

Sentencia 9063/80

CASO GILLOW

Sentencia de 24 de noviembre de 1986

El artículo 8 del Convenio y el derecho al respeto del domicilio

COMENTARIO

I

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos elevó el caso Gillow al Tribunal Europeo el 19 de diciembre de 1984. Había empezado con la demanda contra el Reino de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, presentada a la Comisión por el matrimonio británico que da su nombre al caso, en virtud de lo previsto por el artículo 25 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales .

2. La Comisión se remite a los artículos pertenecientes del Convenio y a la declaración británica que reconoció la jurisdicción obligatoria del Tribunal. Se pretende que se resuelva si se violaron en el caso de autos los artículos 6, 8 y 14 del Convenio y el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

3. El Presidente de la Sala competente del Tribunal, previa la tramitación reglamentaria, señaló el 18 de febrero de 1986 como fecha para la apertura del juicio oral. La vista se celebró el día señalado en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, y la Sentencia es de fecha 24 de noviembre de 1986.

II

1. Como ya se ha dicho, el señor Joseph Gillow y su esposa, la señora Yvonne Gillow, son ciudadanos británicos, en situación de jubilados.

En 1956, el señor Gillow fue nombrado para desempeñar un alto cargo técnico en Guernesey o Guernesey, y como consecuencia se estableció en la isla con su familia, primero en una casa propiedad de la Asamblea Legislativa y después en una casa, «Whiteknights», que edificó en un terreno comprado en 1957. La ocupó desde el 1 de septiembre de 1958.

El líquido imponible de la finca ascendía a 51 libras, 49 correspondientes a la parte edificada. La casa pertenecía, y pertenece, a las llamadas «viviendas sujetas a regulación», aunque el matrimonio Gillow no necesitaba permiso para habitarla, puesto que los dos tenían la condición de residentes en la isla.

En 1960, el señor Gillow, después de cesar en su cargo, abandonó Guernesey con su familia, se colocó en la FAO, y a partir de esa época y hasta que se jubiló en 1978 trabajó en ultramar en virtud de contratos temporales.

En el período de 1960 a julio de 1978, los dueños de la casa antes citada la alquilaron a personas residentes o que habían conseguido la autorización del Servicio de la Vivienda, con arreglo a la Ley de 1957 y a sus sucesivas modificaciones.

En noviembre de 1963, el señor Gillow puso la finca a nombre de su mujer. El 26 de julio de 1978, el Servicio de la Vivienda comunicó a la señora de Gillow que el arrendatario de su casa

iba a abandonarla, contestando ella que se proponía regresar a la isla con su marido. A su vez, el Servicio le contestó que para ocupar la casa necesitaban una autorización, en virtud del artículo 3 de la Ley de 1975.

En abril de 1979, la señora de Gillow anunció al Servicio de la Vivienda que su marido y ella se proponían instalarse en «Whiteknights» y que la casa necesitaba reparaciones, de las que iban a ocuparse, solicitando -además de una autorización de ocupación a largo plazo- una licencia temporal para realizarlas.

El 29 de abril de 1979, los Gillow regresaron a la isla y volvieron a ocupar su vivienda. La señora se dirigió en una carta al Servicio de la Vivienda, reiterando su petición y comunicándole su regreso. El Servicio denegó la autorización para ocupar el inmueble a largo plazo, y el 5 de julio del mismo año un representante suyo les entregó un modelo de petición de permiso temporal. Formulada ésta, fue rechazada también; insistieron los interesados, y el Servicio se comprometió a no tomar ninguna medida contra ellos por ocupación ilegal (como se les había amenazado antes), y posteriormente -el 23 de agosto de 1979- la señora Gillow pidió una nueva prórroga, puesto que aún no habían vendido la finca (según habían anunciado en determinado momento), y le fue denegada, concediéndole siete días para el desalojo, con nueva advertencia de proceder judicialmente en otro caso.

Hubo nuevas gestiones de los interesados para continuar en su vivienda y nuevas negativas administrativas con las habituales advertencias de proceder por ocupación ilegal, que se detallan en la parte expositiva de la Sentencia.

2. Posteriormente, los señores Gillow acudieron a un abogado y le encargaron que impugnara ante la Royal Court todas las resoluciones del Servicio de la Vivienda, encargo que no se cumplió hasta el 1 de febrero de 1980. Aunque el recurso se había presentado fuera de plazo, el Tribunal lo admitió a trámite.

El mismo día, los interesados comparecieron ante la Magistrate's Court, atendiendo la citación recibida, y pidieron un aplazamiento, alegando que el recurso de la señora de Gillow planteaba la cuestión fundamental de la legalidad de la ocupación de la casa; pero el Tribunal denegó su petición.

La Magistrate's Court declaró al señor Gillow culpable de ocupación ilegal y le sancionó con una multa. En cuanto al juicio de su esposa, se suspendió debido al recurso interpuesto por ella ante la Royal Court y a la apelación del señor Gillow contra su condena.

Los ahora demandantes vendieron, por fin, la casa el 15 de abril de 1980 por 33.000 libras, precio que consideran inferior a su verdadero valor.

El 8 de julio de 1980, la Royal Court desestimó el recurso de la señora de Gillow contra las resoluciones del Servicio de Vivienda, fallo que según la ley era firme.

El mismo Tribunal rechazó también -con fecha 26 de agosto de 1980- el recurso del marido contra su condena.

III

1. Los señores de Gillow -después de comparecer ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 25 de enero de 1980- impugnaron la aplicación de la legislación sobre la vivienda, y alegaron principalmente que las limitaciones a la ocupación de su casa lesionaban el derecho al respeto de su domicilio y al disfrute de sus bienes.

La Comisión admitió a trámite la demanda y opinó, en su informe de 3 de octubre de 1984 que se habían violado los artículos 8 del Convenio y 1 del Protocolo núm. 1, y que no se habían infringido los artículos 6 y 14 del Convenio.

2. El Gobierno reiteró sustancialmente en la vista del litigio sus anteriores conclusiones, admitiendo que se declara que se violó el artículo 8 del Convenio; no así el artículo 1 del Protocolo núm. 1, ni el 14 del Convenio en relación con el citado precepto del Protocolo, ni el 6.1, también del Convenio.

IV

1. La Sentencia que se resume comienza estudiando en sus fundamentos de Derecho la violación que han alegado los demandantes del artículo 8 del Convenio, después de hacer constar que el Tribunal no tiene competencia para conocer de la reclamación formulada en relación al Protocolo núm. 4, puesto que el Reino Unido no lo ha ratificado. Aunque el Gobierno demandado ha reconocido que la denegación de las autorizaciones para que los demandantes ocuparan la vivienda de su propiedad fue desproporcionada y no discute ya la violación alegada, el Tribunal entiende que debe conocer de la misma, de acuerdo con su jurisprudencia.

A) A este respecto, estudia, en primer lugar, si la casa tantas veces mencionada era el domicilio del matrimonio Gillow, a tenor del Convenio. No hay motivos para dudar de la exactitud de la exposición de los propietarios, confirmada, además, por la venta que otorgaron en 1956 de su anterior casa y su instalación en Gernesey, sin que establecieran su domicilio en ningún otro sitio del Reino Unido. Aunque no regresaron a la isla durante casi diecinueve años, conservaron las suficientes relaciones para que se pueda considerar «Whiteknights» como su domicilio en la época de las medidas controvertidas.

B) Se refiere a continuación la Sentencia a la posible injerencia de la autoridad en el ejercicio del derecho de los demandantes al respeto de su domicilio, según el artículo 8 que invocan.

El Tribunal entiende que fueron, efectivamente, injerencias a este respecto: la necesidad de una autorización para ocupar su casa al regresar a Guernesey en 1979, si no querían ser víctimas de acutaciones en la vía judicial; la denegación de dicho permiso; la promoción de un proceso penal por supuesta ocupación ilegal de la propia vivienda, y la condena al pago de una multa.

C) Estudia la Sentencia si dichas injerencias estaban justificadas, a tenor del apartado 2 del mismo artículo 8, y después de analizar los argumentos de los demandantes y los opuestos por el Gobierno demandado, llega a una conclusión afirmativa.

En opinión del Gobierno, las leyes sobre la vivienda y el régimen de autorización perseguían una «finalidad legítima» proporcionar un hogar a los relacionados estrechamente con Guernesey y contribuir a resolver el problema producido por el exceso de población.

Para los demandantes se trata de una legislación encubierta sobre la inmigración, cuya aplicación viola también el artículo 18 del Convenio.

La Sentencia, después de referirse a las estadísticas aportadas por las partes sobre el número de habitantes y el de casas vacías, comprende el esfuerzo de la Administración para que la población no pase de los límites que permitan un desarrollo económico equilibrado de Guernesey. La legislación impugnada se propone el bienestar de la isla, y en opinión del Tribunal, no se ha probado que persiga otra finalidad.

Para apreciar la necesidad de una medida en una sociedad democrática, según los términos del apartado 2 del artículo 8, el Tribunal se refiere a su propia jurisprudencia.

Pasando ya al caso de autos, considera que el legislador interno -o sea, el de Guernesey- está en mejores condiciones que el Juez internacional para calcular las consecuencias de la posible mitigación del régimen de intervención de las viviendas, y que el servicio administrativo competente, cuando tramita una petición de autorización, puede utilizar la facultad discrecional que tiene para evitar posibles excesos en un caso concreto. Por eso, no se puede considerar la obligación legal de pedir autorización para vivir en la propia casa desproporcionada con la legítima finalidad que se pretende.

La Sentencia examina, finalmente, si la forma en que el Servicio de la Vivienda utilizó en este caso sus facultades discrecionales -denegando las autorizaciones para ocupar la casa que los demandantes habían pedido y dando paso a actuaciones en la vía judicial- se debió a una exigencia social imperiosa y si guardó la debida proporción con la finalidad que se quería alcanzar.

Se entiende, a este respecto, que no se tuvo en cuenta suficientemente la especial situación en que se encontraban los demandantes, según reitera la Sentencia con detalle (construyeron la casa para vivir en ella con su familia; al abandonar Guernesey, en 1968, conservaron la vivienda con su mobiliario; a su regreso, en 1979, no tenían otro domicilio y la casa de que se trata estaba desocupada, etc.).

Las denegaciones de autorizaciones temporales, según la Sentencia, son aún más sorprendentes; y en cuanto al traslado del asunto a los Abogados de la Corona para que, en su caso, actuaran judicialmente, aunque el Servicio de la Vivienda lo aplazó en varias ocasiones, en opinión del Tribunal los aplazamientos no mejoraron la situación en que se encontraban los señores de Gillow.

El fallo, previos los razonamientos que se han resumido, llega a la conclusión de que las resoluciones denegando a los demandantes las autorizaciones que habían pedido para ocupar su casa y la condena al pago de una multa implicaron injerencias en el ejercicio de su derecho al respeto de su domicilio, que no guardaban la debida proporción con la legítima finalidad que se perseguía.

La aplicación en este caso de la legislación controvertida violó, por tanto, el artículo 8 del Convenio.

2. Examina, en segundo lugar, la Sentencia en sus fundamentos de Derecho la alegación hecha por los demandantes sobre la violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1.

El Gobierno informó al Tribunal el 10 de octubre de 1986 que el Reino Unido no había extendido la aplicación del Protocolo núm. 1 a Guernesey, de acuerdo con lo previsto en su artículo 4.

El Tribunal ha comprobado que el Gobierno británico declaró, con fecha 16 de octubre de 1950, que la isla de Guernesey debía considerarse como un territorio cuyas relaciones internacionales correspondían al Reino Unido. Se deduce del texto del artículo 4 que para que se pueda aplicar el Protocolo a dicha isla se requiere una declaración expresa que no consta que se haya notificado al Secretario General del Consejo de Europa.

Por tanto, se llega a la conclusión de que el artículo 1 del Protocolo núm. 1 no es aplicable al

caso de autos y que el Tribunal no tiene competencia para conocer de la reclamación en cuanto a dicho precepto.

3. Los demandantes consideran también que se violó el artículo 14 en relación con el artículo 8 del Convenio, ya invocado antes. Su alegación se refiere a dos aspectos: de una parte, a la discriminación en la que se entiende incurren las leyes sobre la vivienda en favor de las personas nacidas o arraigadas en la isla frente a los demás ciudadanos británicos al conceder la condición o el derecho de residencia; de otra, a la discriminación, en beneficio de los económicamente poderosos, que supone la creación legal de las casas del llamado «mercado libre».

El Tribunal ha comprobado ya que el trato preferente que se ha dado a las personas estrechamente relacionadas con la isla está legitimado, a efectos de las restricciones que autoriza el artículo 8 del Convenio. No hay motivos para una conclusión distinta en lo que respecta al artículo 14, puesto en relación con el 8. La diferencia de trato que se discute estuvo justificada objetiva y razonablemente.

En cuanto a la supuesta discriminación por motivos de fortuna, el propósito del Gobierno era dejar fuera de la fiscalización del Servicio de la Vivienda la pequeña parte de las casas de lujo, propias de personas de buena posición que no necesitaban protección, y dispensarla, en cambio, a las que disponían de menos recursos y estaban muy unidas a Guernesey.

La Sentencia, después de diversas consideraciones, de acuerdo con los principios sentados en su jurisprudencia, entiende que no se ha infringido el artículo 14 en relación con el 8 del Convenio.

4. Se estudia a continuación la posible violación del artículo 6.1 del Convenio, última alegación de los demandantes en apoyo de su pretensión. En su opinión, no fueron justos, como exige el precepto invocado, los dos grupos de procedimientos: en primer lugar, el recurso de la señora de Gillow contra las resoluciones administrativas denegándole la autorización para habitar su casa, y en segundo lugar, las actuaciones penales contra el marido por ocupación ilegal, en las que fue condenado.

La Sentencia -aparte de otras apreciaciones- coincide con la Comisión en que los demandantes no han probado que la negativa a que habitaran su vivienda, sin el riesgo de actuaciones judiciales, afectó a su derecho de acudir al Tribunal competente.

En cuanto a las actuaciones judiciales por supuesta ocupación ilegal de la casa, los demandantes se quejan de que la Magistrate's Court no aplazó la vista del caso del señor Gillow hasta que la Royal Court resolviera el recurso civil de su esposa. El Tribunal entiende que la suspensión de un procedimiento depende del órgano judicial competente.

Con motivo de otras quejas de los demandantes sobre la corrección de los procedimientos, el Tribunal señala que la grabación en cinta de las actuaciones no es una práctica en la que coincidan todos los tribunales de todos los Estados miembros del Consejo de Europa y que no la exige el artículo 6 del Convenio, alegado en este caso.

Se discute también si la Royal Court -debido a su composición- puede considerarse como un «tribunal imparcial» a efectos del tantas veces citado artículo 6.1. La Sentencia, después de apreciar con detalle las circunstancias del caso, no pone en duda la imparcialidad.

Se llega así a la conclusión de que no se violó el precepto invocado en las cuestiones que se especifican, y que no procede examinar las restantes planteadas en el ámbito del mismo

artículo.

5. Finalmente, la Sentencia se refiere a la aplicación del artículo 50 del Convenio (concesión, en su caso, de una reparación a la parte lesionada), y como los demandantes no han articulado ninguna pretensión concreta, pero se han reservado a este respecto para el momento en que conozcan el fallo, formula, a su vez, la correspondiente reserva.

V

1. Como en la mayoría de los asuntos que se someten al Tribunal de Derechos Humanos, el que es objeto de este comentario suscita fundamentalmente una cuestión que ha de resolverse también a la vista de un único precepto del Convenio, aunque, como es práctica común en los litigios y en los recursos, se hable en éste de otros problemas y se invoquen otros artículos. Gira aquí la cuestión en torno al derecho que tiene la persona humana a que se respete su domicilio, es decir, su hogar; y naturalmente el artículo que entra en juego es el 8 del Convenio, que reconoce este derecho y que en su apartado 2 establece, con carácter excepcional, las injerencias en su ejercicio que se permiten al poder público, fijando sus requisitos, su naturaleza y su finalidad.

2. Por supuesto, como sucede con cierta frecuencia, se ha intentado poner en tela de juicio la propia legislación interna que se ha aplicado al caso de autos. Se comprende que la tentativa no haya tenido éxito. No parece que pueda discutirse, en principio, la facultad que tienen los Estados para afrontar en su legislación los problemas, casi siempre graves, que plantean el exceso de población y la falta o escasez de viviendas. Prescindiendo del detalle de los datos estadísticos aportados en el litigio y de sus diversas interpretaciones (las estadísticas, a pesar de expresarse en número, se discuten según el punto de vista del que acude a ellas), hay sí una circunstancia especial -el territorio de que se trata es una isla de extensión reducida y características singulares- que realza la necesidad del ejercicio de las facultades de los poderes públicos.

3. El verdadero problema no lo suscita, pues, la legislación -que resulta «absuelta» del breve juicio a que se la somete-, sino su «aplicación» al caso concreto de que se trata.

En este punto, el comentarista quisiera olvidarse por un momento del Derecho, es decir, de las normas y aun de las resoluciones que lo aplican, y acudir, como ineludible presupuesto, al relato de los hechos tal como lo haría una persona totalmente profana en materia jurídica, y aun ayuna o escasa de conocimientos, pero con el sentido de la justicia que subyace en todos.

Un matrimonio reside en un lugar determinado y habita concretamente en una casa de su propiedad, edificada con su esfuerzo, en la que tiene su hogar, con sus muebles y demás pertenencias. Después de unos años, sin duda por razones profesionales, se ausentan de la isla, pero conservan en ella la casa, aunque, como es lógico, la alquilan. Tienen el propósito de regresar algún día, y así lo demuestra -entre otras circunstancias- su regreso y su nueva instalación en la casa que ha quedado ya libre de inquilinos.

(Pues bien: no se discute que la ley -ya pasamos del campo de los hechos al de las normas-, por razones de interés general, que sin duda existían en el caso, pueda imponer limitaciones a esa ocupación y exigir la autorización administrativa para que se produzca, como incluso podría impedirla en situaciones excepcionales -una epidemia, cualquier otra catástrofe grave, una guerra, etc.-, pero denegar ese permiso a sus propietarios -estando la casa vacía y siendo su hogar- simplemente porque hay un problema de escasez de viviendas -que ellos contribuyeron a mitigar con la construcción del inmueble- parece desmesurado.)

Pero no termina aquí el relato que -salvo el paréntesis precedente- haría el profano y que le llenaría de asombro: hay más aún. Se amenazó a los protagonistas con que si no abandonaban la casa, o sea, «su casa», «su hogar», se procedería judicialmente contra ellos en la vía penal; no sólo esto: se procedió, efectivamente, y se condenó al marido, según parece, por el delito de ocupación ilegal... de su casa (siquiera la hubiera puesto a nombre de la mujer).

Se supone, pues, que el hombre ajeno al mundo del Derecho, sin conocer ni citar una ley, pediría justicia convencido de que nadie podría negársela.

No sucedió así en este caso en el ámbito interno, aunque -dicho sea en su honor- la parte demandada reconoció ante el Tribunal Europeo que su actuación había infringido el artículo 8 del Convenio, pero la Alta Jurisdicción internacional, entrando en la cuestión, pese a este reconocimiento, ha declarado que la aplicación de la normativa en este caso violó el precepto invocado.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

24 de noviembre de 1986

CASO GILLOW

SENTENCIA

En el caso Gillow,

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

Señores G. Wiarda, Presidente;

R. Ryssdal,

Thór Vilhjálmsson,

G. Lagergren,

L.-E. Pettiti,

Sir Vincent Evans,

R. Macdonald,

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

Después de deliberar en privado los días 19 y 20 de febrero y 22 y 23 de octubre de 1986,

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

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió este caso al Tribunal

el 19 de diciembre de 1984, dentro del plazo de tres meses previsto en los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Empieza con una demanda (núm. 9063/80) contra el Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, sometida a la Comisión en enero de 1980 por dos súbditos de dicho Estado, Joseph e Yvonne Gillow, en virtud del artículo 25.

2. La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración británica de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Su finalidad es que se resuelva si se violaron los artículos 6, 8 y 14 del Convenio y el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

3. Los demandantes, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3.d) del Reglamento, aceptaron participar en el procedimiento ante el Tribunal y pidieron que se les permitiera defenderse por sí mismos. El Presidente accedió a lo solicitado el 4 de marzo de 1985, con tal que fueran asesorados por un abogado o por quien tuviera los conocimientos jurídicos necesarios (art. 30.1, segundo párrafo). El 30 de abril designaron a un abogado, pero después no estuvieron de acuerdo con él sobre la manera de plantear su pretensión. En estas circunstancias, el Tribunal acordó oír a los propios demandantes en la audiencia pública, en aplicación del artículo 40.1.

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, Presidente del Tribunal [art. 21.3.b) del Reglamento]. El 23 de enero de 1985, el Presidente , ante el Secretario, designó mediante sorteo a los cinco miembros restantes, a saber, los señores R. Ryssdal, Thór Vilhjálmsson, E. García de Enterría, L. Liesch y G. Lagergren (arts. 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, los suplentes señores L.-E. Pettiti y R. Macdonald sustituyeron a los señores García de Enterría y Liesch, que no podían actuar (arts. 22.1 y 24.1 del Reglamento).

5. El señor Wiarda, después de asumir la presidencia de la Sala (art. 21.5), consultó, por medio del Secretario, al Agente del Gobierno británico («el Gobierno»), al Delegado de la Comisión y al abogado designado para asesorar a los demandantes sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1). El 7 de mayo acordó que el Agente del Gobierno y los demandantes podrían presentar sus memorias o alegaciones hasta el 9 de agosto, y que el Delegado podría contestarles durante los dos meses siguientes al día en que el Secretario le comunicara el último de dichos documentos recibido. Posteriormente prorrogó hasta el 13 de septiembre de 1985 el primero de los plazos indicados.

Las respectivas memorias de los demandantes y del Gobierno entraron en la Secretaría el 7 de agosto y el 17 de septiembre de 1985. El 5 de diciembre, la Secretaría de la Comisión comunicó al Secretario del Tribunal que el Delegado presentaría sus observaciones en las audiencias públicas.

El 26 de abril, la Comisión aportó determinados documentos, pedidos por el Secretario en cumplimiento de lo ordenado por el Presidente.

6. El 11 de diciembre, el Presidente, después de consultar, por medio del Secretario, al Agente del Gobierno y al Delegado de la Comisión, señaló el 18 de febrero como fecha de apertura del procedimiento oral.

7. La vista se celebró públicamente el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo. El Tribunal había celebrado antes una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

la señora C. Price, del Ministerio del Interior, en función de Agente;

los señores V. G. Carey, Attorney General de Guernesey, y N. Bratza, abogado, asesores jurídicos;

la señorita E. Lincoln, Presidenta del Servicio de la Vivienda de la Administración de Guernesey,

y el señor L. Barbé, Administrador de dicho Servicio, asesores.

- Por la Comisión:

el señor Gaukur Jörundsson, Delegado.

El Tribunal oyó los informes de los señores Carey y Bratza, en nombre del Gobierno, y del señor Gaukur Jörundsson, en nombre de la Comisión. En la vista, el Gobierno y el Delegado de la Comisión presentaron sus contestaciones escritas a las preguntas del Tribunal. También oyó el Tribunal al señor y a la señora Gillow (apartado 3 precedente) y les permitió que presentaran en el plazo de un mes sus observaciones sobre las estadísticas aportadas por el Gobierno en la vista, observaciones que se recibieron en la Secretaría el 10 de marzo y el 3 de abril de 1986.

8. El 10 de octubre de 1986, el Agente del Gobierno facilitó determinadas informaciones sobre la posible aplicación del Protocolo núm. 1 al caso de autos, y el Delegado de la Comisión las comentó en su contestación del 17 del mismo mes (apartado 60 posterior).

HECHOS

A. Las circunstancias del caso

9. El señor Joseph Gillow y su mujer, la señora Yvonne Gillow, nacieron en Inglaterra en 1916 y 1918, respectivamente, son los dos ciudadanos británicos y están jubilados.

10. En abril de 1956, el señor Gillow fue nombrado Director del Servicio Consultivo Hortícola de la Asamblea (States) de Guernsey o Guernesey, de reciente creación. Los demandantes, después de vender su casa en Lancashire, se establecieron, con su familia y su mobiliario, en Guernesey. Al principio ocuparon una casa propiedad de la Asamblea. Sin embargo, en 1957, el señor Gillow compró en Guernesey un terreno sobre el cual, después de conseguir la correspondiente licencia, construyó una casa a la que llamó «Whiteknights». La ocupó con su familia el 1 de septiembre de 1958.

El líquido imponible de la propiedad ascendía a 51 libras, de las cuales 49 correspondían al edificio. Se incluía éste entonces -y continúa incluyéndose- en la categoría de las «viviendas sujetas a regulación» (apartado 50 posterior). No obstante, los demandantes no necesitaban licencia para ocuparla, puesto que tenían residence qualification (es decir, título o razón para residir en la isla), a tenor de una ley de 1957 sobre la fiscalización de las viviendas (Housing Control -Extension and Amendment- Guernsey Law 1957 -«la Ley de 1957»-, apartado 30 posterior).

11. En agosto de 1960, el señor Gillow, después de cesar en su cargo, abandonó Guernesey

con su familia y se colocó en la FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura). Desde entonces, y hasta su jubilación en 1978, trabajó en Ultramar para diversos organismos de desarrollo, en virtud de contratos temporales.

12. Desde agosto de 1960 hasta julio de 1978, «Whiteknights» se alquiló a personas que reunían las condiciones necesarias para la residencia o que habían conseguido la licencia del Servicio de la Vivienda de la Asamblea de Guernesey, con arreglo a la Ley de 1957 y a sus modificaciones posteriores (apartados 30-33 posteriores). Durante este período, los demandantes mantuvieron correspondencia de vez en cuando con el Servicio de la Vivienda o alojamiento de diferentes lugares, especialmente para informarse de las consecuencias de las leyes sobre la vivienda en el supuesto de que vendieran su propiedad.

En noviembre de 1963, el señor Gillow puso la casa a nombre de su mujer.

13. El 26 de julio de 1978, el Servicio de la Vivienda escribió a la señora Gillow para comunicarle que el arrendatario a la sazón se proponía abandonar «Whiteknights» y para preguntarle sobre el futuro inquilino. La señora contestó, en carta de 31 de agosto, que, junto con su marido, iba a regresar a Guernesey. El Servicio de que se trata le contestó, a su vez, el 15 de septiembre, que su marido y ella necesitaban para ocupar su casa que se les concediera una autorización en virtud del artículo 3 de la Ley de Viviendas de 1975 (Housing Control of Occupation Guernsey Law 1975 -la Ley de 1975-, apartado 33 posterior).

«Whiteknights» quedó desocupada después de la salida -el 31 de julio de 1978- del último arrendatario mencionado. Al parecer, ni el Servicio de la Vivienda ni los demandantes recibieron ninguna petición de arrendamiento después de dicha fecha.

14. En noviembre de 1978, los demandantes volvieron a Inglaterra, procedentes de Hong-Kong y fueron a vivir provisionalmente con la madre de la señora de Gillow.

El 21 de abril de 1979, la señora de Gillow escribió al Servicio de la Vivienda que su marido y ella se proponían retirarse a vivir en «Whiteknights», y añadió que buscaba un empleo como profesora en Guernesey. La señora de Gillow pedía, aparte de una autorización de ocupación a largo plazo, una licencia temporal, valedera hasta septiembre de 1979, para poder realizar estos trabajos.

15. El 29 de abril de 1979, los demandantes regresaron a Guernesey y volvieron a instalarse en «Whiteknights». El 7 de mayo, la señora de Gillow, al no recibir contestación del Servicio de la Vivienda, le escribió de nuevo, reiterando su petición y concretando que su marido y ella habían vuelto a Guernesey.

El 14 de mayo, el Servicio de la Vivienda le contestó que, después de examinar el día 3 su petición de autorización de ocupación a largo plazo, se había rechazado debido a las actuales dificultades en materia de viviendas. Se destacaba también, en primer lugar, que los demandantes no habían conseguido nunca la autorización para ocupar la casa y, en segundo lugar, que, incluso en el supuesto de que la señora de Gillow desempeñara un puesto considerado fundamental para la sociedad (apartado 33 posterior), los demandantes no podrían quedarse en su propiedad después de su jubilación, ya que la avanzada edad de la señora no le permitiría cumplir el mínimo de diez años seguidos de servicios exigido por la Ley de 1975.

En la contestación no se decía nada sobre la petición de autorización temporal.

16. El 5 de julio de 1979, un representante del Servicio de la Vivienda visitó a los

demandantes y les entregó un modelo oficial de petición de autorización temporal. Los interesados presentaron esta petición cuatro días después, pero el Servicio de la Vivienda la rechazó el día 19. La resolución, que se notificó a la señora de Gillow el 27, se fundaba en las siguientes razones:

- la demandante no había probado que desempeñaría un puesto fundamental para la sociedad;
- era probable que pretendieran ocupar «Whiteknights» personas que reunieran las condiciones legales para la residencia;
- en principio, las actuales dificultades en materia de vivienda no justificaban la concesión de la licencia a los demandantes.

Se notificó también a la señora de Gillow que podía recurrir la resolución ante la Royal Court, conforme al artículo 19 de la Ley de 1975 (apartado 33). Finalmente, se le advertía que, salvo que su marido o ella invocaran motivos razonables en contra, el Servicio de la Vivienda daría cuenta de su ocupación de «Whiteknights» a los asesores jurídicos de la Corona en Guernesey para promover las correspondientes diligencias judiciales si no desalojaban la casa en el plazo de siete días.

17. Los demandantes, en su contestación de 29 de julio de 1979, reiteraron su petición de autorización temporal hasta el 31 de agosto por lo menos, para realizar las reparaciones necesarias y poner en venta la propiedad. Hacían constar que no habían «ocupado» la casa en el sentido de la Ley de 1975. Según ellos, la Ley no podía razonablemente impedirles que realizaran las reparaciones necesarias después de dieciocho años de arrendamiento, y les autorizaba a tomar las correspondientes medidas para vender la propiedad, medidas que no permitían que entretanto ocupara la casa ninguna otra persona. Sostenían también que no se les informó hasta septiembre de 1978 que necesitaban una autorización para vivir en «Whiteknights»; en especial, no se les notificó la entrada en vigor el 2 de febrero de 1970 de la Ley de 1969 sobre la fiscalización de las viviendas de Guernesey («la Ley de 1969»), causa de la pérdida de su condición o título para residir en la isla (apartado 32 posterior).

18. El Servicio de la Vivienda examinó dicha carta el 9 de agosto de 1979 y contestó a la señora de Gillow el día 15, confirmándole que no le había notificado antes del 15 de septiembre de 1978 la modificación de la Ley ni la necesidad de obtener la autorización. El Servicio se comprometía, además, a no tomar ninguna medida contra los demandantes por ocupación ilegal si desalojaban «Whiteknights» el 1 de septiembre.

19. El 23 de agosto, la señora de Gillow pidió una nueva prórroga hasta el final de septiembre, puesto que aún no había vendido la finca. El Servicio la denegó el 30 de agosto, notificándoselo el 3 de septiembre. Además, concedió a los demandantes siete días para desalojar la casa, con advertencia de actuar judicialmente en otro caso.

El 11 de septiembre de 1979, los señores de Gillow se entrevistaron con el Presidente del Servicio de la Vivienda y, entre otras cosas, le pidieron que se les dejase permanecer en su casa seis meses más, para poder venderla. Plantearon también en esta ocasión la cuestión de una indemnización por la pérdida de su derecho de residencia.

El Servicio les escribió el 20 de septiembre, comunicándoles que, después de volver a examinar la petición el día 13, la había rechazado. En consecuencia, se les notificaba que se actuaría en la vía judicial por ocupación ilegal si el 31 de octubre de 1979 no habían desalojado «Whiteknights».

20. A primeros de octubre, los señores de Gillow consultaron a un abogado, y el 13 le encargaron que impugnara ante la Royal Court todas las resoluciones del Servicio de la Vivienda. El recurso sólo puede interponerse por un abogado ante la Royal Court, pero el designado por los demandantes no lo interpuso dentro del plazo legal, que vencía el 31 de octubre de 1979.

No obstante, el 5 de noviembre pidió al Servicio de la Vivienda que no actuara contra los demandantes antes de que pudiera asesorarles de nuevo. El día 9 presentó en su nombre una petición de autorización para ocupar «Whiteknights» hasta el 30 de abril de 1980, para poder venderla. El 13 de noviembre, el Servicio le contestó lo siguiente:

«El 8 de noviembre nos hemos dado por enterados de su escrito; pero lamentamos decirle que, como sus clientes han ocupado la casa sin autorización y les hemos concedido suficiente tiempo para abandonarla, no hay motivo para demorar las actuaciones en este caso. Se ha trasladado ya el expediente a los asesores jurídicos de la Corona.»

El 16 de noviembre se notificó al abogado la denegación, con fecha 12 del mismo mes, de la petición de autorización.

21. El 20 de noviembre, el abogado comunicó al Servicio de la Vivienda, a la policía y al Ministerio Fiscal que sus clientes se proponían actuar judicialmente. No obstante, la policía se presentó el 17 de diciembre en «Whiteknights» y pidió a los interesados una declaración, negándose a ello si no era en presencia de su abogado. En carta del 19 de diciembre comunicaron al Jefe de la policía la inminente presentación de un recurso. No obstante, se les emplazó para que comparecieran ante el Tribunal el 1 de febrero de 1980.

22. El 22 de enero de 1980 se enteraron los interesados de que no se había interpuesto aún su recurso ante la Royal Court, y presentaron una queja contra su abogado ante la Sala o Comisión de Disciplina del Colegio de Abogados de Guernesey. Por fin, el 1 de febrero de 1980, hacia las 9 horas, el Letrado presentó, en nombre de la señora de Gillow, un recurso contra las resoluciones denegatorias de la autorización tontadas por el Servicio de la Vivienda los días 3 de mayo, 19 de julio y 12 de noviembre de 1979. Se pretendía la concesión bien de una autorización incondicional, bien, en su defecto, de la de ocupar «Whiteknights» hasta el 30 de abril de 1980; y se alegaba que el Servicio había abusado de sus facultades discrecionales y actuado ultra vires. Aunque el recurso se había interpuesto fuera de plazo, la Royal Court lo admitió a trámite.

23. El mismo día, los (ahora) demandantes comparecieron ante la Magistrate's Court atendiendo la citación efectuada. Pidieron en la comparecencia un aplazamiento, debido a que el recurso de la señora de Gillow planteaba la cuestión fundamental de la legalidad de la ocupación de «Whiteknights», pero el Tribunal lo denegó ante la insistencia del Letrado de la Corona.

La Magistrate's Court examinó, ante todo, los hechos imputados al señor Gillow; le declaró culpable de la ocupación ilegal de «Whiteknights» y le impuso una multa. En cuanto al juicio de la señora de Gillow, se aplazó dos veces, y luego se suspendió sine die, teniendo en cuenta el Tribunal, entre otras cosas, el recurso formulado por ella ante la Royal Court y la apelación interpuesta por el señor Gillow contra su condena.

24. Los demandantes vendieron, finalmente, «Whiteknights» el 15 de abril de 1980, por el precio de 33.000 libras, inferior, según ellos, a su valor real.

25. El 8 de julio de 1980, la Royal Court, compuesta por un Presidente y once Magistrados, desestimó; por unanimidad, el recurso de la señora de Gillow contra las resoluciones de los días 3 de mayo y 19 de julio de 1979 (apartados 15 y 16 anteriores), y por ocho votos contra tres en cuanto a la de 12 de noviembre del mismo año (apartado 20). Según el artículo 19.4 de la Ley de 1975, el fallo era firme.

26. La Royal Court rechazó también el 26 de agosto de 1980 la apelación del señor Gillow contra su condena. Antes de la vista, celebrada en dicha fecha, y durante ella, el procesado impugnó la exactitud de la transcripción del procedimiento de primera instancia y pidió que se oyera la cinta magnetofónica. La petición fue denegada, pero el Secretario, durante una suspensión de la sesión, oyó la cinta y declaró que la transcripción era exacta.

El señor Gillow censuró además a la Royal Court por prejuzgar la cuestión, ya que, con la excepción de un miembro, tenía la misma composición que cuando resolvió el recurso de su mujer contra las resoluciones del Servicio de la Vivienda. Sostuvo también que esta composición en sí era desusada.

27. En cuanto a la queja de los demandantes contra su abogado por su demora en la impugnación de las resoluciones del Servicio de la Vivienda, la Comisión de Disciplina del Colegio de Abogados, con fecha 9 de septiembre de 1980, la consideró justificada.

B. El Derecho y el uso internos

1. El contexto constitucional

28. La Bailía de Guernesey, dependiente de la Corona británica, tiene su propia Asamblea Legislativa, sus tribunales y sus regímenes administrativo y fiscal, distintos de los de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

La Asamblea Legislativa está compuesta por los «Estados deliberantes» (States of Deliberation), que cuentan con sesenta miembros, presididos por el Bailío (Bailiff) o por el Bailío adjunto (Deputy Bailiff), ambos nombrados por la Corona. Legisla para la isla por medio de «leyes» o, en algunas circunstancias, de decretos o reglamentos; las primeras sólo entran en vigor mediante la sanción de Su Majestad en su Consejo. Aunque el Parlamento del Reino Unido puede legislar para Guernesey, se opondría a un uso constitucional si lo hiciera en materias internas de la isla, como la legislación de viviendas.

La Royal Court de Guernesey es un tribunal de competencia ilimitada que conoce bien en primera instancia, bien en apelación. Está presidido por el Bailío, el Bailío adjunto o un Bailío lugarteniente, y compuesto, además, por doce Magistrados, nombrados por los States of Election. La Royal Court conoce de los asuntos penales menos importantes y de los civiles cuya cuantía no pasa de determinado importe.

2. Las leyes sobre la vivienda

29. Después de la liberación de la isla en 1945, al final de la segunda guerra mundial, el regreso de muchas familias y la afluencia de residentes nuevos crearon graves problemas de alojamiento y produjeron una subida importante de los precios de la propiedad inmobiliaria. Para afrontar esta situación, los States aprobaron en 1948 una ley de medidas urgentes sobre la fiscalización de la vivienda (Housing Control, Emergency Provision, Guernsey Law 1948 -la Ley de 1948--), que entró en vigor el 17 de julio de este mismo año. La Ley sólo reconocía el derecho de residir en Guernesey sin autorización a las personas así calificadas, a saber, las que habían tenido su residencia habitual en la isla en una fecha determinada entre el 1 de enero de

1938 y el 30 de junio de 1940. El régimen de fiscalización establecido por dicha Ley ha sido modificado de vez en cuando, según la evolución de las circunstancias.

30. El 12 de octubre de 1957 se sustituyó la Ley antes citada por la de la vivienda de dicho año que se refería al 30 de junio de 1957 como fecha límite para el derecho de residencia. Las personas, como los demandantes, que residían habitualmente en Guernesey en dicha fecha o antes tenían, por tanto, el «derecho de residir» y podían vivir en la isla sin necesidad de autorización.

La nueva Ley excluía, además, de la regulación a todas las casas de «valor imponible» (a los efectos fiscales locales) superior a 50 libras anuales. Estas casas, llamadas «casas de mercado libre», podían ocuparse por cualquiera sin ninguna limitación. Las de un valor imponible menor quedaban incluidas en la clase de «viviendas reglamentadas»; sólo podían ocuparlas personas con «derecho de residencia» o que consiguieran una autorización especial del Servicio de la Vivienda.

31. La Ley de 1957 se modificó en determinados puntos en 1962, en 1965 («viviendas amuebladas») y en 1966, al elevarse legalmente el valor imponible mínimo de las «casas de mercado libre» a 100 libras, cifra reducida después a 85 por el Reglamento sobre la regulación de las viviendas (valor imponible).

La Ley de 1967 sobre la regulación de las viviendas en Guernesey y el Reglamento del mismo año refundieron toda la anterior legislación en la materia.

32. Hacia finales de los años sesenta, muchas personas que habían tenido «la condición de residentes», la Ley de 1957, pero que habían abandonado Guernesey después, intentaron regresar. El 2 de febrero de 1970 empezó a regir la Ley de 1969 sobre vivienda, que añadía a dicha condición un requisito complementario: no bastaba haber residido habitualmente en la isla en cualquier fecha entre el 1 de enero de 1938 y el 30 de junio de 1957; se requería también haber ocupado una vivienda en ella el 31 de julio de 1968 o ser cónyuge o hijo menor de quien tuviera, con arreglo a lo dicho, la condición de residente. La Ley, sin embargo, dejaba a salvo el derecho de quienes ocupaban legalmente el 29 de enero de 1969 establecimientos regulados, pero solamente dichos locales. Los demandantes, por tanto, habían perdido la posibilidad de vivir en «Whiteknights» sin autorización, puesto que no residían en Guernesey en la fecha exigida. La Ley de 1969, para la concesión a las personas sin «el derecho de residencia» de la autorización para ocupar las casas reguladas, confería al Servicio de la Vivienda una facultad discrecional, limitada por la enumeración de los factores que debían tenerse en cuenta en cada caso concreto. Además, permitía apelar contra las resoluciones del Servicio ante la Royal Court.

33. La Ley de 1969 se promulgó para que rigiera durante tres años; se prorrogó después hasta el 31 de diciembre de 1975, y se sustituyó, el 1 de enero de 1976, por la Ley de 1975. Mantenía ésta la distinción fundamental entre «viviendas de mercado libre», que cualquiera podía adquirir, y «viviendas reguladas», para las que se necesitaba la «condición de residencia» o una autorización. En el artículo 6 se especificaba quiénes disfrutaban de dicha condición. En el futuro podía adquirirse también mediante un período determinado de residencia lícita y autorizada en vivienda reglamentada, en lugar de -únicamente- por residencia en determinada fecha [art. 6.1.f)]. A la vez, algunos preceptos pretendían respetar los derechos adquiridos; en especial, conservaban su «condición de residentes» las personas que habían residido habitualmente en Guernesey en cualquier fecha entre el 1 de enero de 1938 y el 30 de junio de 1957 y habían ocupado en la isla una vivienda el 31 de julio de 1968 [art. 6.1.h)]. Como los demandantes no reunían dicha condición, necesitaban una autorización del Servicio de la Vivienda.

En cuanto a la concesión de dicha autorización (art. 3), el artículo 5 de la Ley de 1975 enumeraba los factores que debían tenerse en cuenta, entre otros:

a) si el interesado tenía un empleo -considerado imprescindible para la sociedad [apartado 1.a)] como poseedor de una «autorización fundamental»;

b) si el número de viviendas disponibles, y análogas a la de que se trataba, era suficiente para atender las peticiones de las personas que tenían la «condición de residentes» [apartado 1.b)].

Sin embargo, el Servicio de la Vivienda, en el ejercicio de su facultad discrecional, podía tener en cuenta «otros elementos que en determinado momento estimase necesario o conveniente considerar» (apartado 2). Según el Gobierno, el hecho de ser propietario desde hacía tiempo era uno de los factores que el Servicio de la Vivienda tomaba en consideración, aunque no era decisivo; también era importante la circunstancia de que el solicitante hubiera tenido la «condición de residente» en virtud de una ley anterior; pero lo era más la duración de la estancia efectiva del interesado en Guernesey.

El artículo 19 de la Ley proporciona la posibilidad de apelar ante la Royal Court contra la denegación de la autorización, alegando que el Servicio de la Vivienda se había excedido en el ejercicio de sus facultades o las había utilizado en forma no razonable.

El artículo 24 definía el delito de ocupación ilegal en los términos siguientes:

«a) El que ocupe o induzca o permita a otra persona ocupar una vivienda infringiendo cualquier precepto de esta Ley;

b) el que incumpla cualquier requisito de una autorización para ocupar una vivienda cometerá un delito castigado con multa hasta quinientas libras y, además, si el delito continúa después de la condena, con multa hasta cincuenta libras por día.»

34. La Ley de 1982 sobre la fiscalización de la ocupación de viviendas en Guernesey entró en vigor el 1 de noviembre de dicho año, y su finalidad es la de sustituir paulatinamente la anterior «condición o derecho de residencia», que se remonta a la Ley de 1948, por un régimen de períodos de residencia: diez años para las personas nacidas en Guernesey o cuyo padre o madre hubieren nacido en ella; quince años para los trabajadores «indispensables» y sus familias, y veinte años para los demás poseedores de autorización.

C. Estadísticas sobre la situación de la vivienda en Guernesey

35. Guernesey es una isla de 62 km² (24 millas). Su población ascendía a 43.800 habitantes en 1938 y a 45.747 en 1951, tres años después de la aprobación de la Ley de 1948. Según los datos del censo de que se dispone, entre 1951 y 1976 aumentó hasta 54.057 y descendió en 1981 a 53.488. En la actualidad se calcula en 55.000, es decir, 2.300 personas por milla cuadrada, una de las más densas de los Estados miembros del Consejo de Europa. A mayor abundamiento, durante los meses de verano, el número de turistas llega en la isla a 12.500 al mismo tiempo, lo que supone una media de 2.750 por milla cuadrada.

El censo de 1976 pone de manifiesto que desde 1971 a 1975 llegaron para vivir en Guernesey 6.379 personas y se fueron de la isla 4.093. Entre 1976 y 1981, período al que se refiere este caso, se contabilizaron 5.393 entradas frente a 5.817 salidas, es decir, que el saldo negativo supone 424.

La economía de la isla descansa en la horticultura, en la agricultura y en el turismo, a los que hay que añadir desde hace unos años la industria financiera internacional. Uno de los problemas más graves es el de poder ofrecer suficientes posibilidades en viviendas, aunque protegiendo la superficie, relativamente pequeña, del campo y de otros terrenos.

36. El 31 de diciembre de 1981 estaban vigentes 1.776 autorizaciones, de las cuales más de la cuarta parte se habían concedido desde 1977.

Las estadísticas de los años 1978 a 1985 ponen de manifiesto que el Servicio de la Vivienda ha mantenido determinado equilibrio entre las «autorizaciones indispensables» y las «no indispensables» (apartado 33 precedente). Los titulares de las primeras eran más numerosos que los de las segundas en 1978, 1979, 1982, 1983 y 1984, y sucedía lo contrario en 1980 y 1985.

Según los datos proporcionados por el Gobierno, las «autorizaciones no indispensables» se distribuían, en líneas generales, en las siguientes clases:

1. Personas que trabajaban principalmente en las industrias turística y hortícola, alojadas por su empresario en viviendas para empleados: 117 en 1978 y 119 en 1983.

2. Personas que regresaron a Guernesey y personas con estrecha relación con la isla: 152 en 1978 y 237 en 1983.

3. Jubilados poseedores de autorización y personas calificadas desde ahora por largos períodos de residencia, en virtud de las Leyes de 1975 y 1982 36 en 1978 y 154 en 1983.

4. Autorizaciones concedidas por motivos humanitarios o familiares (Ley de 1982) 61 en 1978 y 184 en 1983.

5. Varios (con inclusión de las autorizaciones concedidas desde 1950 a 1969 por construcción de una casa) 190 en 1978 y 124 en 1983.

El gran número de peticiones se deduce también del de denegaciones: 84 en 1979, 109 en 1980, 158 en 1983 y 197 en 1985; entre los solicitantes desafortunados había personas que tuvieron la «condición de residencia» según las Leyes anteriores, o que ocuparon anteriormente empleos indispensables.

37. Según las estadísticas del Censo oficial de 1981, la isla tenía en total 18.716 viviendas, de ellas 17.429 ocupadas; quedaban, pues, 1.287 sin ocupar (frente a 1.040 en 1976). El 35 por 100 de las viviendas vacías eran «unidades turísticas»; el 12 por 100 estaba en venta; el 10 por 100, en reformas, y el 29 por 100, «habitables y seguramente libres, en espera de compradores o de nuevos ocupantes», datos que dejaban un 14 por 100 de viviendas vacías, sin explicación de esta circunstancia.

Un estudio limitado, hecho en 1978 por el Servicio de la Vivienda sobre el problema de las casas vacías, decía, en cambio, que, después de deducir los apartamentos de temporada, las viviendas anexas a las tiendas y las casas ocupadas en parte, sólo quedaban 92 viviendas desocupadas y disponibles con destino a su ocupación duradera. No obstante, algunas estaban en ruinas o en muy mal estado. El Servicio llegaba a la conclusión de que «la situación no había empeorado mucho desde el último estudio», realizado en 1974, y aconsejaba especialmente renovar los antiguos edificios de las zonas urbanas.

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

38. Los señores de Gillow comparecieron ante la Comisión el 25 de enero de 1980 (demanda número 9063/80). Impugnaban la aplicación de las leyes sobre la vivienda en su caso, y alegaban especialmente que las restricciones impuestas a su ocupación de «Whiteknights» afectaban a su derecho al respeto de su hogar y al pacífico disfrute de sus bienes, violación que tenía, además, naturaleza discriminatoria. Añadían también que durante los procedimientos seguidos en Guernesey se había violado su derecho de acudir a los tribunales y de tener un proceso justo.

39. La Comisión admitió a trámite la demanda el 9 de diciembre de 1982. En su informe de 3 de octubre de 1984 (art. 31 del Convenio) opinó (por unanimidad) que se habían infringido los artículos 8 del Convenio y 1 del Protocolo núm. 1; no así los artículos 6 (diez votos contra uno) y 14 (unanimidad) del Convenio. El texto íntegro de esta opinión se incluye en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL POR EL GOBIERNO

40. En la vista del 18 de febrero de 1986, el Gobierno mantuvo en lo sustancial las conclusiones de su memoria, en las que pedía al Tribunal que resolviera y declarara: 1) que se violó el artículo 8 del Convenio, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso de los demandantes apreciadas por la Comisión; 2) que los hechos no ponen de manifiesto que se violara el artículo 1 del Protocolo núm. 1; 3) que no se violó el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo núm. 1, y 4) que los hechos no ponen de manifiesto que se violara el artículo 6.1 del Convenio por ninguno de los motivos alegados por los demandantes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. LAS QUEJAS DE LOS DEMANDANTES

41. Los demandantes se quejan, principalmente, de las leyes de Guernesey sobre la vivienda y de su aplicación en el caso de autos, que les privó de sus derechos de residencia. Añaden a lo dicho una alegación más general: las mencionadas leyes suponen una fiscalización disimulada de la inmigración y son, por tanto, nulas, puesto que, en virtud de un uso constitucional Guernesey no tiene competencia para legislar en materia de inmigración y de nacionalidad. Alegan también que el procedimiento de apelación contra la reiterada negativa de las autoridades a permitirles habitar «Whiteknights», con las consiguientes actuaciones contra ellos por ocupación ilegal, no era justo y dependía de un régimen legal y judicial arcaico y falto de independencia. Invocan, entre otros, los artículos 6, 8, 14 y 18 del Convenio, el artículo 1 del Protocolo núm. 1 y el artículo 2 del Protocolo núm. 4.

42. El Tribunal hace constar, por lo pronto, que no tiene competencia para conocer del agravio denunciado en el ámbito del Protocolo núm. 4, puesto que el Reino Unido no ha ratificado dicho instrumento.

II. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 8 DEL CONVENIO

43. Los demandantes se consideran víctimas de la violación del artículo 8 del Convenio, redactado en los siguientes términos:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de

su correspondencia.

2. La autoridad pública solamente podrá injerirse en el ejercicio de este derecho en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y sea una medida necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de los delitos, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás.»

44. El Gobierno refutó esta alegación ante la Comisión, arguyendo que «Whiteknights» no era el hogar o domicilio de los demandantes. Sin embargo, ante el Tribunal no mantuvo esta postura a la vista de los hechos recogidos durante la instrucción del expediente por la Comisión, de los que resulta especialmente que los demandantes no habían fijado su «domicilio» en otro sitio, como anteriormente se creía. Admite, además, que si bien el Servicio de la Vivienda ha actuado siempre con buena fe, la denegación de las autorizaciones fue desproporcionada a la vista de las especiales circunstancias en que se encontraron los demandantes. Por tanto, el Gobierno no discute ya que se violara el artículo 8.

45. El Tribunal toma nota de la actitud actual del Gobierno, pero considera que le corresponde conocer de la alegación no discutida de violación del artículo 8 (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia en el caso Irlanda contra el Reino Unido de 18 de enero de 1978, serie A, núm. 25, pág. 62, apartado 154).

A. ¿Era «Whiteknights» el «domicilio» de los señores de Gillow en el sentido del Convenio?

46. Según los demandantes, fijaron su «domicilio» en «Whiteknights» en 1958. Aunque se fueron después de Guernesey, conservaron la propiedad de la casa, con la intención de regresar, y dejaron en ella sus muebles. Al volver en 1979, vivieron en ella con el propósito de habitarla permanentemente, una vez que terminaran las negociaciones con el Servicio de la Vivienda sobre su estatuto de residencia y se concluyeran las reparaciones necesarias.

El Tribunal no tiene motivos para dudar de la exactitud de estas afirmaciones, confirmadas por el hecho de que los interesados vendieron en 1956 su anterior casa, sita en el Lancashire y se instalaron en Guernesey con su familia y con su mobiliario (apartado 9, precedente). Resulta, además, que no establecieron su «domicilio» en ningún otro sitio del Reino Unido. Aunque no regresaron a Guernesey durante casi diecinueve años, conservaron los suficientes lazos con «Whiteknights» para que se pueda considerar como su «domicilio», en el sentido del artículo 8 del Convenio, en la época de las medidas impugnadas.

B. ¿Hubo una injerencia de la autoridad pública en el ejercicio del derecho de los demandantes al respeto de su «domicilio»?

47. En cumplimiento de la Ley de 1969 sobre la Vivienda -no modificada, en este punto, por la de 1975- los demandantes solicitaron autorización para ocupar «Whiteknights», ya que no tenían la «condición de residentes» (apartados 32 y 33 anteriores). El Tribunal considera injerencias en el ejercicio del derecho de los demandantes al respeto de su domicilio el hecho de que necesitan una autorización para ocupar su casa, a su regreso a Guernesey en 1979, si no querían ser objeto de actuaciones judiciales; la denegación de dicha autorización; la incoación de un procedimiento penal por ocupación ilegal de la casa, y la condena del señor Gillow al pago de una multa.

C. ¿Estuvieron justificadas las injerencias?

48. Para resolver si las injerencias estuvieron justificadas de acuerdo con el apartado 2 del

artículo 8, el Tribunal ha de examinar, sucesivamente, si estaban «previstos por la ley», con una finalidad legítima según dicho precepto, y si eran «necesarias, en una sociedad democrática» para cumplir dicha finalidad.

1. «Previstas por la ley»

49. Según los demandantes, no se cumplía este primer requisito. En primer lugar, las leyes sobre la vivienda eran leyes encubiertas sobre la inmigración que no entraban en la competencia de la Asamblea legislativa de Guernesey. En segundo lugar, eran oscuras y de difícil comprensión; en especial, no eran claras en cuanto al significado de los términos «ocupación» y «empleo indispensable para la sociedad». Por último, concedían al Servicio de la Vivienda una facultad discrecional tan amplia para la concesión de las autorizaciones que las resoluciones eran imprevisibles.

El Gobierno rechaza el primer argumento, y entiende que las leyes se proponen que existan suficientes viviendas para las personas estrechamente relacionadas con Guernesey o que ocupen un empleo que se considere indispensable para el bienestar económico y social de la isla. En cuanto al segundo y al tercer argumento, el Gobierno y la Comisión consideran que los correspondientes preceptos de la Ley de 1975 cumplen las exigencias de posible conocimiento y previsión establecidas por la jurisprudencia del Tribunal (véanse, especialmente, las sentencias en los casos «Sunday Times», de 26 de abril de 1979, serie A, núm. 30, pág. 31, apartado 49, y «Silver» y otros, de 25 de marzo de 1983, serie A, núm. 61, pág. 33, apartados 87 y 88).

50. En cuanto al primer argumento de los demandantes, el Tribunal señala que la Ley de 1975 fue sancionada por la Corona, con arreglo al procedimiento legislativo normal; se inscribió después en los registros oficiales de la isla de Guernesey y se publicó debidamente. No cabe dudar, por tanto, de su constitucionalidad y de la posibilidad de conocerla.

51. Por lo que se refiere a la previsión, el Tribunal se remite a su reiterada jurisprudencia (entre otras, las sentencias en los casos «Sunday Times» y «Silver», *ibidem*).

En relación al caso de autos, el artículo 5 de la Ley de 1975 establece los factores que hay que tener en cuenta al examinar las peticiones de ocupación de viviendas del mercado regulado (apartado 33 anterior); y, basándose en ellos, se negó a los demandantes una autorización (apartados 15 y 16). Es cierto que algunos de los términos utilizados (por ejemplo, «empleo indispensable para la comunidad») dejan al Servicio de la Vivienda una facultad discrecional, ampliada por el artículo 5.2 al permitirle fundarse en «otros factores» si lo considera necesario o conveniente (apartado 33). Sin embargo, como el Gobierno puntualiza, el Servicio puede tener en cuenta no solamente la situación de la vivienda en cualquier momento que interese, sino también las especiales circunstancias de cada caso y, por tanto, puede ponderar el interés general y el individual. Además, el ejercicio de esta facultad se somete a la posible fiscalización por la Royal Court (art. 19 de la Ley de 1975).

Una ley que otorga una facultad discrecional no desconoce, por esta mera característica, el requisito de la posible previsión, con tal que se precise con suficiente claridad el alcance de la discrecionalidad y el modo de ejercitarla, teniendo en cuenta la legítima finalidad perseguida, para proporcionar a la persona la adecuada protección contra una actuación arbitraria (Sentencia en el caso Malone de 2 de agosto de 1984, serie A, núm. 82, pág. 33, apartado 68). En el caso de autos, comprueba el Tribunal que los límites de la facultad discrecional, junto con la posibilidad de la fiscalización judicial del uso que se haga, bastan para entender que se cumplen las exigencias del Convenio, inherentes en los términos «previstas por la ley».

En cuanto a la omisión en la ley de cualquier definición de la palabra «ocupación», señala el Tribunal que se puede deducir fácilmente el sentido de esta palabra, de uso corriente, de su contexto y de la práctica del Servicio de la Vivienda, que lo ha explicado, en varias cartas, a los demandantes (apartados 13, 15, 16, 18,19 y 20 precedentes). Determinar si ha habido «ocupación» supone resolver, concretamente, una cuestión de hecho.

52. El Tribunal llega así a la conclusión de que las injerencias controvertidas estaban «previstas por la ley».

2. Finalidad legítima

53. En opinión del Gobierno, las leyes sobre la Vivienda y el régimen de autorización, en general, perseguían una finalidad legítima: asegurar un hogar a las personas estrechamente relacionadas con Guernesey y afrontar el problema del exceso de población, teniendo en cuenta la densidad demográfica y los intereses económicos, agrícolas y turísticos de la isla. Los demandantes, aunque reconocen que es lícito que el Estado intente proporcionar una vivienda digna a los más débiles económicamente, arguyen que las leyes dictadas en esta materia pretenden, ante todo, parar y dominar el movimiento de los ciudadanos británicos que desean trasladarse a Guernesey, estimulados por su régimen fiscal más suave. Se trata, pues, de una «legislación encubierta sobre la inmigración», cuya aplicación infringe también el artículo 18 del Convenio.

54. El Tribunal se refiere a las estadísticas, aportadas por el Gobierno y los demandantes, sobre la población de Guernesey y el número de casas vacías (apartados 35 y 37 precedentes). Aunque la situación ha mejorado en ciertos aspectos entre 1976 y 1981, no es menos cierto que la superficie de la isla es muy reducida. Por consiguiente, se comprende que las autoridades procuren que la población no pase de límites que permitan el desarrollo económico equilibrado de Guernesey. Es justo también que, al conceder las autorizaciones para ocupar locales de renta modesta, muestren alguna preferencia hacia quienes se relacionen estrechamente con la isla u ocupen en ella un empleo indispensable para la sociedad. La legislación controvertida se propone, pues, el bienestar económico de la isla; y, en opinión del Tribunal, no se ha probado que persiga otra finalidad (art. 18 del Convenio).

3. «Necesarias en una sociedad democrática»

55. Por lo que se refiere a los principios aplicables para apreciar la «necesidad» de una medida «en una sociedad democrática», el Tribunal se remite a su propia jurisprudencia (véase, especialmente, la Sentencia en el caso Lingens de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 103, págs. 25 y 26, apartados 39 y 40). El concepto de necesidad implica una exigencia social imperiosa; y, sobre todo, la medida tomada debe ser proporcionada a la legítima finalidad perseguida. Además, el alcance del margen discrecional que tienen las autoridades no depende solamente de la finalidad de la restricción, sino también de la naturaleza del derecho de que se trate. En el caso de autos, el bienestar económico de Guernesey ha de equilibrarse con el derecho de los demandantes al respecto de su «domicilio», importante para su seguridad y su bienestar personales. Para determinar la amplitud del margen discrecional concedido al Estado, hay que tener en cuenta la importancia del mencionado derecho para la persona individual.

56. Hay que examinar, primeramente, si la obligación que la Ley de la Vivienda imponía a los demandantes de solicitar una autorización para ocupar su casa, se ajustaba a los principios expuestos (apartado 47 precedente).

Los demandantes atribuyen gran importancia a la doble circunstancia de que la población de

Guernesey disminuyó algo entre 1976 y 1981, y que en el Censo de 1981 se incluyó un determinado número de viviendas desocupadas (apartados 35 y 37 anteriores); con lo que llegan a la conclusión de que la legislación controvertida no respondía a una exigencia social imperiosa.

El Gobierno replica que, aunque la legislación ha conseguido mantener la escasez de viviendas dentro de límites aceptables, esto no quiere decir que se pueda abandonar el régimen que regula esta materia sin grave perjuicio para los intereses de la isla.

El Tribunal, aun reconociendo la importancia de los factores alegados por los demandantes, considera que el legislador de Guernesey está en mejores condiciones que el Juez internacional para calcular las consecuencias de una posible disminución de la regulación de la vivienda. Más aún: el Servicio de la Vivienda, cuando examina la concesión de una autorización, puede utilizar su facultad discrecional para evitar cualquier exceso en un determinado caso (apartados 33 y 51 precedentes). Por consiguiente, no se puede considerar desproporcionada con la legítima finalidad perseguida la obligación legal que tienen los demandantes de pedir autorización para vivir en su «casa» o «domicilio».

No se violó, pues, el artículo 8 en cuanto a los términos en que se expresa la legislación impugnada.

57. Falta averiguar si la forma con que el Servicio de la Vivienda utilizó su facultad discrecional respecto a los demandantes - denegación de autorizaciones definitivas o temporales y traslado del asunto a los asesores jurídicos de la Corona para actuaciones judiciales (apartados 15, 16, 19, 20, 21 y 23 precedentes)- se debía a una exigencia social imperiosa y, especialmente, si guardaba proporción con la legítima finalidad pretendida.

Las estadísticas aportadas al Tribunal demuestran que durante el período de que se trata -1979 y 1980- la población de la isla se mantuvo al nivel de los recientes años anteriores e, incluso, descendió algo (apartado 35), y el número de casas disponibles apenas varió (apartado 37). En estas circunstancias, y aun recordando que el promedio demográfico de la isla continúa siendo más alto que el de otros países, el Tribunal entiende que no se tuvo en cuenta suficientemente la especial situación en que se encontraban los demandantes. Habían edificado «Whiteknights» para ocuparlo como residencia con su familia. A la sazón, tenían las «condiciones» necesarias y las conservaron hasta la entrada en vigor de la Ley de 1969; por tanto, durante este período tenían derecho a ocupar la casa sin necesidad de autorización. En ella vivieron dos años, antes de abandonar Guernesey en 1960. Después de esta fecha, conservaron la propiedad de la casa en la que dejaron su mobiliario. Al alquilarla durante dieciocho años a personas autorizadas por el Servicio de la vivienda, contribuyeron a dotar la reserva inmobiliaria de Guernesey. A su regreso en 1979, no tenían otro «domicilio» en el Reino Unido ni en ninguna otra parte; y «Whiteknights» estaba vacío y sin posibles inquilinos a la vista.

En cuanto a las denegaciones de autorizaciones temporales, las resoluciones del Servicio de la Vivienda, a pesar de la concesión de algunas prórrogas, resultan aún más sorprendentes. «Whiteknights», después de dieciocho años de arrendamiento, necesitaba reparaciones, por lo cual sólo podían ocuparla los demandantes.

Por lo que se refiere al traslado del asunto a los asesores jurídicos de la Corona a efectos de las posibles actuaciones judiciales, el Gobierno puntualiza que el Servicio de la Vivienda lo aplazó en reiteradas ocasiones (apartados 18 y 19 precedentes). Sin embargo, en opinión del Tribunal, esto no mejoró la difícil situación de los señores de Gillow.

58. El Tribunal llega así a la conclusión de que las resoluciones denegando a los demandantes las autorizaciones definitivas y temporales para ocupar «Whiteknights» y condenando al señor Gillow al pago de una multa, implicaron injerencias en el ejercicio de su derecho al respeto de su «domicilio», que no guardaban la debida proporción con la legítima finalidad pretendida.

Por consiguiente, en los hechos de autos, la aplicación de la legislación controvertida violó el artículo 8 del Convenio.

III. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

59. Los demandantes pretenden, además, que en su caso se violó el artículo 1 del Protocolo núm. 1, redactado en los términos siguientes:

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

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados a promulgar las leyes que juzguen necesarias para la regulación del 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.»

60. El Agente del Gobierno, en escrito de 10 de octubre de 1986, informó al Tribunal -lamentando hacerlo en fase tan adelantada del procedimiento- que el Reino Unido no había extendido la aplicación del Protocolo núm. 1 a la Bailía de Guernesey, de acuerdo con su artículo 4, redactado en los términos siguientes:

«Toda Alta Parte Contratante puede, en el momento de la firma o de la ratificación del... Protocolo, o en cualquier momento posterior, trasladar al Secretario General del Consejo de Europa una declaración señalando la medida en que se compromete a que se apliquen las disposiciones del... Protocolo a tales o cuales territorios que se designen en dicha declaración y de cuyas relaciones internacionales se ocupe.

...»

Notificada la comunicación al Delegado de la Comisión, opinó que el Gobierno «había reconocido ad hoc la competencia de la Comisión» para conocer del caso en relación al artículo 1 del Protocolo núm. 1. Entendió también que el Tribunal podía examinar si, dadas las circunstancias (en especial, el reconocimiento por el Gobierno de una violación del artículo 8 del Convenio), «era necesario resolver» sobre la reclamación en cuanto al Protocolo. En el supuesto de que el Tribunal considerara procedente hacerlo, el Delegado «estaba dispuesto a presentar una detallada exposición sobre los complejos problemas» que planteaba la comunicación del Gobierno.

61. El escrito del Gobierno no presenta la forma de una excepción previa, de acuerdo con el artículo 47 del Reglamento, excepción que, por formularse fuera de plazo, no podría aceptarse. No obstante, la existencia de una declaración al amparo del artículo 4 del Protocolo núm. 1, exige que el Tribunal la examine de oficio, puesto que afecta a la posibilidad de la aplicación de dicho Protocolo a la isla de Guernesey.

62. En cuanto a esta posibilidad, el Tribunal ha comprobado que la situación de las islas del canal, en relación a los tratados y convenios internacionales aplicables al Reino Unido, fue objeto, el 16 de octubre de 1950, de una declaración del Gobierno británico, comunicada a

todos los Gobiernos con los que mantenía relaciones diplomáticas, a las Naciones Unidas y a las demás organizaciones internacionales interesadas, entre ellas el Consejo de Europa. Resulta de la declaración que la isla de Guernesey debe considerarse, a los efectos del artículo 4 del Protocolo, como «un territorio cuyas relaciones internacionales corresponden al Reino Unido»; y así se ha hecho en los tratados celebrados en el marco del Consejo de Europa, incluido el Convenio (art. 63). Se deduce, pues, claramente, del texto del artículo 4 que, para que se pueda aplicar el Protocolo a la isla de Guernesey, se requiere una declaración expresa. Ahora bien, según los archivos del Consejo de Europa, el Reino Unido no ha notificado al Secretario General ninguna declaración a este respecto.

A tenor de estas circunstancias, el Tribunal llega a la conclusión de que el artículo 1 del Protocolo núm. 1 no es aplicable al caso de autos, y que no tiene competencia para conocer de la reclamación en cuanto a dicho precepto.

IV. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 14 EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 8 DEL CONVENIO

63. Los demandantes pretenden también que las leyes sobre la Vivienda introducen una discriminación en favor de las personas nacidas o arraigadas en Guernesey -en comparación con los demás ciudadanos británicos- en la concesión de la «condición de residencia». Alegan, además, que la creación en dichas leyes de una clase de casas de «mercado libre» (véanse los apartados 30 y 33 anteriores) es una discriminación en favor de las personas adineradas, que pueden comprar y habitar inmuebles que superan determinado valor imponible y no están sometidos a la fiscalización del Servicio de la Vivienda. Invocan, a este respecto, el artículo 14 del Convenio, que dispone lo siguiente:

«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 o de otra naturaleza, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

64. Las discriminaciones que se alegan en el caso de autos no resultan, por tanto, de una medida tomada por el Servicio de la Vivienda en el ejercicio de las facultades discrecionales que le confieren los artículos 3 y 5 de la Ley de 1975, sino del trato preferente que el artículo 6 concede a determinados grupos de personas en comparación con otras, como los demandantes, que necesitaban una autorización para ocupar un inmueble en Guernesey (apartado 33 anterior). El Tribunal examinará las relaciones de los señores de Gillow con arreglo a los principios establecidos en su jurisprudencia: se considera discriminatorio, a los efectos del artículo 14, un trato distinto si «carece de justificación objetiva y razonable», es decir, si no persigue una «finalidad legítima» o si no existe una razonable proporción entre los medios utilizados y dicha finalidad.

65. El Tribunal ha comprobado ya que el trato preferente dispensado a las personas unidas por estrechos lazos con la isla está legitimado, a los efectos de las restricciones que permite el artículo 8 del Convenio (apartado 54). No encuentra motivo para llegar a otra conclusión en cuanto al artículo 14 puesto en relación con el 8. Además, los datos estadísticos de que dispone no ponen de manifiesto que el régimen de fiscalización, introducido por la Ley de 1975, fuese desproporcionado con la finalidad pretendida, especialmente teniendo en cuenta la flexibilidad permitida por la ley al conceder el Servicio de la Vivienda las facultades discrecionales a que se refieren los artículos 3 y 5. Por consiguiente, en opinión del Tribunal, la diferencia de trato controvertida está justificada objetiva y razonablemente.

66. En cuanto a la alegación de que se discriminó por motivos de fortuna, el establecimiento

de techos de valor imponible refleja un propósito del Gobierno: excluir de la fiscalización del Servicio de la Vivienda la pequeña parte de casas de lujo (10 por 100) propias para personas de buena posición que no necesitan protección, y dispensarla a las de ingresos más limitados y unidas más estrechamente a Guernesey. Los propios demandantes reconocen que es lícito que el Estado procure facilitar una vivienda digna a las personas económicamente más débiles (apartado 53 anterior). A la vista de los objetivos legítimos perseguidos, por razones de interés público, y de la facultad discrecional del Estado, no se puede considerar una política así, que da un trato distinto, como poco razonable ni como imponiendo una carga desmesurada a los propietarios -como los demandantes- de casas más modestas, teniendo en cuenta las posibilidades que les ofrece el régimen de autorizaciones (véase el apartado 33).

67. Entiende, por consiguiente, el Tribunal, que no resulta de los hechos de autos que se haya violado el artículo 14 en relación con el artículo 8 del Convenio.

V. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 6.1 DEL CONVENIO

68. Los demandantes alegan, finalmente, que se violó la siguiente parte del artículo 6.1:

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

Discuten que fueran justos los dos grupos de procedimientos: en primer lugar, el recurso interpuesto por la señora de Gillow, ante la Royal Court, contra las resoluciones del Servicio de la Vivienda denegándole la autorización para habitar «Whiteknights» (apartados 20, 22 y 25); y, en segundo lugar, las actuaciones judiciales contra el señor Gillow por ocupación ilegal de la casa y que motivaron que le condenara la Magistrales Court y, en apelación, la Royal Court (apartados 23 y 26, anteriores). El procedimiento penal que se intentó contra la señora de Gillow no ha sido objeto de reclamación en el ámbito del artículo 6.1.

La primera serie de procedimientos se refería al derecho de los demandantes a ocupar su propia casa, derecho de naturaleza civil en el sentido del artículo 6.1; la segunda tenía como objeto el fundamento de una acusación en materia penal y, por tanto, dependía de la parte penal de dicho precepto. No se ha discutido, por lo demás, la posibilidad de aplicar el artículo 6 a los dos puntos de que se trata.

69. Según los demandantes, se pusieron obstáculos injustificados a la señora de Gillow al acudir al Tribunal, puesto que sólo pudo apelar por medio de un abogado y el designado no cumplió con su deber; y, además, porque los demandantes se encontraron en la alternativa de recurrir desde un hotel o desde fuera de Guernesey o de exponerse a actuaciones judiciales contra ellos. Reiteran también sus alegaciones, en el ámbito del artículo 8, sobre la falta de definición del término «ocupación» en las leyes sobre la vivienda.

Sobre este último punto, el Tribunal confirma su conclusión sobre la legalidad de las injerencias en relación con el artículo 8 (apartado 51 anterior). A mayor abundamiento, advierte, ante todo, que la necesidad de la dirección de un abogado para apelar ante un tribunal superior figura en el régimen jurídico de varios Estados miembros del Consejo de Europa. Verdad es que el abogado de los demandantes no cumplió bien su tarea y, por ello, fue sancionado (apartado 27); pero, aun siendo el recurso extemporáneo, la Royal Court conoció del mismo, subsanando así la omisión del abogado de la parte interesada (véase el apartado 22). Finalmente, el Tribunal coincide con la Comisión en que los demandantes no han probado que la negativa a que ocuparan su casa sin exponerse a actuaciones judiciales afectó a su

derecho de acudir al tribunal.

70. En cuanto a las actuaciones judiciales por ocupación ilegal, los demandantes se quejan de que la Magistrates Court no aplazó la vista del caso del señor Gillow -de acuerdo con la costumbre, dicen- hasta que la Royal Court resolviera el recurso de apelación, de naturaleza civil, de la señora de Gillow (apartado 23). Entienden que se cometió así una injusticia, puesto que -en su opinión- la condena del señor Gillow prejuzgaba la resolución del recurso civil, la cual, a su vez, prejuzgaba la del recurso penal.

El Tribunal considera que la suspensión de un procedimiento depende, en principio, de la facultad discrecional del órgano judicial interno competente. Además, la señora de Gillow apeló en la vía civil en la fecha ya señalada para la vista de la causa penal (apartados 22 y 23). En estas circunstancias, no se puede criticar la resolución del «Magistrate».

71. Los demandantes se quejan, además, porque el Tribunal que conoció del recurso del señor Gillow no le permitió comprobar la exactitud de la transcripción del procedimiento de primera instancia utilizando las cintas magnetofónicas.

El Tribunal señala que dicha grabación no es una práctica común de los tribunales de todos los Estados miembros del Consejo de Europa y que no la exige el artículo 6. Entiende, en coincidencia con la Comisión, que, cuando existe, la posibilidad de que la utilice el acusado depende, en principio, de la facultad discrecional de los tribunales internos. En el caso de autos, se le denegó al señor Gillow, pero el secretario de la Royal Court revisó la transcripción y la consideró exacta (apartado 26). Los documentos de los autos no ponen de manifiesto ninguna injusticia a este respecto.

72. Finalmente, subrayan los demandantes que la Royal Court actuó casi con la misma composición al conocer del recurso civil de apelación de la señora de Gillow que al hacerlo del recurso en la vía penal de su marido (apartado 26); que uno de los miembros había conocido, en su condición de «Magistrate», de las diligencias penales intentadas contra la señora de Gillow, resolviendo, primero, aplazar el juicio y luego suspenderlo sine die (apartado 23); y que otro había sido, anteriormente, Presidente del Servicio de la Vivienda.

La cuestión así planteada es si puede considerarse, en el caso de autos, a la Royal Court como un «tribunal imparcial», en el sentido del artículo 6.1.

73. El Tribunal observa, ante todo, que si bien las dos apelaciones de las que conoció la Royal Court tenían un núcleo común, se referían a dos personas y a dos cuestiones distintas: un litigio civil, sobre la denegación de autorizaciones a la señora de Gillow por el Servicio de la Vivienda, y unas actuaciones penales contra el señor Gillow por ocupación ilegal de «Whiteknights». Ciertamente, con una excepción, los miembros de la Royal Court que fallaron el primer asunto conocieron también del seguro, pero esto, en sí mismo, no basta para dudar justificadamente de la imparcialidad de dicho tribunal. Es frecuente, en los Estados que han suscrito el Convenio, que los tribunales superiores conozcan sucesivamente de casos análogos o relacionados entre sí.

Quedan las alegaciones de parcialidad formuladas por los demandantes contra dos miembros de la Royal Court: el que conoció, como «Magistrate», del proceso penal que se intentó contra la señora de Gillow y el que había sido Presidente del Servicio de la Vivienda. La única resolución que tomó el primero, como «Magistrate», fue la de suspender, al final sine die, la vista de las acusaciones formuladas contra la señora de Gillow. En cuanto al antiguo Presidente del Servicio de la Vivienda, las pruebas aportadas ante el Tribunal no demuestran que, en algún momento, haya intervenido, directa o indirectamente, en el asunto de los demandantes.

Entiende, pues, el Tribunal que el desempeño de estas funciones anteriores no basta para dudar, con fundamento, de la imparcialidad de los dos Magistrados de que se trata.

74. El Tribunal, de acuerdo con lo dicho, llega a la conclusión de que no se violó el artículo 6.1 del Convenio en las cuestiones que se han examinado en los precedentes apartados 69 a 73.

75. En sus observaciones por escrito al Tribunal, los demandantes formulan otras quejas sobre la Royal Court, no reiteradas en la Vista, por lo que el Tribunal no considera necesario referirse a ellas, tanto más cuanto que ya ha tenido en cuenta las resoluciones de aquélla al comprobar que se violó el artículo 8.

VI. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

76. Los demandantes no han formulado ninguna pretensión concreta a la vista del artículo 50; pero se han reservado fijar su postura al conocer el fallo del Tribunal sobre el fondo. En consecuencia, ni el Gobierno ni la Comisión han podido pronunciarse a este respecto.

Por consiguiente, la cuestión no está en condiciones para resolverla ahora y hay que formular la correspondiente reserva (art. 53.1 del Reglamento).

EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD

1. Falla que la legislación impugnada no violó el artículo 8 del Convenio;
2. Falla que la aplicación al caso de autos de dicha legislación violó el artículo 8 del Convenio;
3. Falla que no se violó el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 8;
4. Falla que no se violó el artículo 6 del Convenio en las cuestiones tratadas por el Tribunal en los apartados 69 a 73 de esta Sentencia, y que no procede examinar las demás reclamaciones de los demandantes en el ámbito del mismo artículo;
5. Falla que los Protocolos números 1 y 4 no son aplicables al caso de autos;
6. Falla que la cuestión de la aplicación del artículo 50 no está en condiciones de resolverse, y,

en consecuencia:
 - a) la reserva, por completo;
 - b) pide a los demandantes, debidamente representados por su abogado, con arreglo al artículo 30 del Reglamento, que presenten en la Secretaría las reclamaciones, en su caso, de una justa reparación, en el plazo de tres meses a partir de esta fecha;
 - c) delega en el Presidente de la Sala la facultad de establecer el procedimiento posterior.

Hecho en francés y en inglés, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 24 de noviembre de 1986.

Firmado: Gérard Wiarda, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO

Opinión de la Comisión Europea de Derechos Humanos

(Formulada en el Informe de la Comisión de 3 de octubre de 1984)

Las cuestiones litigiosas

108. Los demandantes no se quejan solamente de la denegación de sus peticiones de autorización y de que se procesara al señor Gillow por ocupación ilegal de «Whiteknights», sino también de que se les privara de su derecho de residencia por las leyes de 1969 sobre la vivienda. No obstante, recuerda la Comisión los términos de su resolución sobre la admisión a trámite de la demanda, declarando admisibles las reclamaciones de los demandantes sobre las restricciones de su derecho de trasladarse a «Whiteknights», de repararla, de vivir en ella y de dejarla en condiciones para su venta. Los demandantes sólo pueden considerarse víctimas, a tenor del artículo 25 del Convenio, y sólo puede entenderse que han cumplido los requisitos del artículo 26 del mismo, en cuanto a estos agravios que ponen en tela de juicio la aplicación a ellos de las leyes de Guernesey sobre la vivienda. Resulta de lo dicho que las principales cuestiones litigiosas son las siguientes:

1. En relación con el artículo 8 del Convenio:

a) «Whiteknights», ¿era el domicilio de los demandantes?

b) En el supuesto afirmativo, si la denegación de sus peticiones de autorización y las actuaciones judiciales contra ellos, fueron una injerencia en su derecho al respeto de su domicilio.

c) En el supuesto afirmativo, si las medidas que tomaron las autoridades nacionales estaban justificadas en el sentido del artículo 8.2 del Convenio.

2. En relación con el artículo 1 del Protocolo número 1:

a) La protección aplicable a las circunstancias del caso de autos en virtud de dicho precepto.

b) La naturaleza de los intereses de los demandantes en materia de propiedad.

c) Si la regulación del uso se efectuó por una ley y con arreglo al interés público.

d) Si la regulación del uso era proporcionada con la finalidad pretendida.

3. En relación con el artículo 6 si el procedimiento fue justo.

4. En relación con el artículo 14 la posible discriminación en las leyes sobre la vivienda.

1. EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 8 DEL CONVENIO:

a) «Whiteknights», ¿era el domicilio de los demandantes?

109. La Comisión tiene que resolver, ante todo, si la relación de los demandantes con «Whiteknights» era de tal naturaleza que les proporcionaba la protección del artículo 8.1 del Convenio, y, en especial, si la casa se podía considerar como su «domicilio».

110. No se ha discutido que los demandantes vivieron en «Whiteknights» -como su domicilio- hasta que dejaron Guernesey en 1960. Afirman que dicha casa continuó siendo su domicilio durante su ausencia de Guernesey, a la vez que la alquilaban temporalmente a varios inquilinos mientras que los demandantes trabajaban en ultramar. Añaden que su vida nómada no les permitió establecer su «domicilio» en ninguna otra parte, y que se demuestra su constante propósito de regresar a «Whiteknights», primero por el hecho de conservar su propiedad; segundo, por el de dejar sus muebles en la casa y, finalmente, por su vuelta en 1979 para vivir en ella.

111. El gobierno demandado sostiene que la actitud y la conducta de los demandantes respecto a la casa, después de 1960, no permitía llegar a la conclusión de que habían continuado teniendo su «domicilio» en ella. En especial, su relación con el inmueble no había tenido la estabilidad y la continuidad señaladas por la Comisión en su resolución sobre la admisión a trámite del caso Wiggins y, además, es evidente que los demandantes consideraron en cuatro ocasiones distintas, entre 1960 y 1979, la posibilidad de vender la vivienda, a lo que hay que añadir que, como afirma el gobierno demandado, la situación no varió por el regreso de los demandantes a Guernesey, en 1979, puesto que sabían perfectamente que, salvo que se les concediera una autorización, su ocupación de «Whiteknights» era precaria e ilegal.

112. La Comisión comprueba que los demandantes construyeron «Whiteknights», casa privada, para habilitarla como residencia, y parece que no podía utilizarse para otra finalidad. Además, los demandantes, desde la fecha de su construcción hasta la de su venta, conservaron en ella su mobiliario, de suerte que podía utilizarse como residencia en cualquier momento.

113. En 1960, el señor Gillow concluyó su tarea y los demandantes abandonaron Guernesey para trabajar, con arreglo a una serie de contratos de uno, dos o tres años de duración, en varios países en vías de desarrollo. La Comisión tiene que estudiar, por consiguiente, la relación que los demandantes continuaron manteniendo con «Whiteknights» para resolver si, durante este período y después, la casa dejó o no dejó de ser su «domicilio» en el sentido del artículo 8.

114. Conviene señalar, ante todo, que los demandantes conservaron la propiedad de «Whiteknights» después de su partida de Guernesey. La Comisión entiende que la propiedad de una casa no basta por sí sola para acreditar el domicilio cuando, de hecho, no se ha vivido nunca en ella. No obstante, cuando se conserva el derecho de propiedad después de ocupar la casa como domicilio, este derecho demuestra que se mantiene una relación sólida y duradera con el inmueble. En el caso de autos, se justifica también esta relación por el hecho de que los demandantes dejaron sus muebles en «Whiteknights» sin llevárselos consigo.

115. La Comisión opina que la cuestión de si «Whiteknights» era el «domicilio» de los demandantes cuando regresaron en 1979 depende, en parte, de sus propósitos y de su actitud hacia la casa antes y en el momento de su regreso. El hecho de que consideraron su posible venta en distintas ocasiones, aunque no lo hicieron hasta abril de 1980, después de su regreso, no es decisivo pero manifiesta alguna incertidumbre en su intención de continuar considerando el inmueble como su domicilio.

116. El gobierno demandado ha sostenido que los demandantes no han explicado su relación con un inmueble en Hertfordshire, en el Reino Unido, al que se les dirigía regularmente la correspondencia y que han reconocido que lo compraron en 1965, y que desde entonces, les pertenece. Ocupa esta casa la madre de la señora de Gillow, viuda desde 1965, a partir de cuya fecha en ella reside. Sin embargo, como ya ha dicho la Comisión, el mero hecho de ser propietario de una casa, incluso durante mucho tiempo, no basta para justificar que es su domicilio, y, en el caso de autos, la propiedad del inmueble en Hertfordshire no obsta a que se pueda considerar a «Whiteknights» como el domicilio de los demandantes.

117. A la vista de lo que antecede, considera la Comisión que la clave de este caso fue el regreso de hecho de los demandantes a «Whiteknights», en 1979, después de que su inquilino lo abandonase voluntariamente. El Servicio de la Vivienda, a preguntas de los demandantes, les informó que carecían de las condiciones de residencia exigidas para ocupar la finca sin autorización; no obstante, volvieron a Guernesey y se fueron a vivir a «Whiteknights».

118. En sus alegaciones ante la Royal Court, en la apelación contra las denegaciones de autorización para ocupar «Whiteknights», la señora de Gillow sostuvo que regresaron a la casa con el propósito de tramitar su estatuto de residentes en Guernesey para poder retirarse o, en su caso, conseguir un empleo. La Comisión considera probado que los demandantes volvieron, efectivamente, a vivir en «Whiteknights», y que ocuparon la casa. A pesar de que aún no se había autorizado la ocupación de acuerdo con lo dispuesto en las leyes sobre la vivienda, los demandantes se instalaron en la casa con sus objetos personales y entablaron negociaciones con el Servicio para regularizar su situación a este respecto. También empezaron a realizar las reparaciones necesarias como consecuencia de la prolongada ocupación por los arrendatarios. Su regreso concuerda, pues, con su intención de volver a Guernesey para mucho tiempo, con el fin de establecer allí su domicilio; todo lo cual se confirma, además, por la petición que hicieron, antes y después de regresar, para que se les autorizara a ocupar la casa durante un largo período.

119. La Comisión considera, por tanto, que el regreso de los demandantes a «Whiteknights» prueba que, a pesar de su prolongada ausencia de Guernesey, durante la cual alquilaron la casa, tuvieron siempre la intención de volver a ocuparla y que, teniendo en cuenta su continuada relación con ella, su vuelta significaba volver a su domicilio en el sentido del artículo 8 del Convenio.

b) Si las resoluciones del Servicio de la vivienda, denegando las solicitudes de autorización de los demandantes, implicaron una injerencia en el ejercicio de los derechos que les garantiza el artículo 8 del Convenio.

120. La señora de Gillow pidió, el 21 de abril de 1979, que se autorizase a los demandantes a ocupar «Whiteknights» durante mucho o poco tiempo, petición reiterada el 7 de mayo del mismo año, después de su llegada a Guernesey. La petición de una autorización de larga duración para su retiro fue, en efecto, examinada el 3 de mayo de 1979, y el 14 del mismo mes y año el Servicio de la Vivienda les notificó que se había rechazado. Posteriormente, el 9 de julio siempre de 1979, se presentó una nueva solicitud, siendo rechazada el 19 del mismo mes, y el 29 siguiente se reiteró la petición de una autorización temporal para poder hacer reparaciones en la casa con el propósito de venderla. Esta petición ni se atendió ni se rechazó expresamente, pero el 9 de agosto del tantas veces citado 1979, el Servicio de la Vivienda acordó no ejercitar ninguna acción con motivo de la ocupación ilegal de «Whiteknights» por los demandantes, con tal que dejaran libre la casa el 1 de septiembre de 1979. Se pidieron posteriormente nuevas prórrogas y se presentó, por consejo del abogado de los demandantes, una nueva solicitud de autorización, también rechazada. A continuación, se entabló un procedimiento contra los demandantes por ocupación ilegal de «Whiteknights».

121. Así las cosas, considera la Comisión que las resoluciones del Servicio de la Vivienda sobre las peticiones de autorización de los demandantes y el procedimiento incoado contra ellos por ocupación ilegal de «Whiteknights» implicaron la injerencia en el ejercicio del derecho de los demandantes al respeto de su domicilio. Recuerda la Comisión, a este respecto, que llegó a una conclusión análoga en relación a la necesidad de autorización en el caso Wiggins (Resoluciones e Informes, núm. 13, págs. 40- 48), cuyos hechos eran parecidos. Se ha de examinar, por consiguiente, si la injerencia de que se trata en el ejercicio de los derechos garantizados a los demandantes por el artículo 8.1 del Convenio estaba justificada de acuerdo con el apartado 2 del mismo precepto. Para esto hay que examinar primero si el requisito de la autorización estaba previsto por la ley y si perseguía una finalidad legítima reconocida por el artículo 8.2 del Convenio, y en el supuesto afirmativo, si en el caso de autos la aplicación de dicha legislación guardó la debida proporción con aquella finalidad, y si, por consiguiente, la injerencia era necesaria para alguno de los objetivos definidos en el citado precepto.

c) Si las medidas tomadas por las autoridades nacionales estaban previstas por la ley y si eran necesarias para alguno de los objetivos definidos en el artículo 8.2 del Convenio.

i) Previstas por la ley

122. Los demandantes alegan que las leyes sobre la vivienda son oscuras y de difícil comprensión y que su interpretación depende de meras suposiciones. Sostienen también que dejan una amplia facultad discrecional al Servicio de la Vivienda y que hacen imprevisibles sus resoluciones. Alegan, además, que la Ley de 1975 no define el delito de ocupación ilegal de una vivienda, delito que se imputó a ambos demandantes, y que la falta de esta definición convierte la aplicación de la ley en arbitraria e incierta.

123. El Gobierno demandado sostiene que la legislación es suficientemente clara. Señala que la Ley de 1975 sobre la vivienda es versión revisada de la legislación anterior y que establece la prohibición de la ocupación sin autorización de viviendas reguladas, las condiciones y las formalidades que se exigen para la solicitud y la concesión de autorizaciones, la exención de autorización para determinadas casas y los delitos que resultan de las violaciones de los requisitos legales.

124. La Ley de 1975 sobre la vivienda fue aprobada por Orden en reunión del Consejo Privado, ratificando un proyecto de ley, e inscrita en los registros de la isla de Guernesey el 11 de noviembre de 1975. Por tanto, es parte de la legislación normal de la Asamblea o Cámara Legislativa de Guernesey para los asuntos locales; se publicó, como cualquier otra ley, y se puede conseguir por medio del Secretario de la Royal Court de Guernesey.

125. La Ley de 1975 sobre la vivienda establece expresamente en el artículo 5 los factores que debe tener en cuenta el Servicio de la Vivienda cuando resuelve una petición de autorización sobre una vivienda de las reguladas. Además, el Servicio puede tomar en consideración «cualesquiera otros factores que puedan ser, en su caso, necesarios o convenientes». Dicha legislación concede al Servicio de la Vivienda un margen discrecional, al conocer de las solicitudes de autorización, y les da instrucciones para el ejercicio del mismo. La Comisión recuerda su jurisprudencia anterior y la del Tribunal, según las cuales, para cumplir el requisito de que la injerencia debe estar «prevista por la ley», la norma en cuestión ha de ser suficientemente asequible, clara e identificable, para que cualquiera, en su caso asesorado por un profesional, pueda ajustar su conducta a lo que regula. En opinión de la Comisión, un criterio así permite claramente un margen discrecional al aplicar una ley singular. El ejercicio de esta facultad discrecional en un caso concreto puede examinarse, en definitiva, por la Comisión, en función del criterio de necesidad aceptado por el artículo 8.2 del Convenio. De lo

dicho se deduce que la injerencia alegada estaba prevista por la ley en el sentido del citado precepto.

126. Los demandantes se quejan también de la falta de una definición de «la ocupación» en relación al delito previsto por el artículo 24 de la Ley de 1975 sobre la vivienda, a cuyo tenor «el que ocupe... una vivienda con infracción de cualquier precepto de esta Ley... será culpable de un delito y castigado con una multa...».

127. Se deduce del procedimiento entablado contra el señor Gillow y de su recurso ante la Royal Court contra su condena que la cuestión de la ocupación es una cuestión de hecho que debe apreciarse por el órgano judicial. La Comisión no considera que, según los hechos de autos que se le han sometido, pueda producirse una confusión en la interpretación de los requisitos de la ocupación que suscite dudas sobre si este aspecto de la Ley sobre la vivienda de 1975 define la norma aplicable a los demandantes con suficiente claridad. La lógica consecuencia es que también en este punto la restricción en cuestión estaba «prevista por la ley» en el sentido del artículo 8.2 del Convenio.

ii) Finalidad legítima

128. Los demandantes han sostenido que el mercado regulado y el régimen de autorizaciones para la ocupación equivalen a medidas de fiscalización de la inmigración y actúan de forma discriminatoria en comparación con el mercado libre inmobiliario, en el que, según ellos, los derechos de residencia pueden, de hecho, adquirirse por quienes tienen medios suficientes para conseguir una vivienda en dicho mercado. El Gobierno demandado ha sostenido, por su parte, que el régimen de autorizaciones tiene la legítima finalidad de proporcionar viviendas a las personas relacionadas con la isla desde hace mucho tiempo y de solucionar el problema de un posible exceso de población, teniendo en cuenta la total densidad demográfica y los intereses económicos, agrícolas y turísticos.

129. Recuerda la Comisión que la función de órgano fiscalizador que le confiere el Convenio Europeo de Derechos Humanos consiste, primero, en apreciar la finalidad de cualquier precepto impugnado por un demandante antes de examinar su aplicación en un caso concreto. El artículo 8.2 concede a las Altas Partes Contratantes un margen discrecional en la elección del sistema para respetar las obligaciones contraídas a tenor del Convenio, elección que, finalmente, se somete al conocimiento de la Comisión. En el caso de autos es claro que desde el final de la segunda guerra mundial Guernesey ha sufrido considerables presiones de distinto signo en materia demográfica, hortícola y económica, con la consecuencia de un aumento de la población de la isla y una progresiva disminución de la superficie de las tierras dedicadas a la agricultura y a la horticultura. Aunque estas tendencias, unidas al crecimiento de la población, han aparecido, ciertamente, en varias partes de Europa, en las circunstancias de una comunidad insular los propios límites territoriales de la isla sitúan dichos factores en un especial contexto.

130. Aparte de la regulación normal del uso y de las mejoras de las tierras mediante las leyes sobre ordenación territorial, la Asamblea Legislativa de Guernesey respondió también a estas presiones con una normativa referente a la ocupación de determinadas viviendas en la isla. La finalidad de esta legislación era que las posibilidades de conseguir una vivienda no dependiera únicamente de la situación del mercado y que se mantuviera un equilibrio entre las necesidades de la población isleña, los intereses hortícolas y los demás de naturaleza económica, los de las personas que desearan venir a vivir en Guernesey y los de la industria turística y de vacaciones, que tan importante papel desempeñan en la economía de Guernesey. Esta finalidad fue considerada legítima por la Comisión en su resolución sobre la admisión a trámite del caso Wiggins. En el caso de autos, entiende la Comisión que la finalidad

perseguida por el régimen de la propiedad regulada y de las autorizaciones responde al interés del bienestar económico del país; se trata, por tanto, de una finalidad legítima, reconocida por el artículo 8.2 del Convenio. Falta examinar si las medidas tomadas para alcanzar esta legítima finalidad cumplen también las exigencias del mismo precepto.

iii) Necesarias en una sociedad democrática

131. La Comisión tiene que examinar, por tanto, si la injerencia denunciada correspondía a una necesidad social imperiosa, si era «proporcionada a la legítima finalidad perseguida» y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla eran «apropiados y suficientes», en relación al artículo 8.2 del Convenio (véase, *mutatis mutandis*, la sentencia en el caso «Sunday Times» de 26 de abril de 1979, serie A, núm. 30, pág. 38, apartado 62).

aa) Necesidad social imperiosa

132. Como los órganos del Convenio lo han reconocido reiteradamente, para que pueda considerarse cumplido el requisito de necesidad, establecido por el artículo 8.2 del Convenio, se requiere que la medida de que se trate no sea meramente deseable o conveniente, sino que responda a una verdadera exigencia. En el caso de autos, la injerencia en el ejercicio del derecho de los demandantes al respeto de su domicilio consistió en el rechazo de sus peticiones de autorización para ocupar «Whiteknights», definitiva o temporalmente, y en el procedimiento entablado contra ellos por ocupación ilegal, en el que se condenó al señor Gillow el 1 de febrero de 1980. El motivo que se dio a los demandantes para la denegación de sus solicitudes de autorización, y que se invocó ante la Comisión para justificar la injerencia en el ejercicio de los derechos que garantiza el artículo 8 del Convenio, fue principalmente «la desfavorable situación de la cuestión de la vivienda», como se decía en la carta del Servicio de la Vivienda a la señora de Gillow de 14 de mayo de 1979. Se reiteraron estos motivos en la carta del mismo Servicio de fecha 27 de julio del citado año.

133. Los demandantes han sostenido que la situación de la cuestión de la vivienda en Guernesey no era ni es «desfavorable», y especialmente que el Servicio de la Vivienda no estaba en condiciones de apreciar la verdadera situación. Se refieren también al censo de la población de Guernesey entre los censos de 1976 y 1981 ya las estadísticas de las casas desocupadas la noche del censo en las dos fechas. Sostienen que estas estadísticas ponen de manifiesto que el Servicio no conoce la verdadera situación de la vivienda, y que no toma las medidas necesarias para solucionar el problema del número, al parecer bastante importante, de viviendas reguladas que están vacías aunque en condiciones de habitarse.

134. Sostiene el Gobierno demandado que las cifras en que se basan los demandantes son engañosas, y en especial que los datos del empadronamiento sólo se refieren a la fecha concreta en que se efectuó, y que, de hecho, solamente un número reducido de viviendas del mercado regulado están disponibles en cualquier momento.

135. La Comisión deduce de las informaciones de que dispone que Guernesey tiene un elevado promedio de población y que durante el período siguiente a la segunda guerra mundial ha habido una considerable inmigración debida a las personas que deseaban venir a vivir en la isla. Sin embargo, parece que los efectos de esta corriente en la situación de la vivienda en Guernesey han sido pocos, debido a la existencia de las leyes sobre esta materia y a la creación por ellas de una parte del mercado intervenida o regulada, a la que la mayoría de los recién llegados y de las personas deseosas de inmigrar a Guernesey no han podido acudir. El mercado regulado ha tenido que satisfacer las necesidades en materia de vivienda de la población ya existente en la isla y las peticiones de las personas que habían tenido anteriormente relaciones con ella y que deseaban volver, y las de aquellas cuyos conocimientos, condiciones o trabajo

se consideraban fundamentales para el bienestar económico de Guernesey. La presión demográfica de los demás posibles inmigrantes en Guernesey ha sido absorbida, al parecer, por el mercado libre, en el que no se exige ninguna autorización de residencia.

136. No se ha probado ante la Comisión que el nivel de natalidad sea muy elevado en Guernesey, y los demandantes han apartado algunos documentos que demuestran que algunos jóvenes habitantes de Guernesey intentan emigrar en busca de mayores posibilidades de empleo o de una preparación distinta en el Reino Unido o en cualquier otra parte. Aunque esta tendencia se puede compensar con el número de anteriores residentes en Guernesey que desean volver a la isla, no se deduce de la argumentación de las partes que la población isleña presione en forma desproporcionada sobre las viviendas disponibles, teniendo en cuenta especialmente las indicaciones del Gobierno demandado sobre la superficie de las tierras utilizadas para parcelaciones con destino a viviendas en los últimos años.

137. Parece, por consiguiente, que la petición de los demandantes de una autorización para instalarse en «Whiteknights» puede compararse principalmente con las de personas con relaciones anteriores con la isla y con las de quienes desempeñen un empleo importante, aunque no hayan tenido tales relaciones. En estas circunstancias, la Comisión debe examinar la medida en que la denegación de las solicitudes de autorización de los demandantes refleja «una necesidad social imperiosa», con referencia a la cuestión de si la negativa era proporcionada a la finalidad perseguida por la legislación sobre estas autorizaciones.

bb) Proporcionalidad

138. Los demandantes construyeron ellos mismos «Whiteknights» después de su primera llegada a Guernesey, y contribuyeron así a aumentar la reserva inmobiliaria de la isla. Después de su marcha de Guernesey, en 1960, alquilaban la casa a personas autorizadas por el Servicio, que reunían las condiciones de residencia o habían obtenido las autorizaciones para ocuparla; es decir, a personas con las que puede compararse su propia petición posterior para la ocupación. Continuaron estos arrendamientos durante unos dieciocho años, hasta 1978; después de esta fecha la casa permaneció vacía tras la partida de los inquilinos. Durante gran parte de dicho período los propios demandantes reunían las condiciones de residencia y, por tanto, habrían podido ocupar «Whiteknights» sin formalidades, si no se lo hubiera impedido su empleo en ultramar, circunstancia que les obligó a alquilarla. Esta situación se modificó por la promulgación de la Ley de 1969 sobre la vivienda y por la ausencia de los demandantes de «Whiteknights» en la fecha decisiva. Antes de su regreso a Guernesey, los demandantes pidieron una autorización para instalarse en «Whiteknights» durante mucho tiempo o temporalmente, con el fin de realizar las reparaciones necesarias con miras a su venta o a su nuevo arrendamiento. El Gobierno demandado no ha discutido la necesidad de estas reparaciones, después de dieciocho años aproximadamente de la ocupación de la casa por los arrendatarios.

139. No obstante, las solicitudes de autorización de los demandantes fueron desestimadas por el Servicio de la Vivienda y, finalmente, se entabló un procedimiento contra ellos por ocupación ilegal del inmueble. El Gobierno demandado ha sostenido que las desestimaciones eran razonables si se tienen en cuenta los débiles lazos de los demandantes con Guernesey y la necesidad de no hacer con ellos una excepción en los criterios establecidos por las autorizaciones concedidas, de acuerdo con los preceptos de la Ley de 1975 sobre la vivienda, tal como se aplican por el Servicio.

140. Recuerda la Comisión que el Tribunal ha establecido (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia Silver y otros de 25 de marzo de 1983 , serie A, núm. 61, pág. 34, apartado 90) que la intervención de la Administración en el derecho de una persona

garantizado por el Convenio debe someterse necesariamente a fiscalización y que así sucede especialmente cuando, como en el caso de que se trata, la ley concede al Servicio de la Vivienda amplias facultades discrecionales. La cuestión de la naturaleza razonable del ejercicio de estas facultades fue examinada por la Royal Court con motivo de la apelación de los demandantes contra la denegación de las autorizaciones, considerando que era razonable y que no implicaba un exceso o abuso de poder. Recuerda, no obstante, la Comisión que cuando resuelve si las medidas tomadas contra los demandantes eran necesarias en una sociedad democrática, la fiscalización que supone su tarea «se refiere tanto a la legislación básica como a la resolución que la aplica, incluso si ésta procede de un tribunal independiente» (sentencia en el caso «Sunday Times», ya citada antes, págs. 35-37, apartado 59).

141. Entiende la Comisión que el Servicio de la Vivienda y la Royal Court no tuvieron en cuenta suficientemente en sus resoluciones el derecho de los demandantes al respeto de su domicilio. A la vista de la protección concedida por el artículo 8, la prohibición de que una persona ocupe como su domicilio una casa construida por ella y que le pertenece sólo se puede justificar en las circunstancias más excepcionales. Los demandantes contribuyeron considerablemente a la formación de la reserva inmobiliaria de Guernesey construyendo «Whiteknights» y alquilándola durante su ausencia de la isla. Solicitaban poder volver a la casa que ya había sido su domicilio, y a la que habían querido regresar desde que su trabajo en ultramar se lo permitió. El Gobierno demandado ha demostrado que existe algún problema de exceso de población en Guernesey; no así que haya sido tan intenso que justificase la negativa dada a los demandantes en sus aspiraciones de volver a ocupar su propia casa, que estaba vacía y en condiciones de servirles de domicilio. Tan cierto es todo esto que si no se permitía a los demandantes ocupar su casa, quedaba vacía, por lo menos mientras durasen sus negociaciones con el Servicio de la Vivienda y el procedimiento entablado contra el mismo. La Comisión advierte a este respecto que el Servicio de la Vivienda no puede requisar las casas desocupadas.

142. El Servicio de la Vivienda, al denegar a los demandantes la autorización para ocupar la finca durante mucho o poco tiempo, para vigilar y realizar las reparaciones obligadas como consecuencia de los anteriores arrendamientos, se ha interferido en el ejercicio del derecho de aquéllos al respeto de su domicilio en medida desproporcionada y que no puede decirse que corresponda a una exigencia social imperiosa y que, por tanto, haya sido necesaria en una sociedad democrática, en el sentido del artículo 8.2 del Convenio.

Conclusión

143. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que se violó el artículo 8 del Convenio.

2. EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

a) La protección aplicable a las circunstancias del caso en virtud de este precepto

144. Recuerda la Comisión el estudio de dicho precepto que hizo en su informe sobre el caso Lithgow y otros contra el Reino Unido (demandas núms. 9006/80 y otras, de 7 de marzo de 1984, pendientes de publicación), en el que sostuvo que las tres reglas contenidas en el artículo, y a las que se refirió el Tribunal en el caso Sporrang y Lönnroth (serie A, núm. 52, apartado 61), no son completamente distintas ni están separadas del todo. La Comisión considera:

«El Tribunal, al estudiar la justificación de una injerencia en el derecho de propiedad en el caso Sporrang y Lönnroth, señaló que el artículo 1 comprendía tres reglas distintas. La

primera, de naturaleza general, expresa el principio del respeto de la propiedad. La segunda se refiere a la privación de la propiedad, sujetándola a determinadas condiciones. La tercera trata de la regulación del uso de los bienes. El Tribunal advirtió que antes de pronunciarse sobre el cumplimiento de la primera regla ha de determinar si las dos restantes son aplicables (sentencia en el caso *Sporrong y Lönnroth*, serie A, núms. 52-61).

No obstante, la Comisión señala que las tres reglas a que se refiere el Tribunal no son completamente distintas ni están separadas del todo. La primera, general, contiene una garantía general del derecho de propiedad, y a continuación se explica o limita por la segunda y la tercera. Hay que interpretar las dos últimas en su contexto y a la vista de la garantía general del primer párrafo» (sentencia en el caso *Lithgow y otros*, serie A, núm. 102, pág. 88, apartados 350 y 351).

Aunque aquel informe se refería principalmente a la «regla de privación de la propiedad», las observaciones previas sobre la interpretación general del artículo 1, y en especial de su primera regla, son aplicables también al caso de que se trata, que, según la Comisión, debe examinarse en relación al segundo apartado del artículo 1 del Protocolo núm. 1.

145. En el apartado 353 del mismo informe la Comisión decía que:

«... considerando, en el marco del primer párrafo del artículo 1, una injerencia en los derechos de propiedad que no implicaba una privación, el Tribunal ha entendido que se debía averiguar si se mantuvo el equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la sociedad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales de la persona individual» (sentencia en el caso *Sporrong y Lönnroth*, apartado 69).

Se deduce de lo dicho que la Comisión debe examinar en el caso de que ahora se trata si el rechazo de las peticiones de autorización para ocupar «Whiteknights» y la incoación de un procedimiento penal contra los demandantes respetaron el equilibrio justo entre el interés general de la sociedad y las exigencias de protección de los derechos fundamentales de los demandantes.

146. A mayor abundamiento, se refiere la Comisión al estudio que hizo en las demandas números 9006/80 y otras de la «regla sobre la privación» del segundo párrafo del artículo 1, la cual, como la relativa a la regulación del uso, es una limitación de la regla de carácter general que se enuncia en el primer párrafo. Entiende que las mismas consideraciones, que exigen una interpretación estrecha de esta restricción de la regla general, deben también aplicarse a la regulación de la propiedad; de lo cual se deduce que cuando la Comisión desempeña su jurisdicción fiscalizadora, tiene que examinar dos cuestiones: primero, si la legislación reguladora del uso de los bienes persigue una finalidad legítima «de acuerdo con el interés general»; segundo, si la aplicación de la legislación y la fiscalización ejercida de esta manera sobre el uso de los bienes por los demandantes son proporcionadas con la legítima finalidad perseguida (véase *ibidem*, apartado 373). En consecuencia, en opinión de la Comisión, la regulación del uso de los bienes, incluso si su finalidad es legítima «de acuerdo con el interés general», infringirá el artículo 1 si se demuestra claramente que no se guardó la debida proporción entre la injerencia en el ejercicio de los derechos de la persona individual y el interés general que legitima dicha finalidad.

147. Resulta de lo dicho que la Comisión, cuando valora la necesidad de una medida con arreglo al artículo 1, revisa hasta cierto punto la legitimidad de la finalidad de la legislación y examina más ampliamente la proporcionalidad de la injerencia real en los derechos del demandante. Este criterio se refleja en la reiterada jurisprudencia de la Comisión (por ejemplo, en la demanda núm. 7287/75, X contra Austria, Resoluciones e Informes, núm. 13, págs.

31-35; en el caso *Sporrong y Lönnroth*, Informe de la Comisión, serie B, núm. 46, pág. 48, apartado 105), y también en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia (*Haner contra Renania-Palatinado*, caso núm. 44/79, 1979, ECR, págs. 3727 a 3747).

148. En consecuencia, mientras que los criterios de la Comisión en relación a la regla sobre la privación y a la que se refiere a la regulación del uso son estrechamente paralelos, la apreciación de la proporcionalidad es muy distinta en la aplicación de las dos reglas, puesto que cuando se considera a la vista de la norma de carácter general el primer párrafo del artículo 1, la privación de la propiedad es, naturalmente, más grave que la regulación de su uso, en que se mantiene por completo el derecho de propiedad. El criterio principal para resolver si se ha respetado el equilibrio justo al regular el uso de los bienes es, por tanto, el uso al que se destinaban por su propietario.

b) La naturaleza de los intereses de los demandantes en materia de propiedad

149. Se construyó «Whiteknights» para que sirviera de vivienda y, en consecuencia, se instalaron en ella los muebles de los demandantes. No se ha demostrado ante la Comisión que pudiera destinarse a otra finalidad que a la de residencia. La exigencia de autorización establecida por la ley sobre la vivienda privó, por tanto, a los demandantes del único uso, directo y personal, con que podían contar. Aunque los derechos de propiedad de que se trata fueron así muy restringidos, las consecuencias de las medidas controvertidas no pueden equipararse a la privación del dominio de los bienes. El derecho se conservó en principio, y los demandantes podían alquilar o vender la casa o dejarla desocupada.

150. Los demandantes han sostenido también, a este respecto, que se vieron obligados a vender «Whiteknights» a un precio inferior a su valor. No obstante, advierte la Comisión que fueron asesorados, en cuanto al valor del inmueble, por agentes inmobiliarios que les pusieron, finalmente, en relación con un comprador dispuesto a pagar un precio dentro de la primera valoración. En estas circunstancias, la Comisión no considera probado que los demandantes se vieran obligados a vender la casa a un precio inferior a su valor. No variaría esta conclusión si los demandantes hubieran preferido no vender la casa o esperar a que las condiciones del mercado fueran más favorables, puesto que se trata de factores que no pueden imputarse al Gobierno demandado.

151. En consecuencia, opina la Comisión que la denegación de la petición de autorización de los demandantes se debe considerar como una medida de la regulación del uso de los bienes.

c) Si la regulación del uso se efectuó en ejecución de una ley, de acuerdo con el interés general

152. La Comisión ha examinado ya la legislación en el presente caso y la legitimidad de su finalidad en el contexto del artículo 8 (apartados 122 - 130 precedentes), y ha entendido que la Ley de 1975 sobre la vivienda atiende las exigencias de certeza y de legitimidad. Aunque el Convenio y los Protocolos han de considerarse como un todo, a efectos de interpretación, las exigencias del artículo 1 conceden al legislador nacional una mayor flexibilidad en la elección de la normativa adecuada para la regulación del uso de los bienes que el artículo 8 del Convenio; de lo cual se deduce que debe considerarse también que la Ley de 1975 sobre la vivienda reúne las características suficientes de previsión y certidumbre para cumplir las exigencias de una ley, a tenor del artículo 1.

153. Por la misma razón, la Comisión considera también que la finalidad de la legislación, legítima a la vista de una de las especialmente previstas en el artículo 8.2, lo es igualmente en relación a la exigencia más general del artículo 1, y está de acuerdo con el «interés general».

d) Si la regulación del uso fue proporcionada

154. La Comisión tiene, por tanto, que examinar ahora si fue proporcionada la regulación del uso de «Whiteknights» por los demandantes y si las medidas que se les aplicaron mantuvieron un equilibrio justo. La norma que requiere el segundo apartado del artículo 1 es distinta a este respecto de las exigencias del segundo párrafo del mismo precepto y del criterio de necesidad y de proporcionalidad del artículo 8.2. Mientras que la Comisión ha reconocido el estrecho paralelismo entre el criterio de necesidad en las privaciones de propiedad y las injerencias en el ejercicio del derecho al respeto del domicilio previsto por el artículo 8 (véase, por ejemplo, la resolución sobre la admisión de la demanda núm. 9261/81, X contra el Reino Unido, Resoluciones e Informes, núm. 28, págs. 191-203), el criterio aplicable a las medidas sobre la regulación de la propiedad es menos riguroso y depende principalmente de la severidad de las restricciones impuestas. En consecuencia, las medidas aplicadas para regular el uso de los bienes se han de considerar a la vista de la manera en que todavía se pueden utilizar y en relación a su destino primitivo.

155. Como ya lo ha señalado la Comisión, la «Whiteknights» se construyó principalmente, por no decir exclusivamente, para utilizarse como residencia particular. Los demandantes la edificaron para su uso personal y, por tanto, se amuebló hasta cierto punto, según sus necesidades. Además, el mobiliario que se utilizó era suyo. En virtud de la Ley de la Vivienda de 1975, los demandantes sólo tienen derecho a ocupar legalmente la casa si consiguen una autorización para ello. No obstante, y a pesar de sus anteriores relaciones con Guernesey, el Servicio de la Vivienda rechazó sus peticiones para que se les concediera una autorización de residencia por un período de dos o más años. Como consecuencia, los demandantes no pudieron utilizar personalmente la casa a pesar de sus estrechos lazos con ella y cuando, no obstante, así lo hicieron fueron víctimas de actuaciones judiciales de naturaleza penal. A mayor abundamiento, se les denegó concretamente la autorización de ocupar el inmueble temporalmente para realizar reparaciones. Estas reparaciones, necesarias después de dieciocho años de ocupación de la casa por arrendatarios, eran importantes e incluían, entre otras, la sustitución de ventanas y el empapelado y alfombrado de nuevo. Durante estos trabajos, como es natural, no se podía alquilar la casa ni disponer en otra forma; pero se prohibía a los demandantes usarla personalmente.

156. En estas circunstancias, aunque no cree la Comisión que las expresadas restricciones llegaran a ser una privación de la propiedad de los demandantes, su uso quedó, no obstante, sometido a limitaciones muy graves.

157. Las razones que se dieron a los demandantes en justificación de la denegación de una autorización para el uso de la casa fueron la falta de una actividad considerada imprescindible, la conveniencia de que ocuparan «Whiteknights» personas con derecho a residencia y la mala situación de la vivienda en el sector regulado. Aunque se trata de factores que reflejan el interés general de disponer de viviendas para la población de Guernesey, para apreciar si eran adecuados ha de ponerse en relación esta finalidad con la importancia de la restricción impuesta al uso de su casa por los demandantes. A este respecto, señala la Comisión que, según el artículo 5 de la Ley de 1975, se autoriza al Servicio de la Vivienda a tomar en consideración «cualesquiera otros factores que, en su caso, pueda juzgar necesarios o convenientes». Sin embargo, debido a la falta de publicidad del funcionamiento y del ejercicio de la facultad discrecional del Servicio de la Vivienda y de las razones más importantes en que se apoya la resolución, es difícil determinar la medida en que pueden haberse tomado en consideración dichos factores.

158. Por consiguiente, la Comisión no puede conocer en qué medida se tomaron en

consideración las siguientes circunstancias: la conservación por los demandantes de su derecho de dominio de «Whiteknights»; su legal ocupación de la casa en tiempos anteriores, y su personal aportación a la reserva inmobiliaria, no solamente con su construcción, sino alquilándola después a arrendatarios aprobados por el Servicio de la Vivienda durante su ausencia de Guernsey.

159. El Gobierno demandado ha sostenido que el mero hecho de ser propietario de una casa en Guernsey no es suficiente para justificar el derecho de ocuparla. Sin embargo, la Comisión no tiene por qué examinar esta afirmación ni pronunciarse a este respecto en el marco del caso de que se trata, puesto que la cuestión del derecho de propiedad de los demandantes y de su ocupación de la casa se suscitó en el contexto del hecho de que ellos la edificaron y de que en ella tuvieron su domicilio en los años en que ostentaban la condición de residentes. Su petición de volver a ocupar el inmueble al regresar a Guernsey en 1979 se fundaba, pues, principalmente en que volvía a la isla -no llegaban por primera vez-, y la ocupación personal se había interrumpido por su estancia en el extranjero por motivos profesionales.

160. A mayor abundamiento, observa la Comisión que el segundo motivo invocado por el Servicio de la Vivienda el 27 de julio de 1979 para denegar una autorización -a saber, que había personas que reunían las condiciones de residencia de que carecían los demandantes deseosas, sin duda, de instalarse en «Whiteknights»- prescindía de que con anterioridad los propios demandantes habían ostentado estos requisitos durante un período muy largo. El motivo invocado por el Servicio de la Vivienda da a entender que admitió que si los demandantes no reunían las condiciones para ocupar personalmente la casa se pondría a disposición de otras personas. Sin embargo, este punto de vista no tenía en cuenta que desde el momento en que «Whiteknights» pertenecía a los demandantes, eran ellos, y no el Servicio de la Vivienda, quienes debían resolver si en determinado momento se ponía a disposición de otro ocupante.

161. Aunque la Ley de 1975 concedía al Servicio de la Vivienda la facultad de regular el uso por los demandantes de su inmueble, su ejercicio estaba sujeto siempre a la condición primordial de la primera regla de carácter general del artículo 1, que les garantiza el derecho personal al respeto de sus bienes. En opinión de la Comisión, la apreciación del Servicio de la Vivienda de que si no se permitía a los demandantes ocupar su casa debían ponerla a disposición de otras personas, no tenía en cuenta su derecho de propiedad. Cree también la Comisión que este aspecto de la resolución del Servicio era desproporcionado a la vista del estado en que se encontraba «Whiteknights», inadecuado para su ocupación por un nuevo arrendatario, y que requería realizar reparaciones para ponerla en venta.

162. En estas circunstancias, considera la Comisión que la denegación de la autorización a los demandantes para que ocuparan la casa durante un período largo o temporalmente para repararla fue, a primera vista, desproporcionada y no tuvo en cuenta debidamente el derecho al respeto de sus bienes.

163. Ha de examinar también la Comisión si «los aplazamientos de la ejecución» concedidos a los demandantes fueron tales que mitigaron el alcance de las denegaciones formales. El Gobierno demandado ha alegado que el Servicio de la Vivienda, de hecho y durante mucho tiempo, dejó de proceder para que los demandantes pudieran reparar su casa. Por su parte, los demandantes han sostenido que fueron acosados por el juego del «gato y el ratón», al que se dedicó el Servicio de la Vivienda, y que, de hecho, se entabló un procedimiento penal contra ellos cuando se disponían a recurrir contra la desestimación de sus solicitudes de autorización.

164. Recuerda la Comisión que la Ley de 1975 confería al Servicio de la Vivienda una importante facultad discrecional en la regulación del uso por los demandantes de su propiedad.

Aunque la existencia de una facultad de esta naturaleza no obsta, en principio, a que la ley sobre la vivienda satisfaga la exigencia de una «ley», a tenor del artículo 1 del Protocolo núm. 1 o del artículo 8.1 del Convenio (apartados 122 y siguientes y 152), es claro que una facultad discrecional demasiado amplia requiere ahondar en la cuestión en función del criterio de necesidad de este artículo.

165. Los aplazamientos de la ejecución se debieron, según se entiende, a resoluciones expresas del Servicio de la Vivienda. No obstante, fueron muy breves en todos los casos. Sumaron en total tres meses, y se concedieron sucesivamente, después de intensas negociaciones y de que se informara a los demandantes en dos ocasiones que se promoverían diligencias judiciales en un plazo de siete días. Además, se concedieron a pesar de que los demandantes habían solicitado, entre otras, autorizaciones temporales para reparar «Whiteknights» con miras a su venta.

166. Aunque no se deduce de los escritos de las partes la exacta naturaleza jurídica de las suspensiones, no equivalían a la concesión de una autorización, ni siquiera temporal. Tampoco sus efectos eran los mismos, por cuanto, como consecuencia de su naturaleza temporal, continuaba la incertidumbre de los demandantes sobre su condición de residentes y los aplazamientos necesitaban reiteradas negociaciones. Resulta difícil comprender esta situación, teniendo en cuenta la finalidad concreta perseguida por los demandantes en su petición de autorización temporal para ocupar «Whiteknights».

167. Las suspensiones se concedieron también después de dos advertencias de que se promoverían las diligencias judiciales en el plazo de siete días si los (ahora) demandantes no desalojaban la vivienda. Se promovieron después estas actuaciones contra los demandantes, y el señor Gillow fue condenado por ocupación ilegal durante el período posterior al segundo aplazamiento. El Gobierno demandado sostiene que la amenaza de las actuaciones en la vía judicial y su propio cumplimiento eran necesarios, como únicos medios de que se cumpliera efectivamente la Ley de 1975 sobre la vivienda. Sin embargo, esta amenaza, formulada claramente en dos ocasiones, fue seguida en ambas de la concesión de un aplazamiento, el segundo de seis semanas de duración. Hay, pues, motivos para dudar de la «necesidad» de las actuaciones judiciales anunciadas al principio. Así las cosas, no puede admitir la Comisión que las suspensiones concedidas por el Servicio de la Vivienda compensasen el rigor de las actuaciones impuestas al uso por los demandantes de la casa de su propiedad. Por el contrario, la incertidumbre sobre la actitud del Servicio tantas veces citado y sus vacilaciones entre la amenaza de actuar en la vía judicial y la concesión de aplazamientos han contribuido aún más a que la Administración no consiguiera establecer un equilibrio justo entre el derecho de los demandantes al respeto de sus bienes y el interés general a que responde la aplicación del régimen de autorizaciones.

Conclusión

168. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que se violó el artículo 1 del Protocolo número 1.

3. EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 6 DEL CONVENIO: LA JUSTICIA DEL PROCEDIMIENTO

169. Los demandantes invocan el artículo 6.1 del Convenio en cuanto se refiere a la justicia del procedimiento en que fueron implicados al solicitar las autorizaciones para ocupar «Whiteknights» y a la del entablado ante la Royal Court después del recurso interpuesto por la señora de Gillow contra la denegación de sus peticiones de permiso y de la apelación del señor Gillow contra la condena por ocupación ilegal de la casa.

170. En la medida en que los demandantes se quejan de que la Ley de 1975 no definía la ocupación y de su imprecisión a la vista de la amplia facultad discrecional con que cuenta el Servicio de la Vivienda, la Comisión ha examinado ya estos agravios en relación al artículo 8.2 del Convenio y al artículo 1 del Protocolo núm. 1. Por tanto, no considera necesario tratar de nuevo estas cuestiones en cuanto al artículo 6 del Convenio.

171. Por lo que respecta al procedimiento en el que se les implicó, se quejan, en primer lugar, los demandantes de que no pudieron quedarse en «Whiteknights» durante la tramitación del recurso que interpusieron contra la desestimación de sus peticiones de autorización para ocupar la casa. Alegan que se les dijo que podían seguir el curso del procedimiento «desde un hotel o fuera de la isla», y que, como consecuencia, se obstaculizó su derecho de acudir a un tribunal, colocándoles en una situación desfavorable. Sin embargo -como ha puntualizado el Gobierno demandado-, los demandantes no han explicado cómo se dificultó, si así sucedió, su efectivo derecho ante el Tribunal por la denegación de la autorización para que continuaran ocupando «Whiteknights» sin que se actuara judicialmente contra ellos, y ni siquiera manifestaron dónde, de hecho, vivían durante dicho período.

172. La Comisión observa, además, que la apelación civil de los demandantes se interpuso tardíamente, el 1 de febrero de 1980, en una fase en la que el aplazamiento del procedimiento penal podía ser imposible. Como los demandantes no han aclarado de qué manera las actuaciones penales afectaron realmente a su comparecencia ante el tribunal para la vista de la apelación, la Comisión no considera probados los agravios que se denuncian.

173. Los demandantes han alegado también que el procedimiento seguido, al recurrir el señor Gillow contra su condena por ocupación ilegal de «Whiteknights», ha sido injusto y opuesto al artículo 6.1, puesto que la condena inicial era anterior a la apelación en la vía civil de la señora de Gillow y que, al verse el recurso del marido, los demandantes no pudieron oír la cinta original con la transcripción de la vista en primera instancia, aunque hayan impugnado su exactitud. Entienden también que el juicio contra el señor Gillow fue injusto por la composición de la Royal Court que conoció del recurso interpuesto.

174. En la medida en que los demandantes se quejan de la fecha señalada para la vista del procedimiento entablado contra el señor Gillow ante la Magistrales Court y del resultado de su petición de la cinta en que se transcribió la tramitación del recurso, señala la Comisión que se puede plantear la cuestión de la justicia de los procedimientos penales o civiles que siguen de cerca a la resolución de una cuestión análoga o relacionada. No obstante, hay que reconocer también que en estos casos no pueden aplazarse indefinidamente los procedimientos, puesto que es inevitable que se resuelve uno antes que el otro, o el civil o el penal. Siendo así, el artículo 6 protege a cada procedimiento contra la injusticia; pero no se puede decir que el hecho obligado de que haya de resolverse uno antes que el otro se oponga en sí al citado precepto.

175. En lo que se refiere a la cinta original de la transcripción del procedimiento, no se impidió a los demandantes que impugnaran su exactitud; pero no se les permitió oír la propia cinta. El Secretario del Tribunal la oyó durante una suspensión de la vista y la encontró conforme. La Comisión observa, primeramente, que no todos los tribunales de todos los Estados miembros del Consejo de Europa utilizan estas cintas, aunque habitualmente se dispone de un acta con texto íntegro o resumido para el supuesto de que se interponga un recurso. No obstante, la Comisión considera que la cuestión de utilizar la cinta de esta naturaleza, cuando existe, depende del Tribunal para el que se efectuó la transcripción, y que no resulta del artículo 6.1 ningún derecho general a favor de las partes procesales para conocer las mencionadas cintas. En el caso de que se trata no se autorizó al Ministerio Fiscal ni al señor Gillow a disponer de la cinta; pero el Secretario del Tribunal sí la oyó. Sin embargo, no se deduce de las alegaciones

de los demandantes que la parte de la transcripción que han impugnado fuera tan extensa o tan importante que constituyera un elemento fundamental del procedimiento. En estas circunstancias, los demandantes no han probado que el hecho de que el señor Gillow no haya podido oír la propia cinta haya afectado considerablemente a la justicia del conocimiento y resolución del recurso que interpuso.

176. La Comisión ha estudiado también las reclamaciones de los demandantes sobre la composición de la Royal Court que conoció, primero, del recurso interpuesto contra la denegación de las autorizaciones por el Servicio de la Vivienda y, segundo -el 26 de agosto de 1980-, del recurso del señor Gillow contra su condena por ocupación ilegal. Resulta que la composición de la Royal Court para conocer de los dos recursos era idéntica, salvo que cuando entendió del citado recurso del señor Gillow contra su condena contaba con un Magistrado menos de un total de diez. El artículo 6.1 del Convenio establece, entre otros requisitos, que «toda persona tiene derecho a que se vea su causa con justicia, públicamente..., por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella». La Comisión ha reconocido en su jurisprudencia que la exigencia de independencia no incluye solamente la fundamental de la justicia, sino también que «es necesario que se haga justicia y que parezca que se hace» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia Piersack de 1 de octubre de 1982 , serie A, núm. 53, págs. 14 y 15, apartado 30).

177. En cuanto al término «independiente», incluido en el precepto de que se trata, la Comisión recuerda su propia jurisprudencia y la del Tribunal, que han declarado que el término se refiere a la independencia del tribunal en relación al Poder Ejecutivo y a las partes (véanse el informe de la Comisión sobre la demanda núm. 8692/79, Piersack contra Bélgica, serie B, núm. 47, pág. 24, apartado 51, y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia Ringeisen de 16 de julio de 1971 , serie A, núm. 13, pág. 39, apartado 95). Considera la Comisión que en el caso de que se trata no se ha discutido la «independencia» de la Royal Court en este sentido.

178. En cuanto a la imparcialidad de la Royal Court, se ha probado documentalmente que el Presidente y los Magistrados que formaron parte de la Royal Court cuando conoció del recurso de apelación que interpuso el señor Gillow contra su condena por la Magistrate's Court lo hicieron también, junto con otro Magistrado, para resolver el recurso de la señora de Gillow contra la desestimación de sus peticiones de autorización relativas a «Whiteknights». En su informe sobre el caso Piersack (citado antes), la Comisión entendió que el hecho de que el Juez que presidía en el procedimiento contra el demandante había formado parte del Ministerio Fiscal durante la instrucción del sumario era bastante por sí solo para probar que la Audiencia de lo penal de Brabante no ofrecía todas las garantías de imparcialidad que exige el artículo 6.1 del Convenio.

179. No obstante, la Comisión conoce perfectamente la práctica, tan extendida en los Estados miembros del Consejo de Europa, seguida por los tribunales de apelación, consistente en devolver a los de primera instancia los casos en que el tribunal de apelación de que se trate ha admitido un recurso sobre la interpretación de la ley en primera instancia. Es claro, por consiguiente, que el mero hecho de que un tribunal haya conocido anteriormente del mismo asunto no le impide cumplir las exigencias de imparcialidad impuestas por el artículo 6.1 del Convenio. En tales circunstancias, los Jueces conservan y desempeñan, de hecho y de Derecho, la misma función en el procedimiento. Siguen sujetos a las exigencias de independencia y de imparcialidad, que suponen especialmente que no hayan estado implicados antes del procedimiento de que se trate en otras funciones; por ejemplo, las de fiscal y abogado. En el caso de autos, la cuestión deferida a la Royal Court, en apelación contra

la resolución de la Magistrate's Court de 26 de agosto de 1980, era de naturaleza penal y se refería a la presunta ocupación ilegal de «Whiteknights» por el señor Gillow. El procedimiento del que conoció la Royal Court el 8 de julio, también de 1980, era civil y consistía en el recurso interpuesto por la señora de Gillow impugnando el fundamento de la desestimación de su petición por el Servicio de la Vivienda.

180. La relación de hecho entre las dos cuestiones sometidas al tribunal era, por consiguiente, estrecha; no obstante, se respetaban las exigencias fundamentales de imparcialidad e independencia del Tribunal, puesto que los Magistrados formaban parte del mismo exclusivamente con este carácter independiente en ambos procedimientos. Siendo así, y no habiéndose puesto en duda la cuestión de la independencia del tribunal en relación a las partes, considera la Comisión que los demandantes no han demostrado en qué forma la composición del tribunal ha podido convertir el procedimiento en injusto. Se deduce de todo lo dicho que no se ha probado que el procedimiento haya incumplido lo dispuesto en el artículo 6.1 del Convenio.

Conclusión

181. La Comisión llega a la conclusión, por diez votos contra uno, de que no se violó el artículo 6 del Convenio.

4. EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 14 DEL CONVENIO: LA PRESUNTA DISCRIMINACIÓN EN LAS LEYES SOBRE LA VIVIENDA

182. Los demandantes invocan el artículo 14 con motivo del respeto de sus derechos de propiedad sobre «Whiteknights». Sostienen, primero, que el mercado libre, creado por las leyes sobre la vivienda, supone una discriminación abusiva en favor de los ricos, puesto que están en condiciones de comprar casas que carecen de toda regulación sobre su ocupación, y, en segundo lugar, que las leyes sobre la vivienda, al conceder privilegios de residencia a los nacidos en Guernesey o procedentes de ella, discriminan en favor de los súbditos británicos nacidos en Guernesey, en perjuicio de los demás.

183. La Comisión recuerda que el artículo 14 prohíbe toda discriminación en el goce de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio, «especialmente por razón de... fortuna, nacimiento o cualquier otra situación». Como estableció el Tribunal en el caso «lingüístico belga», los criterios para determinar estas diferencias de trato consisten en apreciar si existe una justificación razonable y objetiva de la medida de que se trate y si hay una relación, también razonable, de proporcionalidad entre los medios utilizados y la finalidad que perseguían (sentencia de 23 de julio de 1968, serie A, núm. 6, pág. 34, apartado 10).

184. La Comisión estudió esta cuestión en el caso Wiggins, con motivo de la Ley de 1969 sobre la vivienda, y entendió que perseguía la legítima finalidad de poner viviendas a disposición de las personas con reconocidas relaciones con Guernesey; no encuentra razones para seguir un criterio distinto en el caso presente, que se refiere a la Ley de 1975, también sobre la vivienda; y entiende, en consecuencia, que pretende una finalidad objetiva y razonable que no implica ninguna discriminación. En cuanto a la alegación de los demandantes de que la existencia de un mercado libre implica también una discriminación, este sector es análogo al no regulado de la vivienda en la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, donde el derecho de ocupar una determinada vivienda es ajeno a toda fiscalización oficial y está al alcance de cualquiera que cuente con los medios suficientes. Entiende la Comisión que la existencia de dicho mercado libre no suscita en este caso ningún problema en relación al Convenio. Finalmente, respecto a si existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y las finalidades pretendidas por la Ley de 1975

sobre la vivienda en la resolución que negó a los demandantes la autorización para ocupar «Whiteknights», la Comisión no considera necesario insistir en esta cuestión, puesto que ya se ha probado que la negativa fue desproporcionada y violó a la vez el artículo 8 del Convenio y el artículo 1 del Protocolo número 1.

Conclusión

185. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que no se violó el artículo 14 del Convenio.

186. Resumen:

- La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que se violó el artículo 8 del Convenio (apartado 143).

- La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que se violó el artículo 1 del Protocolo núm. 1 (apartado 168).

- La Comisión llega a la conclusión, por diez votos contra uno, de que no se violó el artículo 6 del Convenio (apartado 181).

- La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que no se violó el artículo 14 del Convenio (apartado 185).

Firmado: G. Sperduti, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

(Comentario y traducción: José María Tejera Victory)