, puede entenderse que la modificación de un ordenamiento injusto de los arrendamientos de viviendas constituye una finalidad legal de la política social o de la política de la vivienda, que el Estado puede pretender por «causa de utilidad pública».

148. Los demandantes sostienen que, en realidad, el sistema de los arrendamientos a largo plazo no era injusto y que, por tanto, la modificación era innecesaria. La Comisión entiende que no le corresponde resolver si el sistema era justo o injusto, sino examinar si la opinión que tenían las autoridades nacionales, tanto del sistema en sí como de las medidas que debían tomarse para modificarlo, podía mantenerse, teniendo en cuenta el margen discrecional de que disfrutaban en relación con el art. 1.

149. La ley de 1947 se basaba sustancialmente en la idea de que los arrendatarios, mejor que los propietarios, tenían un «título moral» sobre las casas arrendadas a largo plazo, puesto que se habían construido, mantenido o pagado por ellos. Se consideraba injusto que estas casas volvieran a poder de los propietarios, al terminar el arrendamiento, sin ninguna indemnización (véase el Libro blanco, apartado 24). Ciertamente, esta opinión sobre los arrendamientos a largo plazo no era compartida por todos, y no lo es por los actuales demandantes. Sin embargo, entiende la Comisión que el carácter justo o injusto del sistema de estos arrendamientos y los «títulos morales» de propietarios y arrendatarios, respectivamente, son cuestiones controvertidas en las que caben evidentemente opiniones distintas. Según la Comisión, los motivos en que se basaba la legislación eran defendibles y no pueden calificarse como faltos de razón o inadmisibles en una sociedad democrática. A su entender, se trataba de una opinión que las autoridades nacionales podían seguir y tomar como fundamento, dentro del marco de su margen discrecional, para considerar qué legislación era de «utilidad pública».

150. Opina la Comisión que el caso presente es distinto de una situación en la que se priva a su propietario de un derecho de naturaleza privada, sin que se prevea el pago de una indemnización justa. El sistema de arrendamientos a largo plazo ha tenido en Inglaterra un

desarrollo poco frecuente. La distribución de derechos entre el propietario y el arrendatario se consideraba injusta por muchas personas que conocían bien el sistema. En estas circunstancias, el legislador podía modificar los derechos de las dos partes para corregir la injusticia. Evidentemente, no se podía reclamar ninguna indemnización, por lo que se consideraba como un beneficio injusto del propietario sin negar al legislador la facultad de corregir la injusticia. Como la Comisión no puede calificar como falto de razón, en el ámbito económico, el criterio del Parlamento sobre el enriquecimiento injusto del propietario al vencimiento del arrendamiento, este criterio puede también tenerse en cuenta en el método para la valoración. El art. 1 del Protocolo no exige indemnizar a los que, como consecuencia de una nueva legislación, han perdido los beneficios resultantes de un desarrollo injusto o imprevisto acaecido durante la vigencia de la ley anterior.

151. Más aún: la Comisión entiende que las autoridades nacionales no sobrepasaron su margen de apreciación al resolver que el mejor medio para remediar la situación era conceder a los arrendatarios el derecho de comprar la propiedad de la finca. Según la Comisión, no se trataba solamente de asegurar la posesión a los ocupantes, sino de hacer efectivo el título moral sobre el inmueble adquirido por los arrendatarios por sus inversiones en las construcciones. Siempre según la Comisión, las autoridades podían decidir que el mejor medio de conseguir lo dicho era dar al arrendatario y poseedor el derecho de adquisición.

152. Según los demandantes, la limitación de la aplicación de la ley a las casas de un valor inferior a determinada cifra, era incompatible con los principios atribuidos como fundamento a la legislación de que se trata, ya que el «título moral» es el mismo cualquiera que sea el valor de la casa. Sin embargo, en opinión de la Comisión, podía el Gobierno restringir la aplicación de la ley a las casas de menor valor, considerando que, probablemente, estos arrendatarios eran los que más sufrían por el funcionamiento del sistema de los arrendamientos en cuestión.

153. Los demandantes critican también que la legislación no prevea ninguna posibilidad de examinar, con independencia, si es razonable la concesión al arrendatario del derecho de adquirir la casa en su caso particular. Destaca la Comisión a este respecto que no le corresponde examinar si la solución que ha dado a este punto la legislación interna era la mejor o la más conveniente, sino considerar si el legislador sobrepasó su margen discrecional. La solución que escogió fue la de establecer unas categorías muy amplias, de forma que la inclusión en ellas permitía el rescate de la propiedad. Quizá se hubiera podido, como apuntan los demandantes, establecer un sistema en el que un Tribunal conociera, en cada caso, de la procedencia del rescate de la propiedad. Sin duda, un sistema así hubiera permitido examinar más de cerca la justicia de cada asunto, pero tenía el peligro de producir una incertidumbre grande y, teniendo en cuenta el número de casas arrendadas, de originar muchos litigios. La Comisión no cree que el legislador haya sobrepasado el margen de apreciación que se le puede reconocer al determinar en la ley las categorías de casas en las que cabe ejercitar el derecho de rescate. Tampoco entiende que las condiciones establecidas (apartado 30, precedente), superen lo que se puede considerar, razonablemente, como adecuado para conseguir las finalidades que la ley pretende.

154. Por lo que se refiere a la cuestión de la indemnización, los demandantes alegan, sustancialmente, dos agravios. Se quejan, en primer lugar, de que la base de la valoración de 1967 era inferior al valor del derecho del propietario. Y, en segundo lugar, se quejan de que, tanto con la base de valoración de 1967 como con la de 1974, el inmueble se valora en la fecha en que el arrendatario notifica al propietario su propósito de adquirir la casa, lo cual supone para este último una pérdida debida al tiempo que transcurre entre la fecha de la valoración y la del pago.

155. Con carácter general, la Comisión observa, ante todo, que el valor de un inmueble

depende mucho de la legislación que regula su uso, especialmente en materia de alquileres y de urbanismo. La base de la valoración de 1967 pretendía la total eficacia de la idea de que el arrendatario tenía un título moral sobre la casa, idea que -como la Comisión ha establecido ya- las autoridades nacionales podían justificadamente hacer suya con miras a su actividad de «utilidad pública». De lo dicho se deducía, lógicamente, que la reforma propuesta y efectuada por la ley de 1967 no tenía solamente la consecuencia de que el arrendatario pudiera adquirir el derecho de propiedad, sino también que no se incluyera en las condiciones de la indemnización ninguna cantidad por la casa, puesto que, según el legislador, el arrendatario ostentaba un título moral sobre ella. Las condiciones de la indemnización, según la base de valoración de 1967, en la medida en que excluyen el valor del edificio, se ajustan, por tanto, a la finalidad de «utilidad pública» pretendida por la ley y no imponen a los propietarios una carga más pesada de la que, razonablemente, pueda considerarse justificada en relación con dicha finalidad. Además, y aunque no se incluyera en la valoración ningún factor del «valor de fusión», la base de 1967 preveía que el propietario percibiera el valor actual de la inversión de su derecho sobre el terreno.

156. Entiende la Comisión que el presente caso es distinto de aquel en que se sustrae a una persona privada un derecho sin una indemnización justa. Muchas personas que conocían perfectamente el régimen de estos arrendamientos consideraban que, con el transcurso de los años, la distribución de derechos entre el propietario y el arrendatario se había convertido en injusta. En estas circunstancias -como la Comisión lo ha apreciado ya-, podía el legislador, actuando dentro de los límites de sus facultades en la materia, modificar los derechos de las dos partes para corregir la injusticia. Exigir al arrendatario una indemnización por lo que se consideraba un beneficio injusto o un enriquecimiento sin causa para el propietario era tanto como negar al legislador la posibilidad de remediar la situación. Ahora bien, si la Comisión no considera, en términos económicos, falto de razonable fundamento el criterio del legislador sobre el enriquecimiento sin causa del propietario al término del arrendamiento, la consecuencia lógica es tenerlo en cuenta al fijar las condiciones de la indemnización.

157. Sobre la cuestión del plazo, la Comisión observa que puede pasar mucho tiempo desde la notificación hecha por el arrendatario hasta el pago del precio. Sin embargo, como señala el Gobierno, puede acudir el propietario al Tribunal de valoración de los arrendamientos (anteriormente, Tribunal territorial), en el caso del retraso injustificado del arrendatario. No corresponde al Gobierno ninguna responsabilidad si el propietario se aquieta. Tampoco será responsable el Gobierno por las demoras que se produzcan en las negociaciones entre las partes. En estas circunstancias, la Comisión entiende que no se ha demostrado que los procedimientos de indemnización, previstos por la ley, ocasionen necesariamente retrasos entre la fecha de la valoración y la del pago, que puedan considerarse que violan el art. 1.

158. Por último, observa la Comisión que los demandantes han aducido muchos otros argumentos contra la legislación de reforma de los arrendamientos, diciendo, por ejemplo, que se opone el interés público en materia de urbanismo y en la de viviendas baratas. La Comisión cree, sin embargo, que corresponde al legislador nacional considerar estas cuestiones cuando tiene que resolver sobre las exigencias de la utilidad pública. Por otra parte, los argumentos de los demandantes a este respecto no prueban que se haya sobrepasado el margen discrecional de constante referencia.

159. En consecuencia, y teniendo en cuenta a la vez la finalidad del rescate de la propiedad y las condiciones que la ley establece para ello, entiende la Comisión que la privación de la propiedad de los demandantes por aplicación de la ley ha cumplido las exigencias de la «utilidad pública» y de las «condiciones previstas por la ley», con arreglo al art. 1.

5. CONCLUSIÓN

160. La Comisión opina, por unanimidad, que no se han violado los derechos que garantiza a los demandantes el art. 1 del Protocolo núm. 1.

E. Sobre el art. 14 del Convenio en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1 adicional al Convenio

161. Los demandantes se consideran víctimas de una discriminación en el disfrute del derecho de propiedad que protege el art. 1 del Protocolo, con violación del art. 14 del Convenio. Este último precepto establece lo siguiente:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de asegurarse, sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

162. Los demandantes sostienen que la legislación les discrimina por razón de la «fortuna». Se quejan, especialmente, de que se les discrimina como propietarios y, también, de que la ley establece diferencias en cuanto a la posible aplicación del derecho de rescate y de los niveles de indemnización, de manera que cuanto más bajo es el valor de la finca, peor se trata a su propietario. Por el contrario, entiende el Gobierno demandado que las diferencias establecidas por la legislación no se fundaban en la «fortuna» o en «cualquier otra situación » de propietario, a tenor del art. 14, y que, por lo demás, estaban justificadas objetiva y razonablemente.

163. La Comisión ha dicho ya que la legislación, al modificar la regulación de los arrendamientos, perseguía una finalidad justificada de interés público. Era inevitable que una legislación así afectase más a unos propietarios que a otros. En la medida en que la ley distingue entre ellos, considera la Comisión que la distinción así establecida está justificada, como imparcial y razonable, y no tiene, por consiguiente, un carácter discriminatorio (caso lingüístico belga, antes citado, apartado 123).

164. Las diferencias establecidas entre los bienes arrendados, en relación con la posible aplicación de la legislación y las condiciones de la indemnización, se fundan en el valor de aquéllos, es decir, en una base objetiva. La Comisión advierte que estas diferencias se debían, sobre todo, a que el legislador entendía que los arrendatarios de casas de menor valor probablemente sufrían más las consecuencias del sistema de estos arrendamientos a largo plazo, y que la justicia no exigía que se modificase éste en relación con las propiedades de más valor cuyos arrendatarios estaban, sin duda, en situación más desahogada (apartado 27). Parece, por consiguiente, que el motivo que inspiraba la distinción era de limitar la injerencia en los derechos de propiedad al sector en que el sistema de arrendamientos de que se trata producía consecuencias más duras, y el de conceder las condiciones más favorables a los arrendatarios probablemente más afectados. Aunque algunas casas de considerable valor, como se pone de manifiesto en el presente caso, quedan dentro del ámbito de la ley, la Comisión no considera faltos de fundamento los límites generales del valor arrendaticio imponible establecidos por aquélla, teniendo en cuenta los fines que se pretenden. Por otra parte, la legislación tenía inicialmente el mismo alcance que la legislación común sobre alquileres que distingue entre las casas sitas en Londres y las demás, partiendo de la idea de que, en dicha capital, los inmuebles tienen, por lo general, un valor más elevado. En la medida en que la base de valoración de 1974 se extiende ahora a propiedades de más valor que las incluidas inicialmente, las condiciones de la indemnización refleja la idea de que a los arrendatarios de casas de valor relativamente alto les afecta menos la situación. Según la Comisión, las consideraciones en que se apoyan las distinciones controvertidas las justifican

razonablemente, de suerte que no han sido discriminatorias.

Conclusión

165. La Comisión opina, por unanimidad, que no se violaron los derechos garantizados a los demandantes por el art. 14 del Convenio, en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1.

F. Sobre el artículo 13 del Convenio

166. Los demandantes se quejan también de que no contaron con un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional para reclamar con apoyo en el Convenio. Alegan, a este respecto, el artículo 13 del Convenio, que dice así:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente 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.»

167. La Comisión ha declarado ya con anterioridad, que el art. 13 del Convenio no se extiende hasta garantizar un recurso para fiscalizar la conformidad de la ley con el Convenio (demandas núms. 7601/76 y 7806/77, Young, James y Webster c/ Reino Unido, Informe de la Comisión aprobado el 14 de diciembre de 1979). En este caso, las reclamaciones de los demandantes afectan, fundamentalmente, a la legislación de reforma de los arrendamientos en sí misma, y el hecho de que no contaran con ningún recurso para fiscalizarla no implica, a la vista de la jurisprudencia antes citada, que se hayan violado los derechos reconocidos por el art. 13.

Conclusión

168. La Comisión opina, por unanimidad, que no se violaron los derechos reconocidos a los demandantes por el art. 13 del Convenio.

G) Resumen

169. De acuerdo con lo dicho, la Comisión es de la opinión siguiente:

1. Por unanimidad, que no se violaron los derechos de los demandantes en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1;

2. Por unanimidad, que no se violaron los derechos garantizados a los demandantes por el art. 14 del Convenio, en relación con el art. 1 del Protocolo núm. 1, y

3. Por unanimidad, que no se violaron los derechos reconocidos a los demandantes por el art. 13 del Convenio.

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

(Comentario y traducción: José María Tejera Victory)