

Sentencia 7151/75

CASO SPORRONG Y LÖNNROTH [TEDH-42]

Sentencia de 24 de septiembre de 1982.

Derecho de propiedad. Plazo razonable de duración del procedimiento expropiatorio (art. 6 del Convenio Europeo).

COMENTARIO

El caso Sporrong y Lönnroth plantea el problema de dos demandas contra el Reino de Suecia por los herederos del señor E. Sporrong y la señora I. M. Lönnroth presentadas ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 12 de octubre de 1975.

Ambas demandas se referían a los perjuicios que se habían causado a los herederos del señor Sporrong y a la señora Lönnroth, como propietarios de dos inmuebles en la ciudad de Estocolmo, como consecuencia del otorgamiento de permisos de expropiación y de las prohibiciones de construir, lo que determinaba, en su opinión, una violación de los artículos 6, párrafo 1, y 13, 14, 17 y 18 del Convenio, así como del artículo 1 del Protocolo núm. 1 del mismo.

1. Hechos

En 1956, el Gobierno sueco aprobó una licencia de expropiación en el municipio de Estocolmo que afectaba a un conjunto de inmuebles, entre los que se encontraba el de los herederos del señor Sporrong. La finalidad de la expropiación era realizar una serie de mejoras en el centro de la capital.

El Gobierno, según la Ley de Expropiación de 1917, fijó primeramente un plazo de cinco años para proceder a la expropiación, pero en 1961 y a petición del Ayuntamiento prorrogó dicho plazo por otros tres años y posteriormente por cinco años más. Transcurridas estas dos prórrogas, el Ayuntamiento solicitó una tercera, lo que supuso que el plazo para llevar a cabo la expropiación tuviera una duración total de veintitrés años.

Asimismo, en 1954 las autoridades suecas prohibieron realizar cualquier tipo de construcción en el inmueble de los herederos del señor Sporrong, alegando que éstos se encontraban afectados por las obras que se iban a llevar a cabo, prohibición que se prorrogó hasta 1979, es decir, durante veinticinco años.

Por su parte, la señora Lönnroth se encontraba en una situación parecida. En efecto, la señora Lönnroth era propietaria de un inmueble al que también se aplicó la Ley de Expropiación de 1917, con un plazo para llevarla a cabo de diez años. Asimismo se le aplicó la prohibición de construir durante doce años.

Los demandantes alegaban que habían sido víctimas de una violación en su derecho de propiedad, garantizado por el artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio, así como del artículo 6, párrafo 1, del mismo, ya que las cuestiones de la expropiación y la consiguiente indemnización no se habían resuelto «en un plazo razonable» por los Tribunales suecos. Asimismo denunciaban una violación del artículo 13 del Convenio, pues la ley sueca no les proporcionaba ningún recurso que defendiera sus derechos de propiedad contra los permisos de expropiación y las prohibiciones de construcción. Finalmente también alegaban la violación del artículo 14 del Convenio en relación con los artículos 17 y 18 del mismo.

2. El Derecho sueco aplicable

La Ley sobre urbanismo de 1947 constituye el instrumento jurídico fundamental en el caso que nos ocupa. Esta norma prevé dos tipos de planes urbanísticos: los planes de carácter general (generalplan), que son elaborados por los Ayuntamientos y donde se definen las grandes líneas de la ordenación urbana de una ciudad, y los planes de urbanismo, que tienen un carácter parcial y donde se definen de forma detallada la afectación y utilización de cada una de las zonas que componen el plan (edificios, calles, zonas verdes, etc.). Los primeros, aunque son elaborados por los Ayuntamientos, necesitan la ratificación del Gobierno, mientras que los segundos, también elaborados por los Ayuntamientos, necesitan la aprobación del Consejo Administrativo de Cuentas, aunque en ciertos casos deban someterse al Gobierno para su aprobación final.

En materia expropiatoria, la norma aplicable era la Ley de Expropiación de 1917 hasta que fue derogada por la nueva Ley de 1972. Esta última disposición otorga al Gobierno la facultad de autorizar la expropiación, si bien esta autorización no supone automáticamente la ejecución de la misma. La Ley prevé también un plazo durante el cual la autoridad pública debe iniciar el procedimiento judicial para fijar la indemnización; transcurrido ese plazo, la expropiación caduca, aunque no se habla en la Ley de la duración de este plazo y del de sus prórrogas.

Sin embargo, hasta 1953 el procedimiento expropiatorio sólo podía aplicarse sobre determinada clase de bienes; fue con la Ley promulgada ese año, la llamada expropiación por zonas, que enmendaba distintos artículos de la Ley de 1947, que se pudo realizar una política urbanística más acorde con el sentido social de la propiedad, siendo este tipo de expropiación la aplicable al caso que nos ocupa. Las expropiaciones por zonas aparecen, pues, como instrumentos para los grandes proyectos urbanísticos. Los permisos a que dan lugar tales planes se pueden otorgar desde que se estudia la creación de un nuevo plan.

Asimismo, la Ley de 1947 prohíbe toda nueva construcción que no se ajuste al plan urbanístico aprobado. Esta norma se refiere únicamente a las nuevas construcciones, pero la Ley también prevé esta prohibición para cualquier transformación de un edificio ya construido que, según las normas establecidas por el Gobierno, puedan clasificarse como nuevos edificios.

Conviene examinar ahora los recursos contra las decisiones de las autoridades públicas. En el momento en que los demandantes se dirigieron a la Comisión, la Ley preveía un derecho de recurso contra las decisiones de los Ayuntamientos. Esta norma autorizaba a apelar contra las decisiones del Consejo Municipal ante el Consejo Administrativo de Cuentas. Este tipo de recursos sólo podía fundarse en los siguientes motivos: defecto de forma, violación de la ley, exceso de poder, violación de los derechos del demandante y desviación de poder. Las decisiones del Consejo Administrativo de Cuentas podían ser objeto de apelación ante el Tribunal Supremo Administrativo. Estos recursos eran de aplicación contra las resoluciones municipales por las que se pedía al Gobierno el otorgamiento o la prórroga de un permiso de expropiación. Además, no eran de aplicación contra las resoluciones que se dirigían al Consejo Administrativo de cuentas para otorgar o prorrogar una prohibición de construcción, pues una petición de esta naturaleza no es susceptible de ser recurrida ante la jurisdicción administrativa.

Así, con carácter general, la Administración sueca escapa al control de los Tribunales ordinarios. Estos conocen de los recursos contra el Estado en materia contractual y de responsabilidad extracontractual, así como de las decisiones administrativas según determinadas leyes. El control judicial de los actos de la Administración se realiza, pues, en

primer lugar, ante los Tribunales Administrativos, que comportan tres instancias: los Tribunales Administrativos de Cuentas, Los Tribunales de Apelación Administrativos y el Tribunal Administrativo Supremo. Sin embargo, este principio revisor sufre una importante excepción, pues las decisiones del Gobierno no son susceptibles de recursos.

Efectivamente, los actos del Gobierno, como pueden ser la concesión de permisos de expropiación, no son susceptibles de recurso, aunque en casos excepcionales se pueda ejercer un recurso de carácter extraordinario y limitado llamado «petición de reapertura del procedimiento», del que conoce el Tribunal Administrativo Supremo.

3. Sobre el artículo 1 del Protocolo núm. 1

El artículo 1 del Protocolo núm. 1 establece lo siguiente:

«Toda persona física o moral tiene el derecho a que se respeten sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas en la ley y en los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes no pueden atentar contra el derecho de los Estados a establecer las leyes que juzguen necesarias para regular el uso de los bienes conforme al interés general o para asegurar el pago de impuestos u otras contribuciones.»

Este artículo 1 proclama uno de los derechos que mayor evolución han sufrido desde su proclamación con carácter absoluto en las primeras tablas de derechos.

Como ha señalado la doctrina constitucional más autorizada, el derecho de propiedad se encuadra en lo que se denomina «constitución económica», es decir, el conjunto de normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.

Haciendo una breve evolución de este derecho habría que señalar cómo ya la Carta Magna de 1215 lo recogía en su artículo 29 en los siguientes términos: «se garantiza que ningún hombre puede ser privado de su propiedad».

Pero el concepto de propiedad está en íntima relación con el papel que ocupe y la función que se le asigne dentro del sistema jurídico-político. Así, si hay ya una intención del legislador revolucionario en 1789 que escapa a toda divergencia de interpretación, es precisamente su adhesión al derecho de propiedad. En efecto, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano le colocaba entre los derechos naturales, siendo el único al que se calificaba como inviolable y sagrado.

Esta concepción de considerar al derecho de propiedad como un derecho sagrado había sido ya argumentada por la Escuela de Derecho Natural y fue la que inspiró, a su vez, a la teoría del contrato social, que viene a añadir al carácter natural de la propiedad su valor de derecho absoluto, siendo Locke el que lo formuló de forma más precisa al afirmar que el poder no puede arrancar a ningún hombre su propiedad sin su consentimiento, ya que la protección de tal propiedad es el fin de todo Gobierno.

La Revolución francesa no se limitó a enunciarlo, sino que lo garantizó solemnemente en el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano:

«Siendo la propiedad derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser que la necesidad pública lo exija y bajo la condición de una justa y previa indemnización.»

Vemos que la concepción de la propiedad es, pues, eminentemente individualista, y ello porque en el pensamiento del siglo XVII propiedad y libertad van unidas. Sieyes decía que la libertad era la propiedad sobre uno mismo.

Estas ideas inspiraron el derecho de propiedad en el siglo XIX, aunque muy pronto fuera amenazada tanto por los fisiócratas, que fueron los precursores de la teoría de la función social de la propiedad, como por los extremistas, dado que la afirmación de la propiedad como derecho natural implicaba la protección de las propiedades existentes y, consecuentemente, la desigualdad social. Este último razonamiento desembocó en que Babeuf y los anarquistas denunciaran en el derecho de propiedad el instrumento de opresión de los ricos.

Los socialistas utópicos seguirán en esta misma línea, que sería recogida por Carlos Marx para denunciar la propiedad privada de los medios de producción como causa de los males que aquejan a la sociedad, abogando por su supresión.

En los textos constitucionales contemporáneos la propiedad se mantiene como uno de los fundamentos del orden social, pero ya no confiere a este derecho más que prerrogativas limitadas; ya no es solamente un derecho individual, sino también colectivo, utilizado para realizar las tareas necesarias del interés general a través de la utilización de este derecho e incluso expropiando cuando su ejercicio es incompatible con las exigencias del interés general.

Hoy la idea general es que la propiedad comporta no sólo derechos, sino también deberes, y está sometida a la función social y general de la comunidad; así lo establece, por ejemplo, nuestro texto constitucional en su artículo 33 cuando se dice en el párrafo segundo que «la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las leyes».

Así, el Estado ha dejado de ser abstencionista respecto de la propiedad privada para pasar a ser intervencionista. Existe, pues, una legitimidad material del Estado, que está obligado a prestar un conjunto de servicios, y para ello tiene que intervenir en el derecho de propiedad; aparecen, pues, las limitaciones a este derecho, tales como la progresividad de las reformas fiscales, la nueva regulación de la legislación urbanística, las reformas agrarias, la regulación de la expropiación o las nacionalizaciones.

Esta interpretación progresista del derecho de propiedad ha sido la que han seguido tanto la Comisión como el Tribunal de Estrasburgo.

Sin embargo, el artículo 1 del Protocolo núm. 1 está enunciado en términos muy amplios; así, por ejemplo, no incluye el derecho a una indemnización justa de todo propietario que sea privado de sus bienes por causas de interés general; sobre este artículo podrían hacerse también las precisiones siguientes:

- a) El artículo protege a toda persona que sufra una confiscación arbitraria de su propiedad.
- b) El artículo protege el uso y disfrute pacífico de todo propietario.
- c) El artículo recoge también el carácter social del derecho de propiedad y el derecho del Estado a regularla para que su uso sea conforme con el interés general.

El comité de expertos manifestó en el proceso de elaboración de este artículo que estos tres puntos eran los que debían tomarse en consideración a la hora de aprobar el mismo, aunque también manifestó como actitud crítica que su redacción dejaba muchas puertas abiertas en la protección de este derecho de propiedad.

En relación ya con el caso que nos ocupa, los demandantes denuncian la larga duración de los permisos de expropiación, que, vinculados a la prohibición de construir, han afectado de manera grave a sus inmuebles. Ven en todo ello una violación de sus derechos garantizados en este artículo.

Los párrafos 63 y 64 de la sentencia de 13 de junio de 1979 sobre el caso Marckx hacen un análisis de este artículo, pues se señala que, al proclamarse el derecho de una persona al disfrute pacífico de sus bienes, el artículo 1 está garantizando el derecho de propiedad. Esto se deduce claramente de expresiones tales como «disfrute de sus bienes» o «ejercicio del derecho de propiedad». Los trabajos preparatorios lo confirman, ya que los redactores del proyecto de Convenio se referían constantemente al «derecho de propiedad» o al «derecho a la propiedad». En definitiva, el derecho a disponer de los propios bienes constituye un aspecto fundamental del derecho de propiedad, como señala también la sentencia Handyside en su párrafo 62.

Sin embargo, lo que cuestionan los demandantes no es la legalidad de las medidas expropiatorias, sino la duración de sus plazos y los efectos negativos que éstos habían tenido sobre sus derechos de propiedad, ya que limitaban su libre uso y disfrute.

Por su parte, el Gobierno sueco, si bien reconoce que las limitaciones impuestas sobre los inmuebles de los demandantes restringen el ejercicio normal de este derecho, señalaba que tales limitaciones eran inherentes a la ordenación urbanística.

El Tribunal considera que ha existido una violación efectiva de este derecho de propiedad, pues tanto los permisos de expropiación como las prohibiciones para construir afectaban sustancialmente a la propiedad.

Sin embargo, el propio Tribunal establece que es conveniente hacer determinadas precisiones sobre este artículo.

El artículo en cuestión contiene tres partes bien diferenciadas. En primer lugar enuncia genéricamente el derecho de toda persona al respeto de sus bienes; en segundo término se refiere a la privación de la propiedad por causas de utilidad pública, y en tercer y último lugar reconoce a los Estados el derecho a reglamentar el uso de los bienes de acuerdo con los intereses generales.

Hay que analizar si son aplicables al caso las dos últimas partes de este artículo antes de pronunciarse si se ha violado el derecho al respeto de la propiedad recogido en la primera parte del artículo.

Respecto del segundo párrafo del artículo 1, donde se establece que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causas de utilidad pública, el Tribunal señala que, a pesar de las limitaciones impuestas, los demandantes no han sido en ningún momento privados de su propiedad.

En relación con el párrafo 3 de este artículo, el Tribunal considera que en este caso los permisos de expropiación representan únicamente una etapa inicial en el proceso de privación de la propiedad y, consiguientemente, no se relacionan con el tenor del propio párrafo.

El caso hay que examinarlo en función del primer párrafo del artículo y en concreto saber si se ha mantenido el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos de los demandantes. El Tribunal considera que tanto los permisos de expropiación

como las prohibiciones de construcción por un período tan largo de tiempo determinó que los demandantes quedaran en una situación de completa incertidumbre, máxime cuando éstos no contaban con ninguna instancia ante los Tribunales suecos para defender su derecho. Así se ha roto el equilibrio que debía existir entre el interés general y los derechos particulares de los demandantes. Por todo ello el Tribunal considera que ha habido violación de este artículo.

4. Sobre los artículos 17 y 18 del Convenio

Los demandantes consideran que también se han violado los artículos 17 y 18 del Convenio, pues a tenor de los mismos sus derechos de propiedad se han visto sometidos a limitaciones mucho mayores a las previstas en el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

El artículo 17 establece lo siguiente:

«Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá interpretarse en el sentido de que implique para un Estado, grupo o individuo un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.»

Por su parte, el artículo 18 señala que:

«Las restricciones que en los términos del presente Convenio se impongan a los citados derechos y libertades no podrán aplicarse más que con la finalidad para la que han sido previstas.»

El artículo 17, que fue incluido en el Convenio a instancias de Turquía, ha sido interpretado, tanto por la Comisión como por el Tribunal, en el sentido de que el propio Convenio, incluyendo el artículo 15, no puede interpretarse por los Estados de forma que se restituyan los derechos recogidos en el mismo. En concreto, el Tribunal ha señalado que «la finalidad esencial del artículo 17 es impedir que alguien pueda explotar en su favor los principios recogidos en el Convenio».

El artículo 18, que tiene su origen en una recomendación de la Asamblea Parlamentaria al Comité de Ministros, señala que las limitaciones que el propio Convenio impone a los derechos en él recogidos pueden interpretarse por los Estados de acuerdo con su ley nacional, pero dicha interpretación está sometida al control de los órganos creados por el propio Convenio y más en concreto por el Tribunal, que es el intérprete último del mismo.

En el caso que nos ocupa el Tribunal establece que, habiendo constatado que ha existido violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1, no es necesario examinar los artículos 17 y 18 del Convenio en relación con dicho artículo 1.

5. Sobre el artículo 14 del Convenio

Los demandantes invocan también el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo núm. 1, pues consideran que han sido víctimas de discriminación.

El artículo 14 establece:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de asegurarse sin distinción alguna, especialmente, sin que exista discriminación por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una

minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

Sobre este artículo el Tribunal ha señalado que no acepta que haya existido violación, pues no se funda en ninguna prueba recogida en el informe de la Comisión.

6. Sobre el artículo 6 del Convenio

El párrafo 1 del artículo 6 establece:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La instancia se pronunciará públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede prohibirse a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el Tribunal cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.»

Este artículo recoge uno de los derechos fundamentales en toda sociedad democrática, el derecho a un juicio justo o lo que en la práctica anglosajona se conoce como «fair trial», que ya se proclamaba en la Carta Magna de 1215.

En el caso que nos ocupa, los demandantes alegaban que había habido violación de este artículo, ya que los permisos de expropiación que afectaban a los inmuebles no habían podido conocerse por los Tribunales suecos. A este respecto el Tribunal ha establecido una doble distinción: en primer término, si el artículo 6, párrafo 1, era aplicable al caso y, en segundo lugar, si siendo aplicable se había producido una violación del mismo. Respecto del primer punto no hay duda, según opinión del Tribunal, que el derecho de propiedad tiene un carácter civil y, consiguientemente, es de aplicación el artículo 6, párrafo 1, del Convenio; éste se refiere únicamente a los derechos de carácter privado, quedando fuera de su ámbito la protección de los derechos públicos objetivos. Respecto del segundo punto, el Tribunal considera que ha habido una violación de este artículo 6, pues las resoluciones gubernamentales, según el Derecho sueco, de otorgamiento y prórroga de los permisos de expropiación no son susceptibles de impugnación ante los Tribunales, con lo cual se puede asegurar que la ley sueca no establecía un sistema de garantía conforme con el artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

Sin embargo, esta opinión no es compartida por la totalidad del Tribunal; así, el voto particular conjunto de los jueces Pinheiro Farinha, Sir Vicent Evans, Macdonald, Bernhardt y Gersing señala que lo verdaderamente importante en el presente caso consiste en saber si los demandantes podían impugnar la legalidad de las decisiones del Gobierno sueco en relación con su derecho de propiedad. Según la opinión de estos jueces, la jurisprudencia elaborada por el Tribunal en esta materia es clara. Si fuera de aplicación el artículo 6, párrafo 1, cada vez que una decisión tomada en base al interés general supusiera un atentado contra los derechos de carácter privado se establecería una garantía prácticamente ilimitada del control judicial contra los actos del Gobierno y la Administración. Este tipo de interpretación no se puede enmarcar ni en el espíritu ni en la letra del artículo 6 y es incompatible con la actuación de la justicia en muchos Estados que han ratificado el Convenio.

7. Sobre el artículo 13 del Convenio

El artículo 13 establece:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tienen derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional incluso cuando la violación haya sido por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.»

Los demandantes afirman que han sido privados de todo recurso efectivo ante las instancias nacionales contra las violaciones que éstos denuncian.

El Tribunal, por su parte, estima que no corresponde examinar el caso que nos ocupa bajo el punto de vista de este artículo 13, ya que las exigencias establecidas en el mismo son menos estrictas que las recogidas en el artículo 6, párrafo 1, y en todo caso están incluidas en ella.

Respecto de este artículo podríamos señalar que establece el derecho a obtener, dentro del ámbito nacional, un recurso efectivo frente a cualquier violación de los derechos reconocidos en el Convenio. Sin embargo, este artículo no da lugar por sí solo a una violación del mismo, pues si se alega que no se ha obtenido un remedio efectivo en las vías internas frente a la violación de un derecho del Convenio, la Comisión analiza, en primer lugar, el derecho sustancial que se pretende conculcado, y si confirma dicha violación, ésta se produce sin necesidad de aplicar el artículo 13 ; si, por el contrario, no ha existido tal violación, lógicamente tampoco es de aplicación. De ahí que en el presente caso el Tribunal haya preferido basarse en el artículo 6, párrafo 1, que, refiriéndose a la protección de un derecho similar, lo recoge, sin embargo, en términos más amplios.

8. Sobre el artículo 50 del Convenio

El artículo 50 establece:

«Si la decisión del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o por cualquier otra autoridad de un Estado se encuentra total o parcialmente en oposición con obligaciones que se derivan del presente Convenio y si el Derecho interno de dicho Estado sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de esta resolución o medida, la decisión del Tribunal considerará si procede una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

Según el Tribunal, y de acuerdo con el artículo 47 bis de su Reglamento, esta cuestión no es aplicable al caso que nos ocupa, aunque, sin embargo, el Tribunal se reserva el procedimiento ulterior a seguir teniendo en cuenta la hipótesis de un acuerdo entre el Estado y los demandantes.

En definitiva, podemos concluir señalando que el Tribunal ha establecido en este caso que ha existido violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 y del artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

24 de septiembre de 1982

CASO SPORRONG Y LÖNNROTH

RESOLUCIÓN

En el caso Sporrong y Lönnroth,

La Sala competente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

Reunida en Estrasburgo el 24 de septiembre de 1981 y compuesta por los señores R. Ryssdal, Presidente; D. Evrigenis, G. Lagergren, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, E. García de Enterría y L.-E. Pettiti, jueces, así como los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Visto el artículo 48 del Reglamento del Tribunal ,

Vistas las demandas introductorias de la instancia, así como el informe de la Comisión y los demás documentos del procedimiento escrito,

Considerando que el caso plantea graves cuestiones que afectan a la interpretación del Convenio para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en concreto sobre el contenido de los artículos 6 y 13 ,

Decide por unanimidad declinar, con efecto inmediato, su competencia en favor del Tribunal en pleno.

Dado en francés y en inglés, siendo fehaciente el texto francés.

Firmado: R. Ryssdal

PRESIDENTE

Firmado: M.-A. Eissen

SECRETARIO

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

23 de septiembre de 1982

CASO SPORRONG Y LÖNNROTH

SENTENCIA

En el caso Sporrong y Lönnroth,

El Tribunal Europeo de Derecho Humanos, en sesión plenaria, en aplicación del artículo 48 de su Reglamento y compuesto por los jueces siguientes:

Señores G. Wiarda, Presidente;

M. Zekia,

J. Cremona,

Thor Vilhjalmsson,

W. Ganshof Van der Meersch,

señora D. Bindschedler-Roberts,

señores G. Lagergren,

L. Liesch,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

E. García de Enterría,

L.-E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vicent Evans,

R. Macdonald,

C. Russo,

R. Bernhardt,

J. Gersing,

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

Después de haber deliberado a puerta cerrada los días 24 y 25 de febrero y 28 y 29 de junio de 1982,

Dicta la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El caso Sporrong y Lönnroth fue remitido al Tribunal por el Gobierno del Reino de Suecia («el Gobierno») y la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión»).

En un principio son dos demandas (núms. 7151/75 y 7152/75) dirigidas contra Suecia y que los herederos del señor E. Sporrong y la señora I. M. Lönnroth, de nacionalidad sueca, presentadas en 1975, en virtud del artículo 25 del Convenio para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales («el Convenio»), ante la Comisión, que ordenó la unión de las dos el 12 de octubre de 1977.

2. La demanda del Gobierno y la petición de la Comisión se depositaron en la Secretaría del Tribunal en el plazo de tres meses previsto por los artículos 32, párrafo 1, y 37, los días 10 y 16 de mayo de 1981, respectivamente. La primera solicitaba al Tribunal que decidiera sobre la interpretación y aplicación del artículo 13 a la luz de los hechos en causa. La segunda reenviaba a los artículos 44 y 48, así como a la declaración del Reino de Suecia por la que reconocía la jurisdicción obligatoria del Tribunal; trataba de obtener una resolución en la que se estableciese si había habido por el Estado demandado una violación de sus obligaciones

según los términos de los artículos 6, párrafo 1, y 13, 14, 17 y 18 del Convenio, así como del artículo 1 del Protocolo núm. 1.

3. La Sala de siete jueces comprendía, al constituirse de pleno derecho, a los señores G. Lagergren, juez elegido de nacionalidad sueca (artículo 43 del Convenio), y G. Wiarda, Presidente del Tribunal [artículo 21, párrafo 3.b) del Reglamento]. El 25 de abril de 1981 se designó por sorteo, en presencia del Secretario, a los otros cinco miembros, señores R. Ryssdal, D. Evrigenis, F. Matscher, L.-E. Pettiti y M. Sosensen (artículos 43 «in fine» del Convenio y 21, párrafo 4, del Reglamento).

4. El señor Wiarda asumió la Presidencia de la Sala (artículo 21, párrafo 5, del Reglamento). Por mediación del Secretario, se requirió la opinión del agente del Gobierno, así como la de los delegados de la Comisión, conforme se establece en el procedimiento. El 8 de mayo se acordó que el agente del Gobierno dispusiera hasta el 8 de agosto para presentar su memoria y que los delegados podrían responder por escrito a la misma en el plazo de dos meses a contar desde el día en que el Secretario se lo comunicara.

La memoria del Gobierno se depositó en la Secretaría el 31 de julio. El 15 de septiembre, el Secretario de la Comisión informó a la Secretaría que los delegados responderían en las audiencias y solicitaban un aplazamiento hasta el 31 de octubre a fin de poder dirigirle las observaciones de los demandantes. El Presidente accedió a la solicitud el 21 de septiembre.

5. Como consecuencia de la dimisión del señor Sorensen y la indisposición del señor Wiarda, fueron convocados los señores Pinheiro Farinha y García de Enterría, primer y segundo jueces suplentes, para ocupar los puestos respectivos en la Sala (artículo 22, párrafo 1, del Reglamento) y el señor Ryssdal asumió la Presidencia (artículo 21, párrafo 5). El 24 de septiembre, la Sala resolvió, en virtud del artículo 48 del Reglamento, declinar su competencia con efecto inmediato en favor del Tribunal en pleno, «por considerar que el caso planteaba criterios graves que afectaban a la interpretación del Convenio (...), en particular sobre el contenido de los artículos 6 y 13».

6. Las observaciones del representante de los demandantes se depositaron en la Secretaría el 28 de octubre de 1981 a través del Secretario adjunto de la Comisión.

7. El 15 de enero de 1982, el Presidente del Tribunal fijó el 23 de febrero para abrir el procedimiento oral, después de haber consultado con el agente del Gobierno y los delegados de la Comisión por medio del Secretario.

El 18 de febrero encargó a este último que obtuviera de la Comisión un documento, lo que se llevó a cabo el 3 de mayo.

8. Los debates públicos se realizaron el 23 de febrero, en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo. El Tribunal tuvo la víspera una reunión preparatoria.

Comparecieron:

- Por el Gobierno:

los señores H. Danelius, Embajador, Director de asuntos jurídicos y consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores;

L. Beckman, Jefe de División del Ministerio de Justicia;

G. Reguer, asesor jurídico del Ministerio de Justicia.

- Por la Comisión:

los señores J. Frowein,

T. Opsahl, delegados;

M. Hernmarck,

H. Tullberg, asesores de los demandantes ante la Comisión, asistentes de los delegados (artículo 29, párrafo 1, segundo inciso, del Reglamento del Tribunal).

El Tribunal escuchó sus declaraciones, así como las respuestas a sus preguntas, hechas por dos de sus miembros y por los señores Frowein, Opsahl y Hernmarck por la Comisión y Danelius por el Gobierno.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

9. Las dos demandas se referían a las consecuencias para los herederos del señor Sporrong y para la señora Lönnroth, en su calidad de propietarios, del permiso de expropiación a largo plazo y las posibilidades de construir.

10. Dotada de personalidad jurídica, la «herencia Sporrong» está compuesta por los señores M. Sporrong, C.-D. Sporrong y B. Atmer, coherederos del señor E. Sporrong, que vivían en Estocolmo o en sus alrededores. La herencia contiene un inmueble en Estocolmo, en el barrio céntrico de Nedre Norrmalm, llamado «Riddaren núm. 8», donde se levanta un edificio de 1860. En el ejercicio fiscal de 1975 el valor imponible de este inmueble ascendía a 600.000 coronas suecas.

A) El permiso de expropiación

11. El 31 de julio de 1956, en virtud del artículo 44 de la Ley de 1947 sobre la construcción (byggnadslagen, la Ley de 1947), el Gobierno acordó en el municipio de Estocolmo un permiso de expropiación (expropriationsfillstand) por zona que afectaba a 164 inmuebles, entre los que se encontraba el de la herencia Sporrong. La ciudad pretendía construir un viaducto que pasara por encima de una de las arterias comerciales del centro de la capital y uno de sus pilares descansaría sobre el «islote Riddaren». La nueva obra de arte desembocaría sobre una gran calle transversal de salida, mientras que el resto de «Riddaren» se destinaría a un aparcamiento de automóviles.

En aplicación de la Ley de 1917 sobre expropiación (expropriationslagen, la Ley de 1917), el Gobierno fijó un plazo de cinco días en el cual se podía proceder a la expropiación; antes de expirar este plazo, el Ayuntamiento debía citar a los propietarios para que compareciesen ante el Tribunal Hipotecario (Fastighetdomstolen) para fijar las indemnizaciones, sin las cuales el permiso caducaría.

12. En julio de 1961, a petición del Ayuntamiento, el Gobierno prorrogó este plazo hasta el 31 de agosto de 1964. Su decisión afectaba a 138 inmuebles, los de «Riddaren núm. 8». En esa

fecha los inmuebles pendientes de expropiación no estaban sujetos a ningún plan urbanístico (stadsplan).

13. El 2 de abril de 1964, el Gobierno concedió al Ayuntamiento una nueva prórroga de la autorización expropiatoria válida hasta el 31 de julio de 1969 y que afectaba a 120 de los 164 inmuebles previstos en un principio, entre los que se encontraba «Riddaren núm. 8». El Ayuntamiento había preparado un plan general de ordenación de Nedre Norrmalm, llamado «Ciudad 62», que preveía un ensanche de las calles en beneficio de los medios de transporte individual y de peatones.

Posteriormente, «Ciudad 67», plan general revisado de ordenación de Nedre Norrmalm y de Östermalm (otro barrio céntrico de la ciudad), subrayó la necesidad de mejorar los transportes públicos a través de su mejor red de calles. Una parte de los terrenos serviría para ensanchar las aceras; ahora bien, antes de adoptarse una decisión definitiva era necesario realizar una reglamentación sobre la utilización del resto de las parcelas. Según las estimaciones, el plan revisado, que tenía la misma naturaleza que «Ciudad 62», debía ejecutarse antes de 1985.

14. En julio de 1969, el Ayuntamiento solicitó para ciertos inmuebles, entre los que se encontraba «Riddaren núm. 8», una tercera prórroga de la licencia de expropiación. Señalaba que los motivos de la expropiación enunciados en los planes «Ciudad 62» y «Ciudad 67» continuaban siendo válidos. El 14 de mayo de 1971, el Gobierno fijó el 31 de julio de 1979, es decir, diez años a partir de la fecha de la petición, como plazo límite para adherirse al procedimiento judicial que habría de fijar la indemnización.

En mayo de 1975, el Ayuntamiento presentó los planes revisados, según los cuales no podía ni modificarse el uso de «Riddaren núm. 8» ni alterarse el edificio.

El 3 de mayo de 1979, el Gobierno anuló el permiso de expropiación a petición del propio Ayuntamiento (párrafo 29).

15. La herencia Sporrong jamás ha intentado poner en venta su inmueble.

B) La prohibición de construir

16. El 11 de junio de 1954, el Consejo Administrativo de Cuentas (Länsstyrelsen) de Estocolmo había prohibido construir en «Riddaren núm. 8», con motivo de que el viaducto y la calle transversal de salida proyectados afectarían a su disfrute, por lo que prorrogó la prohibición hasta el 1 de julio de 1979.

17. Los herederos Sporrong se beneficiaron en 1970 de la derogación de una prohibición para agrandar la parte de entrada. Nunca solicitaron otra derogación.

18. En total, la duración del permiso de expropiación y la prohibición de construir en «Riddaren núm. 8» ha sido de veintitrés y veinticinco años, respectivamente.

C) La señora Lönnroth

19. La señora I. M. Lönnroth reside en Estocolmo, donde es propietaria de las tres cuartas partes de un inmueble en «Barnhuset núm. 6», en el barrio de Nedre Norrmalm, que comporta dos edificios de 1887-1888, el uno da a la calle y el otro a la parte de atrás. Su valor fiscal se eleva a 862.500 coronas suecas según el ejercicio de 1975.

D) La autorización para expropiar

20. El 24 de septiembre de 1971, el Gobierno autorizó al Ayuntamiento de Estocolmo a expropiar 115 inmuebles, entre los que se incluía «Barnhuset número 6», y fijó el 31 de diciembre de 1979, es decir, diez años a partir de la fecha de petición del Ayuntamiento, como plazo límite para adherirse al procedimiento judicial que habría de fijar la indemnización. Justificaba su decisión por el plan «Ciudad 67», que preveía la construcción de un aparcamiento sobre el emplazamiento del inmueble de la demandante.

21. Sin embargo, los trabajos en este barrio se pospusieron y se replantearon nuevos planes de ordenación. La señora Lönnroth consideraba que su inmueble necesitaba reparaciones urgentes, por lo que pidió al Gobierno que retirase el permiso de expropiación. El Ayuntamiento respondió señalando que los planes existentes no autorizaban a ninguna derogación y el 20 de febrero de 1975 el Gobierno desestimó la petición considerando que no podía revocar el permiso sin el consentimiento expreso del Ayuntamiento. El 3 de mayo de 1979, a petición de este último, el Gobierno anuló el mencionado permiso (párrafo 29).

22. La situación financiera de la señora Lönnroth le obligó a poner a la venta su inmueble. Entre 1970 y 1975 tuvo siete ofertas de compra, pero los posibles compradores desistieron después de haber consultado a los servicios municipales. Además, la señora Lönnroth tuvo dificultades para encontrar inquilinos para su inmueble.

E) La prohibición de construir

23. El 29 de febrero de 1968, el Consejo Administrativo de Cuentas de Estocolmo decidió aplicar a «Barnhuset núm. 6» la prohibición de construir, pues el terreno se destinaría a un aparcamiento. Esta prohibición se reiteró nuevamente hasta el 1 de julio de 1980.

24. La señora Lönnroth obtuvo en 1970 un permiso excepcional a esta prohibición para realizar algunos trabajos de acondicionamiento en el tercer piso y nunca pidió otros.

Tampoco obtuvo nunca préstamo alguno, pues los principales prestamistas hipotecarios exigían, al inicio de los años 70, que la fachada se remozase.

25. En resumen, el inmueble de la señora Lönnroth está sujeto a un permiso de expropiación y a una prohibición de construir que dura ya ocho y doce años, respectivamente.

F) La política urbanística del Ayuntamiento de Estocolmo

26. Durante algunas décadas, el centro de Estocolmo ha conocido una evolución espectacular, comparable a la que se ha producido en muchas ciudades que fueron reconstruidas después de ser destruidas o seriamente dañadas durante la segunda guerra mundial.

27. Lower Norrmalm es un barrio donde se desarrollan las actividades administrativas y comerciales más importantes de la ciudad. Hacia 1945 se llegó a la conclusión de que el barrio necesitaba una reestructuración para poder cumplir satisfactoriamente con su cometido. Por ejemplo, había que dotarle de una red de calles adecuada. Además, la mayoría de los edificios eran viejos y estaban mal conservados, se hacía, pues, necesaria una amplia operación de reconversión, tanto para dotarle de locales comerciales y de oficinas como para crear un marco de trabajo sano e higiénico. Introducida por una Ley de 1953 que modificaba, entre otros el artículo 44 de la Ley de 1947, la expropiación por zonas se convirtió en el instrumento clave para llevar a cabo los planes municipales. En menos de diez años se demolieron más de un centenar de edificios. Ciertos emplazamientos que quedaron libres se utilizan para hacer

nuevas calles y otros se integraron en conjuntos más grandes y prácticos.

28. Durante los años 70, la política urbanística de Estocolmo evolucionó de forma considerable. En vez de favorecer los accesos hacia el centro de la ciudad, las autoridades trataron de reducir el tráfico en las zonas céntricas. Esta nueva política se reflejó en el plan «Ciudad 77», que se adoptó el 19 de junio de 1978. Preconizaba una renovación urbanística fundada sobre todo en una reconstrucción progresiva que tuviera en cuenta el entorno urbano y posibilitara la conservación y la reestructuración de la mayoría de los edificios existentes.

29. El 3 de mayo de 1979, el Gobierno aprobó una petición presentada por el Ayuntamiento en octubre de 1978 por la que se anuló para algunos de los 70 inmuebles, incluyendo los de los demandantes, los permisos de expropiación autorizados en 1956 y 1971. La razón era que parecía improbable en aquella fecha la necesidad de adquirir más inmuebles para llevar a cabo su nuevo plan urbanístico.

30. A pesar de las dificultades creadas por la existencia de los permisos de expropiación por zonas, se vendieron en Estocolmo 70 inmuebles afectados por este permiso.

II. LA LEGISLACIÓN APLICABLE

A) El Derecho urbanístico

31. La Ley de 1947 constituye el principal instrumento jurídico de la política urbanística en Suecia.

A este fin, prevé planes de ordenación general y de urbanismo.

32. El plan de ordenación general o «esquema directivo» (generalplan) se elabora por el Ayuntamiento y es donde se definen las grandes orientaciones sobre las que se conformarán los planes más detallados. Su adopción es competencia del Consejo Municipal en pleno (Kommunfullmäktige), que puede remitirlo para su ratificación al Consejo Administrativo de Cuentas (artículo 10); antes del 1 de enero de 1973 la ratificación era competencia del Gobierno.

33. Los planes de urbanismo se realizan en aquellas zonas de la ciudad que se estiman necesarias (artículo 24). Más detallados que los de ordenación general, definen la utilización que va a darse a las distintas zonas -casas, calles, plazas, zonas verdes, etcétera- y pueden comportar también indicaciones más puntuales sobre su utilización (artículo 25). Después de adoptarse por el Consejo Municipal, necesita la aprobación del Consejo Administrativo de Cuentas. Durante este procedimiento los propietarios cuentan con la facultad de presentar sus alegaciones ante varios organismos y pueden, como última instancia, apelar contra la decisión de adopción de un plan.

34. En ciertos casos, los planes de ordenación general y los de urbanismo se someten al Gobierno para su decisión final.

35. Conjuntamente con estos medios -o independientemente de ellos- las autoridades suecas pueden recurrir a las expropiaciones y a las prohibiciones de construir, aunque estas medidas no tienen necesariamente un vínculo jurídico entre sí.

1. Las expropiaciones

36. En materia de expropiación, la legislación aplicable al caso sería la Ley de 1917,

reemplazada desde el 1 de enero de 1973 por la Ley de 1972 sobre la expropiación («la Ley de 1972»), Algunas cuestiones adicionales están relacionadas con la Ley de 1947.

37. La decisión de autorizar la expropiación es potestad del Gobierno. Toma la forma de un permiso expropiatorio y se funda en las distintas condiciones recogidas en la Ley. El otorgamiento del permiso no supone automáticamente una medida de ejecución, sino que solamente habilita a una autoridad pública determinada (o en casos excepcionales a un particular o a una sociedad) para proceder en caso necesario a la expropiación. Deja intacto el derecho del propietario para vender, arrendar o hipotecar su inmueble y está sujeto a un plazo durante el cual la autoridad pública debe iniciar un procedimiento judicial para fijar la indemnización, a falta de la cual el permiso caducaría. La Ley de 1972 no habla de la duración de este plazo ni de la prórroga de la validez del permiso.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley de 1972 ha señalado los inconvenientes que presentan para los propietarios los permisos de expropiación -incertidumbre, reducción de las posibilidades de disponer de sus bienes, dificultades para realizar gastos en el inmueble-, las cuales se agravan con el tiempo.

Es por esto que la Ley de 1972 precisa en su capítulo 3, artículo 6, párrafo 1:

«Los permisos de expropiación deben establecer un plazo de citación para comparecer en un procedimiento judicial. Este plazo puede prorrogarse por causas especiales. La petición de prórroga debe presentarse antes de que expire el plazo. Si el propietario prueba que ha sufrido un perjuicio grave como consecuencia de una expropiación en suspenso, el plazo puede reducirse a petición del mismo. La decisión de reducir el plazo no se tomará hasta que transcurra un año desde el otorgamiento del permiso de expropiación.»

El proceso expropiatorio no concluye hasta que se haya fijado y pagado la indemnización. El Tribunal Hipotecario es competente en esta materia; sus decisiones pueden recurrirse ante el Tribunal de Apelación y en última instancia ante el Tribunal Supremo.

38. Antes del 1 de julio de 1953 la expropiación sólo podía recaer sobre determinados bienes inmuebles. Cada petición de expropiación establecía detalladamente el destino que el expropiante quería dar al bien expropiado.

Las peticiones presentes se refieren a otro tipo de expropiación, la llamada expropiación por zona. El texto aplicable fue promulgado en 1953 por vía de enmienda del artículo 44 de la Ley de 1947 y derogado en 1971 con efecto de 1 de enero de 1972. Su tenor era el siguiente:

«Si se juzga necesario, por necesidades de transporte público o urbanismo, proceder a la reordenación completa de un barrio con gran densidad de población y si esta reordenación no puede efectuarse bajo la forma de reconstrucción de un barrio entero, el Rey puede -aunque las medidas de reordenación pongan en juego la adopción o la modificación de un plan de urbanismo para el barrio en cuestión- otorgar al Ayuntamiento el derecho a comprar los terrenos necesarios para la reordenación, tanto en el propio barrio como en el vecino, así como aquellos que se benefician de una plusvalía considerable como consecuencia de la realización del plan (...).»

Las disposiciones de este artículo 44 pasaron de la Ley de 1917, de 1 de enero, a la de 31 de diciembre de 1972; ahora aparecen en esta Ley de 1972 (capítulo 2, artículo 1).

Las expropiaciones por zonas aparecen, pues, como un instrumento para los grandes proyectos urbanísticos. Los permisos a que dan lugar tales planes pueden otorgarse desde que

se estudia la creación de un nuevo plan, es decir, incluso antes de que éste haya sido aprobado en todos sus detalles.

39. Según el artículo 11 de las disposiciones transitorias de la Ley de 1972, las peticiones de permisos de expropiación otorgados antes de la entrada en vigor la nueva Ley se regirían por la antigua norma.

40. Al igual que la de 1917, la Ley de 1972 no preveía la posibilidad de indemnización por los daños producidos por la duración o no utilización del permiso de expropiación. Su capítulo 5, artículo 16, establecía, sin embargo, una excepción: daban lugar a indemnización los daños producidos por el otorgamiento de un permiso de expropiación si el expropiante sujeto a un procedimiento judicial tendente a fijar la indemnización renunciaba luego a dicha expropiación.

2. La prohibición para construir

41. La Ley de 1947 prohíbe toda nueva construcción que no se ajuste al plan urbanístico (artículo 34). Incluso antes y hasta la adopción de un plan por las autoridades municipales y a su aprobación por las autoridades regionales puede prohibirse cualquier trabajo de construcción (artículo 35 en relación con los artículos 14 y 15 de la Ley de 1947). Su artículo 15 establece:

«Si se plantea una cuestión relativa a una petición para adoptar un plan de ordenación general aplicable a una zona determinada o la modificación de uno ya aprobado, el Consejo Administrativo de Cuentas puede, a petición del Ayuntamiento, prohibir toda nueva construcción (uybyggnað) en esta zona. La prohibición estará vigente hasta que el Consejo Municipal no adopte una decisión sobre la materia, debiendo hacerlo en el plazo máximo de un año. En caso de necesidad, el Consejo Administrativo de Cuentas puede, a petición del Ayuntamiento, prorrogar el plazo de la prohibición para construir por períodos que no excedan de dos años cada uno.

El Consejo Administrativo de Cuentas o, según las reglas establecidas por el Gobierno, el Consejo de la Construcción (Byggnadsnämnd) pueden acordar las prohibiciones para construir a las que se refiere el párrafo anterior.»

El mismo principio se aplica cuando las autoridades pretenden adoptar un nuevo plan de urbanismo o modificar los existentes (artículo 35 de la Ley de 1947). El principio se refiere únicamente a nuevas construcciones, pero el artículo 158 de la Ley de 1947 prevé que las disposiciones relativas a las mismas son de aplicación «para cualquier transformación de un edificio construido que, según las normas establecidas por el Gobierno, pueda clasificarse entre los edificios nuevos». Una regla de estas características figura en el artículo 75 del Decreto de 1959 sobre la construcción (byggnadsstadgan), que establece lo siguiente:

«Se entienden por nuevas construcciones:

- a) La edificación de un edificio completamente nuevo.
- b) La extensión lateral o vertical de un edificio ya existente.
- c) La reconstrucción u otra transformación, exterior o interior, de un edificio cuya importancia sea de tal naturaleza que se pueda asimilar a una reconstrucción.
- d) La ordenación total o parcial de un edificio para un uso sustancialmente diferente al que

venía realizando.

e) Toda transformación de un edificio que no sea conforme con el plan de ordenación general, con el plan urbanístico adoptado o con el plan de construcción (byggnadsplan) o con los reglamentos relativos a las actividades de construcción en las zonas donde no existen planes urbanísticos o de construcción.

f) Cualquier otra transformación de un edificio que en su estado actual no sea conforme a los planes o reglamentos mencionados, salvo que se trate de un edificio de viviendas que comporte un máximo de dos o dependencias de las mismas.

No se debe considerar, sin embargo, como una "nueva construcción" en el presente artículo la instalación de calefacción central, cuartos de baño u otros equipamientos sanitarios efectuados en un edificio que, aunque no se hubiese autorizado su instalación, va a permanecer durante un período considerable de tiempo.»

42. En su informe de 1967, el Ombudsman parlamentario (Justitieombudsmannen) denunció las consecuencias de las prórrogas de la prohibición para construir y señaló determinadas soluciones:

«En los casos de Boras y de Osterson, hasta donde yo conozco, los propietarios no han obtenido ninguna ventaja o beneficio del plan de ordenación urbana. Lo que significa que este plan no les ha proporcionado ningún tipo de reparación por los daños que han sufrido como consecuencia de las prohibiciones de tan larga duración. Si en estos casos no se establece una protección de los propietarios contra estos efectos, quiere decir que -a fin de llevar a cabo planes de ordenación urbana menos costosos para los Ayuntamientos- uno o varios propietarios serán los que soportarán los efectos de una prohibición impuesta en interés de la sociedad y prorrogada por mucho tiempo como consecuencia de su incapacidad, en un plazo razonable, de resolver las cuestiones de ordenación urbana. Un sistema de estas características es incompatible con el que debería prevalecer en un Estado de Derecho.

Sin un examen en profundidad no se puede señalar la forma de proteger a un propietario contra los efectos perjudiciales de las prohibiciones para construir que todavía están en vigor durante un período tan largo. Sin embargo, una solución sería fijar un plazo máximo para la validez de las prohibiciones temporales. No obstante, no se podría considerar esta solución concordante con las exigencias actuales, pues no siempre se pueden evitar plazos largos imputables a las dificultades propias de la planificación del desarrollo urbanístico. Sería mejor dotar al propietario del derecho de pedir al Ayuntamiento bien la reparación del perjuicio que le puede irrogar o bien la recuperación del terreno cuando la prohibición se mantiene vigente durante más de un cierto período de tiempo.

Habría que someterlos, no obstante, a una condición: debería mantenerse en vigor durante ese tiempo tan largo en que se hubieran producido efectos perjudiciales y no susceptibles de compensación por los beneficios que los propietarios pudieran obtener como consecuencia de retirarse del plan de ordenación urbana.

De lo aquí señalado, estimo que se puede imponer estudiar si conviene prever una protección del propietario contra los efectos perjudiciales de las prohibiciones para construir con carácter temporal y que se prolongan más de lo razonable» («Justitieombudsmannens ämbetsberättelse», 1967, páginas 478-479).

B) Los recursos contra la autoridad pública

1. Los recursos contra las decisiones de los Consejos Municipales

43. En el momento en que los demandantes se dirigieron a la Comisión, la Ley de 1953 sobre los municipios y para la capital y la de 1957 sobre la ciudad de Estocolmo establecían y reglamentaban un derecho de recurso (kommunalbesvär) contra las decisiones de los Ayuntamientos. Autorizaban a cualquier ciudadano de un municipio -salvo excepciones- a apelar contra las decisiones del Consejo Municipal ante el Consejo Administrativo de Cuentas.

Este tipo de recursos sólo podía fundarse en los motivos siguientes: inobservancia de las formas legales, violación de la ley, exceso de poder, atentado a los derechos propios del demandante o desviación de poder. Debía interponerse ante el Consejo Administrativo de Cuentas en el plazo de tres semanas desde el anuncio en el tablón de anuncios municipal de la adopción de la decisión; en el tablón se indicaba el lugar donde podía consultarse el acta.

Salvo disposición en contrario, las decisiones del Consejo Administrativo de Cuentas podía ser objeto de apelación ante el Tribunal Supremo Administrativo (Regeringsrätten) en el plazo de tres semanas a partir de la notificación al demandante.

Disposiciones casi idénticas aparecían ahora en el capítulo 7 de la Ley de 1977 sobre los municipios (Kommunallagen). Estas se han modificado ligeramente en 1980; a partir del 1 de enero de 1981, los recursos han de presentarse ante el Tribunal de Apelación Administrativo (Kammarrätten) y no ya ante el Consejo Administrativo de Cuentas.

44. Las reglas señaladas más arriba son de aplicación a la decisión municipal para pedir al Gobierno el otorgamiento o prórroga de un permiso de expropiación.

Además, no se aplican a las decisiones que se dirigen al Consejo Administrativo de Cuentas para otorgar o prorrogar una prohibición de construcción, ya que una petición de esta naturaleza no es susceptible de ser recurrida ante la jurisdicción administrativa.

2. Los recursos contra los actos de la Administración

a) Los recursos administrativos

45. En Suecia, las funciones administrativas competen, en gran parte, a autoridades administrativas cuyo mecanismo de decisión es independiente del Gobierno: estas autoridades no dependen ni de los Ministerios ni del Gobierno, ni tampoco de los Ministros, ni tienen el derecho de darles órdenes e instrucciones sobre la forma de aplicar la ley en tal o cual caso.

46. Sin embargo, es práctica corriente apelar las decisiones de las autoridades administrativas ante el Gobierno.

Así, la decisión del Consejo Administrativo de Cuentas de otorgar o prorrogar una prohibición para construir puede apelarse por vía de recurso ante el Gobierno (artículo 150, párrafo 2, de la Ley de 1947).

b) Los recursos contenciosos

47. De forma general, la Administración sueca escapa al control de los Tribunales ordinarios. Estos últimos no conocen de los recursos contra el Estado en materia contractual y de responsabilidad extra-contractual, así como de las decisiones administrativas, según determinadas leyes.

48. El control judicial de los actos de la Administración se realiza, pues, en primer término, ante las jurisdicciones administrativas. Estas tienen su origen en la propia Administración y comportan tres instancias: los Tribunales Administrativos de Cuentas (Länsrä Herna), los Tribunales de Apelación Administrativos y el Tribunal Administrativo Supremo, instituido en 1909 bajo el modelo de determinadas instituciones extranjeras, tales como el Consejo de Estado francés, aunque se diferencia de él en puntos esenciales. Está compuesto de magistrados independientes e inamovibles. Estas jurisdicciones cuentan, en principio, con poderes muy extensos que les permiten no sólo anular actos administrativos, sino también modificarlos o reemplazarlos. En la práctica, la legalidad de estos actos se ve a menudo contestada.

Este principio sufre, sin embargo, una importante excepción: las decisiones del Gobierno no son susceptibles de recurso.

3. Los recursos contra los actos del Gobierno

49. Ciertos asuntos administrativos -los más importantes desde el punto de vista político y financiero- están reservados, en primera y última instancia, al Gobierno. Tal es el caso de los permisos de expropiación (párrafo 37).

Aunque la Ley de 1971 sobre la Administración Pública (Förvaltuingslagen) no se aplica formalmente al procedimiento ante el Gobierno, éste debe observar determinados principios: el derecho del interesado a acceder a todos los documentos relativos al asunto; la obligación de la autoridad de señalar al interesado todo documento que se adjunte al informe y proporcionarle la oportunidad de expresar su opinión; el derecho del interesado a exponer sus puntos de vista oralmente si así lo desea.

Antes que el Gobierno se pronunciara sobre una petición del permiso de expropiación, este último está sometido a un Consejo Administrativo de Cuentas que prepara el informe. El Consejo tiene especialmente por función ofrecer al propietario la posibilidad de exponer sus puntos de vista sobre la petición; también escucha a las autoridades públicas que pueden tener un interés especial en el caso. Instruidos todos los elementos necesarios, los transmite al Gobierno, que adoptará la decisión oportuna.

50. Los casos examinados por el Gobierno produjeron unas decisiones contra las que no existía en principio recurso alguno. Sin embargo, en casos excepcionales se puede ejercer un recurso extraordinario y de carácter limitado, llamado «petición de reapertura del procedimiento» (Resningsansökan). Antes del 1 de enero de 1975 una petición de esta naturaleza -que puede también relacionarse con una decisión del Gobierno en cuanto órgano de apelación- se interpuso ante el Tribunal Supremo. Desde esa fecha es competencia del Tribunal Administrativo Supremo (capítulo 11, artículo 11, de la Constitución). Los motivos de la reapertura se encuentran enumerados en el capítulo 58, artículo 1, del Código de Procedimiento Judicial (Rättegångsbalken), aunque esta disposición no vincula formalmente al Tribunal Administrativo Supremo:

«Una vez que un asunto civil pasa a ser cosa juzgada, se puede acordar su reapertura en interés de alguna de las partes en los siguientes casos:

1. Si a un miembro o funcionario de la Judicatura se le considera culpable de una infracción penal o de una falta de relación con un proceso o si una infracción en relación con el mismo se comete por un abogado o representante legal, y si existen indicios para suponer que la infracción o la falta ha influido sobre la resolución del asunto.

2. Si un documento considerado como prueba se falsifica o si una parte bajo juramento, un testigo, un perito o un intérprete comete falso testimonio, se puede suponer que el documento o las declaraciones en cuestión han influido en la resolución del asunto.

3. Si se descubren hechos o elementos de prueba que si se hubieran aportado con anterioridad al conocimiento del Tribunal hubieran modificado probablemente la solución del asunto.

4. Si la aplicación de la ley sobre la que se aplica el fallo es manifiestamente contraria a la ley.

La reapertura del procedimiento no se acordará por el motivo enunciado en el párrafo 3 a no ser que la parte interesada establezca que estaba incapacitada para prevalecerse de hechos o elementos de prueba cuando se encontraba en primera instancia o en apelación o si tenía otro motivo verdadero para no hacerlo.»

Si en un caso como éste el Tribunal Administrativo Supremo acepta reabrir el procedimiento, puede bien reexaminar de oficio el caso o reenviarlo al Gobierno.

Las numerosísimas decisiones tomadas cada año por el Gobierno dan lugar a muy pocas demandas de reapertura del procedimiento.

C) La responsabilidad de la autoridad pública

51. Con anterioridad, las decisiones de los órganos del Estado y de los municipios en el ejercicio de su autoridad pública no vinculaban la responsabilidad de tales órganos y no podían, pues, dar lugar a indemnización, aunque la extensión de esta inmunidad suscitó algunas dudas. El Derecho sueco tenía como fuentes la jurisprudencia, las leyes especiales y la costumbre.

52. Este derecho se aplica todavía en muchos puntos, pero el 1 de julio de 1972 entró en vigor la Ley sobre la responsabilidad civil (Skadeståndslagen). Codifica y desarrolla una parte del derecho sobre la reparación de daños en materia extracontractual. Prevé que el Estado y los municipios no respondan civilmente de los daños producidos por sus actos. Introduce, sin embargo, un cambio radical: los actos de las autoridades públicas pueden dar lugar a reparación en caso de culpa o negligencia (capítulo 3, artículo 2).

A este nuevo principio el legislador ha introducido una restricción importante. En efecto, no se puede ejercer ninguna acción de responsabilidad contra decisiones del Parlamento, del Gobierno, del Tribunal Supremo, del Tribunal Administrativo Supremo y del Tribunal Nacional de la Seguridad Social, a menos que hayan sido anulados o modificados (capítulo 3, artículo 7). Según los comentarios de los poderes públicos, una acción de esta naturaleza debe declararse irrevocable de oficio por el propio Tribunal.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

53. Los demandantes se han dirigido a la Comisión el 15 de agosto de 1975. Se quejaban de haber sufrido un atentado injustificable en su derecho de propiedad, garantizado por el artículo 1 del Protocolo núm. 1. Denunciaban además una violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio, pues las cuestiones de expropiación e indemnización no se habían resuelto en un plazo razonable por los Tribunales suecos, así como del artículo 13, pues no se les proporcionaba ningún recurso ante las instancias nacionales para defenderse contra los atentados que habían sufrido sus derechos por los permisos de expropiación y las prohibiciones para construir. Finalmente alegaban la violación del artículo 14 en relación con

los artículos 17 y 18.

54. La Comisión unió las dos demandas el 12 de octubre de 1977, de acuerdo con el artículo 29 de su Reglamento de régimen interior, y las declaró admisibles el 5 de marzo de 1979.

55. En su informe de 8 de octubre de 1980 (artículo 31 del Convenio), la Comisión expresó la opinión de que había existido violación del artículo 13 del Convenio (diez votos contra dos y cuatro abstenciones). Además concluyó que no existía infracción del artículo 1 del Protocolo núm. 1 (diez votos contra tres) y del artículo 6, párrafo 1 (once votos contra cinco), y de los artículos 14, 17 y 18 (por unanimidad) del Convenio.

El informe contiene tres votos particulares.

EN DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN DEL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

56. Los demandantes denuncian la larga duración de los permisos de expropiación vinculados a la prohibición de construir que han afectado negativamente a sus inmuebles. Ven en ello un atentado ilícito a sus derechos sobre sus bienes, garantizados por el artículo 1 del Protocolo núm. 1, que establece:

«Toda persona física o moral tiene derecho a que se respeten sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causas de utilidad pública y en las condiciones previstas en la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes no pueden atentar contra el derecho de los Estados a establecer las leyes que juzguen necesarias para regular el uso de los bienes conforme al interés general o para asegurar el pago de impuestos u otras contribuciones.»

57. En su sentencia Marckx de 13 de junio de 1979, el Tribunal ha precisado el objeto de este artículo:

«Al reconocer a cada uno el derecho a respetar sus bienes, el artículo 1 garantiza sustancialmente el derecho de propiedad. Las palabras "bienes", "propiedad" y "uso de los bienes" dan una impresión clara y precisa; por un lado, los trabajos preparatorios lo confirman de manera inequívoca: los redactores no han hecho más que hablar de "derecho de propiedad" para designar la materia de los proyectos sucesivos de los que ha surgido el presente artículo 1» (serie A, núm. 31, p. 27, párrafo 63).

Hay que determinar si los demandantes pueden quejarse de una injerencia en este derecho y, en caso afirmativo, si estaba justificada.

1. Sobre la existencia de una injerencia en el derecho de propiedad de los demandantes

58. Los demandantes no cuestionan la legalidad intrínseca de los permisos de expropiación ni de las prohibiciones para construir. Ellos critican la duración de los plazos acordados en Estocolmo para instruir el procedimiento judicial que fijara la indemnización expropiatoria: cinco años, prorrogados por otros tres, después por cinco y al final por diez en el caso de la herencia Sporrang; diez años en el caso de la señora Lönnroth (párrafos 11-14 y 20). Denuncian además que se mantengan en vigor los permisos de expropiación y las

prohibiciones para construir durante un período tan largo: veintitrés y ocho años para los primeros; veinticinco y doce años para los segundos (párrafos 18 y 25). Subrayan los efectos negativos que habían producido sobre sus derechos de propiedad estas medidas relacionadas de esta forma. Habían perdido la posibilidad de vender sus inmuebles en condiciones normales de mercado. Añadían que corrían un riesgo demasiado grande si hubieran realizado inversiones en sus inmuebles y que si a pesar de todo hubieran efectuado trabajos después de la obtención de un permiso de construcción no hubieran tenido la oportunidad de reclamar, después de la expropiación, la plusvalía que se hubiera producido por dichos trabajos. Sostenían además que habrían tenido dificultades para obtenerla en el caso de que la hubieran pedido. Por último, recordaban la prohibición de construir sobre su propio suelo, calificado como "nueva construcción".

Sin pretender haber sido privados formal y definitivamente de sus bienes, los sucesores Sporrang y la señora Lönnroth alegaban que los permisos y prohibiciones en litigio sujetaban la libre disposición de sus bienes a limitaciones excesivas, sin que se les proporcionara compensación alguna. Los derechos de propiedad se encontraban, pues, vacíos de contenido durante la duración de la validez de las medidas en cuestión.

59. El Gobierno admite que como consecuencia del libre juego del mercado puede ser más difícil la venta o el alquiler de un inmueble gravado con un permiso de expropiación y que este inconveniente se acredita en función de la duración de validez del permiso. Reconoce también que las prohibiciones de construcción restringen el ejercicio normal del derecho de propiedad. Sin embargo, afirma que los permisos y las prohibiciones son inherentes a la ordenación urbanística y no suponen un atentado del derecho de propiedad «respecto de sus bienes» en el sentido del artículo 1 del Protocolo núm. 1.

60. El Tribunal no puede aceptar esta tesis.

Si se dejaba jurídicamente intacto el derecho de los interesados a disponer y usar de sus bienes, los permisos de expropiación no hubieran reducido tanto la posibilidad práctica de su ejercicio. Ellos afectan también a la sustancia misma de la propiedad, ya que reconocían con antelación la legalidad de una expropiación y autorizaban a la ciudad de Estocolmo a proceder de esta forma y cuando ellos lo consideraran oportuno. El derecho de propiedad de los demandantes era así precario y revocable. Por otro lado, la prohibición de construcción limitaba sin duda alguna el derecho de los demandantes a usar sus bienes.

El Tribunal estima además que hay que considerar en conjunto las prohibiciones y los permisos, excepto en el caso en que este análisis requiera una distinción entre ambos. En efecto, a pesar de que existen entre ellos evidentes vínculos jurídicos (párrafo 35) y que la duración de su validez es diferente, contemplan y persiguen objetivos idénticos: facilitar la realización del desarrollo de la ciudad según los planes sucesivos preparados a este respecto.

Los demandantes han sufrido, pues, una injerencia en su derecho de propiedad, que la Comisión ha subrayado correctamente; las consecuencias se han agravado sin duda alguna por la utilización conjunta de los permisos de expropiación y prohibición de construcción durante un largo período de tiempo.

2. Sobre la justificación de la injerencia en el derecho de propiedad de los demandantes

61. Resta por analizar si la injerencia constituida de una forma tal vulnera o no el artículo 1.

Este artículo contiene tres normas distintas. La primera, de carácter general, enuncia el principio de respeto a la propiedad; dicho principio se expresa en la primera frase del primer

párrafo. La segunda se refiere a la privación de la propiedad y a su sometimiento a ciertas condiciones, recogiendo en la frase segunda de dicho apartado. Por lo que respecta a la tercera, se reconoce a los Estados el derecho, entre otros, de reglamentar el uso de los bienes conforme al interés general y a poner en vigor las leyes que se juzguen necesarias para este fin; este principio se recoge en el segundo apartado.

El Tribunal debe asegurarse de la aplicación de las dos últimas de estas normas antes de pronunciarse sobre la observancia del cumplimiento de la primera.

a) Sobre la aplicación del segundo párrafo de la segunda frase del primer párrafo

62. Hay que recordar en primer lugar que las autoridades suecas no han procedido a la expropiación de los inmuebles de los demandantes.

Estos no han sido en ningún momento privados de su propiedad: ellos podían hacer uso de sus bienes, venderlos, dividirlos, hacer donación de los mismos o hipotecarlos.

63. En ausencia de una expropiación formal, es decir, de una transferencia de la propiedad, el Tribunal estima que hay que analizar la cuestión más allá de la experiencia y considerar la realidad de esta situación litigiosa (ver, «mutatis mutandis», la sentencia Van Droogenbroeck de 24 de junio de 1982, serie A, núm. 50, p. 20, párrafo 38). El Convenio protege derechos concretos y efectivos (sentencia Airey de 9 de octubre de 1979, serie A, núm. 32, p. 12, párrafo 24). Lo importante en este caso es si se ha producido una expropiación de hecho, como alegan los demandantes.

En opinión del Tribunal, los efectos que se alegan (párrafo 58) derivan todos ellos de la disminución de la disponibilidad de los bienes en cuestión. Ello es resultado de la limitación al derecho de la propiedad, que en este caso es precario, así como las consecuencias del mismo sobre el valor de los inmuebles. Sin embargo, a pesar de que haya perdido su sustancia, este derecho no ha desaparecido. Los efectos de las medidas en cuestión no han sido de tal naturaleza que se puedan asimilar a una privación de la propiedad. El Tribunal hace notar a este respecto que los demandantes han podido continuar usando sus bienes, y si las ventas de inmuebles en Estocolmo, por los permisos de expropiación y las prohibiciones de construcción, han sido mucho peores, la verdad es que subsiste la posibilidad de venta; según la información del Gobierno, ha habido varias ofertas de venta (párrafo 30). La segunda frase del primer párrafo no es de aplicación en el caso que nos ocupa.

b) Sobre la aplicación del segundo párrafo

64. La prohibición de construcción suponía una limitación «del uso de los bienes» de los interesados en el sentido del segundo párrafo.

65. Por otra parte, los permisos de expropiación no han producido una limitación o un control de este uso. Representan una etapa inicial en el proceso de privación de la propiedad y, por tanto, no se relacionan con la limitación del segundo párrafo. Hay que examinarlos a tenor de la primera frase del primer párrafo.

c) Sobre la observancia de la primera frase del primer párrafo relacionada con los permisos de expropiación

66. Las peticiones de los demandantes se referían, en primer lugar, a la duración de los plazos acordados en la ciudad de Estocolmo, que juzgan contrarios tanto al Derecho sueco como al Convenio.

67. La Ley de 1917 no contiene ninguna exposición sobre la duración del plazo durante el que el expropiante debe iniciar un procedimiento judicial tendente a fijar la indemnización de la expropiación, ni se refiere tampoco a la prórroga de la validez de los permisos.

Según la herencia Sporrong y la señora Lönnroth, la práctica usual desde la entrada en vigor de la Ley era que el plazo normal de citación para comparecer ante el Tribunal fuera de un año. Como han transcurrido, respectivamente, cinco y seis años, los permisos iniciales eran contrarios a la Ley, así como también lo eran las tres prórrogas de los permisos relativos a los inmuebles de la herencia Sporrong. El Estado responde que el otorgamiento y la prórroga de los permisos respetan el Derecho sueco; el Gobierno, habilitado para fijar la duración del permiso inicial, tiene así competencia en ausencia de un texto en sentido contrario para prorrogarlo.

68. El Tribunal considera que no se resuelve la controversia a la luz de la interpretación de la Ley sueca. Incluso si los permisos en litigio fueran contrarios a la Ley, su conformidad con la misma no significa su compatibilidad con el derecho que garantiza el artículo 1.

69. La circunstancia de que los permisos no entren en la segunda frase del primer párrafo ni en la segunda frase del mismo no implica una injerencia en este derecho enunciado en la primera frase del primer párrafo.

A los fines de esta disposición, el Tribunal debe buscar si se mantiene el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo (ver, «mutatis mutandis», la sentencia del 23 de julio de 1968 en el caso «lingüístico belga», serie A, núm. 6, p. 32, párrafo 5)».

En cuanto al conjunto del Convenio, la fórmula para asegurar un equilibrio de esta naturaleza se refleja en la estructura del propio artículo 1.

El agente del Gobierno ha reconocido la necesidad de un equilibrio de esta naturaleza. Según la Ley de Expropiación, ha subrayado en la audiencia de la mañana del 23 de febrero de 1982 que sólo debe otorgarse un permiso de expropiación si no se ha podido encontrar otro medio para la consecución del interés público; con esta aseveración es necesario medir plenamente los intereses del individuo y el interés público.

El Tribunal no ha perdido de vista esta preocupación del legislador; además, juzga natural que en un campo tan complejo y difícil como la ordenación de las grandes ciudades el Estado cuente con un amplio margen de apreciación para llevar a cabo su política urbanística. Sin embargo, el Tribunal no puede renunciar a su poder de control. A él le corresponde verificar si el equilibrio se ha preservado de una forma compatible con el derecho de los demandantes al «respeto de sus bienes» en el sentido de la primera frase del artículo 1.

70. La legislación en vigor en aquel tiempo se caracterizaba por su rigidez. Además de una restricción pura y simple del permiso de construcción, que exigía el acuerdo del Ayuntamiento, no se ofrecía ningún medio para modificar, después de realizado, la situación de los propietarios afectados. El Tribunal señala a este respecto que los permisos acordados en la ciudad de Estocolmo fueron, en el caso de la herencia Sporrong, por un período de cinco años, la prórroga por tres años más, después por cinco y por fin por diez; en el caso de la señora Lönnroth su duración fue de diez años. En la práctica quedaban en vigor durante veintitrés y ocho años, respectivamente. Durante todo este período la propiedad de los demandantes quedó en una situación de completa incertidumbre y no tenían derecho a que fueran tenidas en cuenta por el Gobierno sueco las dificultades por las que estaban pasando. El informe de la

Comisión da un ejemplo. La señora Lönnroth había pedido al Gobierno que se retirase el permiso de expropiación. El Ayuntamiento le respondió que los planes existentes no le autorizaban a ninguna derogación; por su parte, el Gobierno rechazó la petición, alegando que no podía revocar el permiso sin el consentimiento expreso del Ayuntamiento (párrafo 21).

El Tribunal no desconocía el interés de la ciudad de Estocolmo para ejercer su facultad de expropiación de inmuebles, a fin de llevar a cabo sus planes. Sin embargo, no se explica cómo la legislación sueca ha excluido la posibilidad de reconsiderar los permisos de expropiación ya acordados y en vigor cuando tienen tan larga duración, los intereses de la ciudad y los de los propietarios. En concreto, la ausencia de una posibilidad de esta naturaleza se revela como menos satisfactoria que los proyectos urbanísticos de origen que preveían estos permisos de expropiación y con ellos el destino de las propiedades de los demandantes que han sufrido tantas modificaciones.

71. Como establece la exposición de motivos del Proyecto de Ley de 1972, el Gobierno sueco ha reconocido que «el sistema existente presentaba en este punto serios inconvenientes para la propiedad»:

«Naturalmente, el otorgamiento de un permiso de expropiación le coloca en una situación de incertidumbre. En la práctica ve restringir considerablemente las posibilidades de disponer de su inmueble tanto para la venta como para la cesión de su uso y de construcción. Puede también tener dificultades para decidir los gastos de mantenimiento o modernización. Evidentemente, los inconvenientes que resultan de este permiso se agravan si existe un período largo antes de llevarse a cabo el procedimiento judicial» («Kungl. Maj: ts proposition», núm. 109, 1972, p. 227).

La Ley de 1972 tiene en cuenta parcialmente estas preocupaciones. Si bien no prevé una indemnización a los propietarios que hubieran sufrido un perjuicio como consecuencia de la duración del permiso, les permite beneficiarse de una limitación en el plazo de citación para comparecer ante el Tribunal Hipotecario si prueban que han sufrido un perjuicio como consecuencia de la expropiación que todavía está pendiente de realización (párrafo 37). Sin embargo, este supuesto no es aplicable al caso (párrafo 39) y consecuentemente no puede ayudar a los demandantes a superar las dificultades que ellos podían probar.

72. El Tribunal constata además que la existencia durante todo este período de las prohibiciones de construcción han acentuado aún más las repercusiones perjudiciales de la duración de los permisos. La plena disposición del derecho de propiedad por los demandantes se ha visto limitada durante veinticinco años en el caso de la herencia Sporrang y por doce en el de la señora Lönnroth. Sobre este punto, el Tribunal señala que en 1967 el Ombudsman parlamentario estimó incompatibles con lo que debería prevalecer en un Estado de Derecho los efectos negativos, pudiendo resultar para los propietarios auténticas prohibiciones por un largo período de tiempo (párrafo 42).

73. Relacionadas de esta forma, las dos medidas han creado una situación que ha roto el justo equilibrio que debe existir entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general: la herencia Sporrang y la señora Lönnroth han soportado una carga especial y exorbitante que sólo hubiera sido legítima si hubieran podido reclamar la reducción de los plazos o exigir una reparación. Sin embargo, la legislación sueca excluía en ese tiempo estas posibilidades y excluía, en todo caso, la segunda de ellas.

En opinión del Tribunal, no es oportuno en este estado de la cuestión determinar si los demandantes han sufrido realmente un perjuicio (ver, «mutatis mutandis», la sentencia Marckx precitada, serie A, número 31, p. 13, párrafo 27) en su situación jurídica el equilibrio

se había destruido.

74. Los permisos en cuestión, que se vieron agravados por las prohibiciones de construcción, han violado el artículo 1 en el caso de los dos demandantes.

d) Sobre la observación del artículo 1 en lo que concierne a las prohibiciones de construcción.

75. Teniendo en cuenta todo lo dicho, el Tribunal no estima necesario determinar si las prohibiciones de construcción, vistas en sí mismas, han violado también el artículo 1.

II. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DE LOS ARTÍCULOS 17 y 18 DEL CONVENIO RELACIONADOS CON EL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

76. Los demandantes fundan también sus argumentos en los artículos 17 y 18 del Convenio. Afirman que el ejercicio de su derecho respecto de sus bienes se ha visto sometido a «limitaciones mucho más amplias de las previstas» en el artículo 1 del Protocolo núm. 1 y este propósito no se menciona en el citado artículo.

La Comisión se ha pronunciado unánimemente en el sentido de que no existe violación de este artículo.

Constatando que el artículo 1 del Protocolo número 1 se ha violado, el Tribunal considera que no es necesario examinar los artículos 17 y 18 del Convenio en el presente caso.

III. SOBRE LA VIOLACIÓN DEL ARTICULO 14 DEL CONVENIO EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUMERO 1

77. Los demandantes, invocando el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo número 1, consideran que han sido víctimas de una discriminación si se compara a las dos categorías de propietarios: aquellos que no han sido expropiados y los propietarios que sí lo han sido, según el Derecho sueco y el Convenio.

El Tribunal no acepta este argumento, pues no se funda en ninguna prueba recogida en el informe.

IV. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 6, PARRAFO 1, DEL CONVENIO

78. Según los demandantes, sus quejas relativas a los permisos de expropiación afectando a sus inmuebles no han sido objeto de tratamiento por los Tribunales suecos ni lo pueden ser; ellos alegan que esto viola el artículo 6, párrafo 1, del Convenio, que dice:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativamente, de forma pública y en un tiempo razonable por el Tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, que decidirá sobre los derechos y obligaciones de carácter civil y sobre toda acusación en materia penal (...).»

1. Sobre la aplicación del artículo 6, párrafo 1

79. El derecho de propiedad de los demandantes revela sin duda alguna un carácter civil, que no ha sido puesto en discusión en este caso. Queda por conocer si existe controversia a este respecto entre los demandantes y las autoridades suecas.

80. Reconociendo que se trata de un procedimiento de expropiación que afecta a un derecho

de carácter civil, la Comisión estima que los procesos de expropiación acordados en virtud de la Ley de 1917 no suponen una impugnación de los derechos y obligaciones de carácter civil de los propietarios. Concluye que el procedimiento administrativo de otorgamiento de la prórroga del permiso afectando a los inmuebles de los demandantes escapaba a lo establecido en el artículo 6, párrafo 1.

El Tribunal no puede compartir esta opinión. En su sentencia *Le Compte, Van Leuven y De Meyere* de 23 de junio de 1981 precisa que el artículo 6, párrafo 1, «no se aplica solamente a un procedimiento en curso, sino que también puede invocarse en cualquier otro, al estimarse la ilegalidad en el ejercicio de uno de sus derechos (de carácter civil), señalando que no se ha tenido ocasión de someter a una impugnación de esta naturaleza ante un Tribunal a tenor de las exigencias del artículo 6, párrafo 1» (serie A, núm. 43, p. 20, párrafo 44, con reenvío a la sentencia *Golder* de 21 de febrero de 1975, serie A, número 18).

Tiene poca importancia que se trate de una impugnación relativa a un acto administrativo realizado por la autoridad competente y en virtud de potestades públicas (ver, «*mutatis mutandis*», la sentencia *Ringeisen* de 16 de julio de 1971, serie A, número 13, p. 39, párrafo 94, y sentencia *König* de 28 de junio de 1978, serie A, núm. 27, p. 32, párrafo 94).

En este caso, los interesados subrayan que ellos no han tenido oportunidad de apelar ante un Tribunal con capacidad para examinar la situación creada por el otorgamiento o prórroga de un permiso de expropiación.

81. En relación con la legalidad de este otorgamiento o prórroga, la herencia *Sporrong* y la señora *Lönnroth* invocan la práctica de que el plazo normal de citación para comparecer ante un Tribunal fuera de un año (párrafo 67); sostienen que plazos tan largos acordados en su caso no son compatibles con la ley sueca. El Gobierno, por su parte, no acepta esta interpretación. El Tribunal recuerda que no es de su competencia dejar sin contenido esta controversia (párrafo 68). La existencia y la seriedad de la misma muestran, sin embargo, que el problema se plantea en los términos del artículo 6, párrafo 1. De acuerdo con los demandantes, que juzgaban ilegal la adopción o la prórroga de medidas que atentaran contra su derecho de propiedad y en vigor por una duración tal, tenían el derecho de que el Tribunal conociera esta cuestión según el Derecho interno.

82. Los interesados denuncian también la imposibilidad de exigir, en justicia, la reparación del perjuicio que se les ha causado por la expropiación, así como por la prohibición de construir. El Tribunal no juzga necesario examinar este tema, pues acaba de concluir que existe una impugnación.

83. En resumen, los permisos de expropiación que afectan a los inmuebles de los demandantes están relacionados con un derecho de carácter civil y dan lugar, por lo que se refiere a su duración y validez, a una «impugnación» en el sentido del artículo 6, párrafo 1.

2. Sobre la observación del artículo 6, párrafo 1

84. El Tribunal debe asegurarse que el Derecho sueco otorga a los demandantes el derecho a la justicia, que tiene uno de sus aspectos en instruir un procedimiento ante el Tribunal competente en materia civil (sentencia *Golder* precitada, serie A, número 18, párrafo 36). Hay, pues, que analizar si la herencia *Sporrong* y la señora *Lönnroth* han tenido la posibilidad de acudir a los Tribunales para contestar a la legalidad de las decisiones del Consejo Municipal y del Gobierno en lo que se refiere al otorgamiento o prórroga de los permisos de expropiación por un período largo de tiempo.

a) El control de legalidad de las decisiones del Consejo Municipal

85. Según el Gobierno, los demandantes hubieran podido poner en causa la regularidad de las decisiones por las que el Ayuntamiento de Estocolmo pedía al Gobierno otorgar o prorrogar los citados permisos.

Es verdad que en tanto que estas decisiones fuesen conocidas por los demandantes -a pesar de la ausencia de notificación individual, ellos podían haber apelado esta cuestión al Tribunal Administrativo Supremo (párrafo 43). Sin embargo, sus peticiones no eran más que medidas de carácter preparatorio; para ellos no existía un derecho de carácter civil. Además, su legalidad no dependía necesariamente de los criterios que el Gobierno pudiera adoptar sobre este punto.

b) El control de la legalidad de las decisiones del Gobierno

86. Las decisiones gubernamentales de otorgamiento y prórroga de permisos no son susceptibles de recurso ante la jurisdicción administrativa.

En verdad, los propietarios pueden apelar su regularidad pidiendo al Tribunal Administrativo Supremo reabrir el procedimiento, pero ellos deben, en la práctica, fundarse en motivos idénticos o análogos a los señalados en el párrafo 58, artículo 1, del Código de Procedimiento Judicial (párrafo 50). Además se trata de una vía de carácter extraordinario -como admite el Gobierno- y se utiliza en muy pocas ocasiones. El Tribunal Administrativo Supremo no conoce del fondo de los asuntos al controlar la admisión de un recurso de esta naturaleza; en este estado de la cuestión lo único que procede es un examen completo de las medidas referentes a un derecho de carácter civil (ver, «mutatis mutandis», la sentencia Le Compte y Van Legen precitada, serie A, núm. 43, pp. 23, 24 y 26, párrafos 51, 54 y 60). Un examen de esta naturaleza no tendría lugar ante este Tribunal o ante otra jurisdicción o autoridad nada más que en el caso de que una petición fuese declarada admisible. En resumen, los recursos no satisfacían las exigencias establecidas por el artículo 6, párrafo 1.

87. En resumen, la causa de la herencia Sporrang y de la señora Lönnroth no hubiera podido dirigirse a un Tribunal competente para determinar todos los aspectos de este caso. Existe, pues, una violación del artículo 6, párrafo 1, en el caso de las dos demandas.

V. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTICULO 13 DEL CONVENIO

88. Los demandantes afirman que se les ha privado de todo recurso efectivo ante una instancia nacional contra las violaciones que ellos denuncian, y para ello invocan el artículo 13, que establece:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene el derecho a recurrir ante una instancia nacional, aunque la violación hubiera sido cometida por personas que ejerzan funciones oficiales.»

En su informe, la Comisión expresa la opinión de que ha habido violación de este artículo. El Gobierno no comparte esta opinión, sobre todo en su memoria de 31 de julio de 1981, consagrada exclusivamente a analizar este problema.

Por su parte, en su decisión relativa al artículo 6, párrafo 1, el Tribunal estima que no corresponde examinar el asunto bajo el ángulo del artículo 13; las exigencias de este último son menos estrictas que las establecidas en el artículo 6, párrafo 1, y están incluidas en ellas en este caso (sentencia Airey precitada, serie A, núm. 32, p. 18, párrafo 35; ver también,

«mutatis mutandis», sentencia De Wilde, Ooms y Versyp de 18 de julio de 1971, serie A, núm. 12, página 46, párrafo 95, y sentencia Golder precitada, serie A, núm. 18, pp. 15 y 16, párrafo 33).

VI. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50 DEL CONVENIO

89. En las audiencias de 23 de febrero de 1982, los consejeros de los demandantes declararon que si el Tribunal constataba una violación, sus clientes demandarían, a tenor del artículo 50, una satisfacción equitativa por el daño material sufrido y por las costas y gastos anexos. Estimando que sus pretensiones dependerían en gran medida de la sentencia, sugerían plantear este problema más adelante.

El Gobierno se limita a precisar que por el momento no adopta ninguna posición en relación con el artículo 50.

De acuerdo con el artículo 47 bis del Reglamento, la cuestión no es de aplicación a este caso. Por ello el Tribunal se reserva y determina el procedimiento ulterior, teniendo en cuenta la hipótesis de un acuerdo entre el Estado y los demandantes.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. Dice, por diez votos contra nueve, que ha habido violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 en el caso de los dos, demandantes.

2. Dice, por unanimidad, que no es necesario examinar el caso a tenor de los artículos 17 y 18 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

3. Dice, por unanimidad, que no ha habido violación del artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

4. Dice, por doce votos contra siete, que ha habido violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio en los dos casos de los demandantes.

5. Dice, por unanimidad, que no es necesario examinar el caso a tenor del artículo 13 del Convenio.

6. Dice, por unanimidad, que la cuestión de la aplicación del artículo 50 no se encuentra en estado de decisión.

EN CONSECUENCIA,

a) Reserva su decisión en este punto.

b) Invita a la Comisión a presentarle, en el plazo de dos meses a contar del pronunciamiento de la presente sentencia, las observaciones sobre esta cuestión y, en especial, a que le de conocimiento de todo lo alegado por el Gobierno y por los demandantes.

c) Se reserva el procedimiento ulterior y delega en su Presidente el poder fijarlo en caso de necesidad.

Dado en francés y en inglés, siendo fehaciente el texto francés, en el Palacio de los Derechos

Humanos de Estrasburgo el 20 de septiembre de 1982.

Firmado: Gérard Wiarda

PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen

SECRETARIO

Esta sentencia contiene, conforme a los artículos 51, párrafo 2, del Convenio y 50, párrafo 2, del Reglamento, los siguientes votos particulares:

- Voto particular conjunto de los jueces señores Zekia, Cremona, Thor Vilhjalmsson, Lagergren, Sir Vicent Evans, Macdonald, Bernhardt y Gersing relativo al artículo 1 del Protocolo número 1.

- Voto particular del juez señor Cremona sobre el artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

- Voto particular del juez señor Thor Vilhjalmsson sobre el artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

- Voto particular del juez señor Lagergren sobre el artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

- Voto particular conjunto de los jueces señores Pinheiro Farinha, Sir Vicens Evans, Macdonald, Bernhardt y Gersing sobre el artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

- Voto particular del juez señor Walsh.

VOTO PARTICULAR

COMÚN DE LOS JUECES SEÑORES ZEKIA, CREMONA, THOR VILHJALMSSON, LAGERGREN, SIR VINCENT EVANS, MACDONALD, BERNHARDT Y GERSING SOBRE EL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO NUM. 1

1. Sentimos no estar de acuerdo con la conclusión de la mayoría del Tribunal, según la cual ha existido violación del artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio, ni con la forma en que la sentencia interpreta y aplica este artículo.

2. La constitución de la violación del artículo 1 del Protocolo se basa en un razonamiento que no corresponde ni a la finalidad ni al sentido real de esta disposición.

La mayoría encuentra que, en primer lugar, ha habido injerencia en el ejercicio del derecho de propiedad de los demandantes en el sentido en que se formula en la primera frase del artículo 1 del Protocolo. Reconocemos que los permisos de expropiación y la prohibición de construir tienen por efecto combinado relacionarlo con el derecho de propiedad «al libre disfrute de sus bienes (right to the peaceful enjoyment of their possessions)».

La sentencia revela además que la segunda frase del primer párrafo no es de aplicación al presente caso, en lo que estamos de acuerdo.

Sin embargo, la mayoría excluye la aplicación de este segundo párrafo (párrafo 65 de la

sentencia). El motivo invocado en su opinión no nos parece convincente. Se trata simplemente de subrayar que los permisos de expropiación no tratan de limitar ni controlar el uso de los bienes de los demandantes, sino que representan una etapa inicial en un proceso de privación de la propiedad. Así no se tiene en cuenta de hecho, que parece admitido en otro pasaje de la sentencia, que hay que encararlo en relación con la prohibición de construir. Como establece correctamente el párrafo 60 de la sentencia, «en efecto, a pesar de que no existe un vínculo jurídico entre ellas y que su validez sea diferente, se complementan y persiguen un objetivo idéntico: facilitar el desarrollo de la ciudad según los planes sucesivos preparados a este fin».

Al eliminarse la segunda frase del primer párrafo, así como el segundo, la mayoría del Tribunal estima, al aplicar solamente el primer párrafo del artículo, necesario «analizar si se ha mantenido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo».

No nos pronunciamos sobre esta interpretación de la primera frase del artículo 1, pues nuestras conclusiones se fundan sobre la aplicación del segundo párrafo.

3. Comprendemos de forma diferente la manera de interpretar y aplicar el artículo 1 en este caso concreto.

La primera frase del artículo ofrece una garantía a la propiedad privada. Se trata de una cláusula general que protege tanto a los individuos como a las personas morales privadas contra los atentados que se realicen sobre sus bienes. Los Estados modernos están obligados, sin embargo, en interés de la colectividad, a regular el uso de los bienes privados en muchos aspectos. Hay siempre responsabilidades y necesidades sociales relacionadas con la propiedad y el uso de estos bienes. Las disposiciones siguientes del artículo 1 reconocen estas necesidades y responsabilidades, así como los derechos que corresponden a los Estados. La esencia misma del urbanismo es regular el uso de los bienes, comprendiendo los bienes privados en base al interés general.

Es obvio que para la aplicación del segundo párrafo a las restricciones al uso de los bienes privados deba dejarse al propietario por lo menos un cierto grado de libertad, pues de lo contrario equivaldría a una privación total; en este caso no subsistiría ningún uso. Sin embargo, el hecho de que las medidas que se adopten pudieran desembocar en la expropiación de los bienes inmuebles a los que hacemos referencia no constituiría un elemento decisivo contra la aplicación de este segundo párrafo. Cuando el uso de un bien se hace imposible, cualquiera que sea la restricción impuesta, esta disposición permanece aplicable incluso si la intención subyacente es privar a la propiedad de sus bienes, como es el caso que nos ocupa. Esto se ve confirmado, en concreto, por el hecho de que una privación de esta naturaleza no ha tenido lugar en realidad. Los propietarios han podido usar sus inmuebles a pesar de las restricciones impuestas por el Estado. Estas limitaciones temporales se refieren, sobre todo, a posibles expropiaciones futuras.

Pensamos, pues, que el segundo párrafo es de aplicación al presente caso.

La siguiente cuestión es saber si estas medidas se justifican en este caso. Este párrafo, redactado en términos muy enfáticos, declara que las disposiciones del artículo 1 «no comportan un atentado al derecho de los Estados de establecer las leyes que juzguen necesarias para regular el uso de los bienes conforme al interés general». En el párrafo 64 de la sentencia Marckx de 13 de junio de 1979 (serie A, número 31, p. 28), el Tribunal juzgó que «este párrafo dotaba a los Estados para convertirse en únicos jueces para determinar la necesidad de una ley de esta naturaleza». El interés general que origina el nacimiento de las leyes suecas pertinentes en este caso es evidente. Una legislación destinada a facilitar el

urbanismo, en particular en grandes ciudades, como Estocolmo, es algo normal en los Estados y comporta el establecimiento de disposiciones tendentes a permitir a las autoridades que reglamenten el uso y la expropiación de los bienes y a prever la expropiación con fines de reordenación y otros objetivos de interés general.

Es, por tanto, que las medidas adoptadas por las autoridades suecas en virtud de las leyes pertinentes son las que concretan el problema. Las palabras «no pueden atentar contra el derecho que poseen los Estados» tienen manifiestamente por finalidad un gran margen de apreciación. Sin embargo, el Tribunal debe asegurar no solamente la legalidad de las medidas en cuestión en relación con el Derecho sueco, sino también la ausencia de incompatibilidad entre éstas y el objetivo legítimo de la reglamentación en el uso de los bienes en base al interés general.

Compartimos la opinión de la Comisión según la cual no hay razón para dudar de la legalidad de las medidas adoptadas en este caso (párrafos 106 y 109 del informe de la Comisión).

Los demandantes alegan que no existe ningún interés general que justificara la duración de estas medidas. Nosotros no pensamos que la duración de las mismas haya excedido los plazos que las autoridades del Estado pudieran juzgar razonablemente conforme al interés general.

El urbanismo moderno exige, especialmente en las grandes zonas urbanas, reflexiones y evaluaciones muy difíciles y su puesta en práctica exige a menudo períodos de tiempo considerables. Asimismo, no se puede negar que la planificación y los preparativos de un proyecto de ordenación urbana puedan cambiar en función de la evolución de las convicciones y expectativas de la colectividad. Esto es lo que ha ocurrido con las modificaciones llevadas a cabo en los planes de la ciudad de Estocolmo. Durante años la idea de agrandar las vías de circulación que atraviesan los barrios céntricos de la ciudad ha determinado la necesidad de potenciar nuevas zonas peatonales, transportes colectivos y preservación y restauración de los edificios existentes. Muchas otras ciudades y Estados han conocido una evolución parecida.

En verdad, los permisos de expropiación y las prohibiciones de construcción se han mantenido en vigor durante un cierto número de años y en el caso de la herencia Sporrang durante más de veinte, lo que es mucho tiempo. Por otro lado, el Gobierno sueco ha dado explicaciones convincentes. Hay, pues, que tener en cuenta la situación jurídica y de hecho de los propietarios durante el período que han durado las restricciones. Ellos continúan siendo propietarios privados y han conservado el uso de sus inmuebles en parecidas circunstancias a las que se encuentran otros. Ellos tenían el derecho de disponer de sus bienes en situación análoga a la que tienen otros propietarios. Les estaba permitido pedir una autorización para reconstruir y mejorar sus inmuebles dentro de los límites inherentes a todo proyecto de urbanismo; de hecho, la herencia Sporrang y la señora Lönnroth pidieron en 1970 una autorización para proceder a modificaciones en sus inmuebles y la obtuvieron. No hay que olvidar que los propietarios de los inmuebles en una sociedad moderna son tributarios de otros factores, tales como las decisiones oficiales del tipo a las que nos referimos aquí. Tan pronto como las autoridades revelan sus instancias en cuanto al uso futuro de los terrenos y los inmuebles situados en determinadas zonas, los propietarios pueden sufrir los efectos perjudiciales, como ocurre con los demandantes en este caso.

Tomando en conjunto todos estos aspectos, no se puede concluir que las medidas adoptadas por las autoridades suecas, especialmente desde el punto de vista de su duración, sean contrarias a los términos del segundo párrafo del artículo 1, incluso aunque se pueda demostrar que existen efectos perjudiciales para los propietarios.

4, Pensamos por estas razones que el artículo 1 del Protocolo núm. 1 no se ha violado en este

artículo concreto.

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ CREMONA RELATIVO AL ARTICULO 6, PÁRRAFO 1, DEL CONVENIO

Conjuntamente con varios de mis colegas, ya he expresado mi desacuerdo con la conclusión de la mayoría, según la cual ha habido violación en este caso del artículo 1 del Protocolo núm. 1. Expondré aquí brevemente las razones por las cuales creo que existe, como expresa la mayoría, una violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

El Tribunal ha tenido ya ocasión de decir que el artículo 6, párrafo 1, garantizaba el acceso a un Tribunal en caso de violación de los derechos y obligaciones de carácter civil (sentencia Golder de 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, p. 18, párrafo 36). También ha juzgado que «se puede invocar esta disposición por cualquiera que estime que existe una injusticia en el ejercicio de estos derechos de carácter civil y se queje de no haber tenido la oportunidad de someterse a un Tribunal que responda a las exigencias del artículo 6, párrafo 1» (sentencia Le Compte y Van Legen de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 23, p. 20, párrafo 44).

Tal es la situación según mi opinión en este caso. Considerando: a) que los demandantes cuestionaban la legalidad de la adopción o prórroga de determinadas medidas (permiso de expropiación) adoptadas por las autoridades suecas y que afectaban a sus inmuebles; b) que según el Derecho sueco los permisos de expropiación determinan ya la legalidad de la medida expropiatoria que seguirá eventual-mente y que no podrá ser alegada ante un Tribunal (punto importante formulado por el señor Frowein en su opinión particular expresada en el anexo del informe de la Comisión, página 76), y c) que los derechos afectados de esta manera eran derechos de propiedad, los cuales tienen ciertamente un carácter civil, concluyo que los demandantes trataban de alegar sus derechos de carácter civil o, dicho de otra forma, que por su parte había una reivindicación de sus derechos de carácter civil. Por ello, según el artículo 6, párrafo 1, hubieran podido someter sus quejas a un Tribunal que respondiera a las exigencias de esta disposición, pero ellos se encontraron ante la imposibilidad de llevarlo a cabo.

Así, durante el tiempo en que una pretensión de este género no es manifiestamente inútil o vejatoria toda especulación en el caso que nos ocupa, posible o probable (si no habían podido someter a un Tribunal), no puede constituir más que un ejercicio vano que modifique la posición expuesta más arriba. Incluso la opinión que podamos tener en cuanto a la legalidad o ilegalidad de estas medidas no es verdaderamente pertinente para la respuesta en el presente caso (artículo 6, párrafo 1).

Los demandantes permanecen, pues, directamente afectados por estas medidas, contestadas por su legalidad, y tenían el derecho de verificar por un Tribunal la legalidad o ilegalidad de tales medidas a tenor de lo establecido en el artículo 6, párrafo 1.

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ THOR VILHJALMSSON RELATIVO AL ARTICULO 6, PÁRRAFO 1, DEL CONVENIO

Pienso que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 en este caso. Tampoco encuentro que haya existido violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio. Sobre el primer punto me remito al voto particular expresado conjuntamente con otros colegas. Por lo que se refiere al artículo 6, párrafo 1, no me puedo adherir a la opinión expresada por los otros jueces. Mi tesis se puede resumir así: En el párrafo 79 de la sentencia, la mayoría del Tribunal declara que los derechos en litigio de los demandantes tenían, sin género de dudas, un carácter civil. A este respecto estamos de acuerdo. Además, yo no veo que haya habido «una contestación»

sobre los derechos de carácter civil. Sin embargo, no veo que se haya producido una «impugnación de los derechos de carácter civil».

Está claro, de acuerdo con el Derecho sueco, que los demandantes no podían en la práctica rebatir ante los Tribunales los términos de expropiación que afectaban a sus inmuebles. Me reenvío aquí a los párrafos 48 y 50 de la sentencia. Si hubiera habido una violación del artículo 6, párrafo 1, resultaría que el Estado demandado tendría la obligación de dar a los demandantes la oportunidad de presentar ante un Tribunal una argumentación carente de fundamento jurídico según las normas suecas, de carácter constitucional, sobre el poder judicial de control de los actos del Gobierno. Resultaría así que el artículo 6, párrafo 1, que se refiere al derecho a la justicia, regiría indirectamente las normas constitucionales de carácter fundamental. Considero que esta interpretación es imposible. En consecuencia, no existe conflicto o desacuerdo susceptible de tratarse por un Tribunal sueco. El artículo 6, párrafo 1, no impone al Estado demandado ninguna obligación para modificar la situación.

Por esta razón, el artículo 6, párrafo 1, no es aplicable al caso.

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ LAGERGREN RELATIVO AL PÁRRAFO 1 DEL ARTICULO 6 DEL CONVENIO

Por lo que respecta a la aplicación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio, en el caso que nos ocupa estimo que no está en juego ningún derecho de carácter civil, ni hay un verdadero conflicto a resolver por un Tribunal nacional.

Para la mayoría de la Comisión (párrafo 147 del informe) los permisos de expropiación no han tenido ningún efecto jurídico sobre el derecho de propiedad de los demandantes. Estos han conservado intactos sus títulos de propiedad, así como su facultad de vender, habitar o arrendar sus inmuebles. Sin embargo, en su calidad de titulares de un derecho de carácter civil como es el derecho de propiedad, ellos se encuentran bajo la amenaza casi permanente de una expropiación. En opinión de la Comisión, el perjuicio que se les causó por los permisos de expropiar era de naturaleza indirecta y «de facto», sin efectos jurídicos sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil.

En contra de esto, la opinión del señor Frowien, compartida por los señores Trechsl, Melchior y Sampo, es que ha existido una violación del artículo 6, párrafo 1, ya que los demandantes no han tenido la posibilidad de dirigirse a un Tribunal que juzgase la legalidad del otorgamiento o de la prórroga de los permisos de expropiación. Para el señor Frowein, el otorgamiento del permiso no era sino la primera etapa, que determinaba, según el Derecho sueco, la legalidad de la medida de expropiación, y que, por tanto, no podía ser alegado ante un Tribunal; era, pues, decisivo para determinar esta legalidad.

Si el otorgamiento mismo del permiso se hubiera puesto en juego, yo me inclinaría a suscribir la opinión presentada por esta minoría, es decir, que el otorgamiento del permiso era decisivo para los derechos de propiedad de los demandantes y que la legislación sueca no ofrecía las vías de recurso exigidas por el párrafo 1 del artículo 6.

Sin embargo, como establece el Tribunal (párrafo 58 de la sentencia), los demandantes no han cuestionado la legalidad intrínseca de los permisos de expropiar, se limitan a quejarse de la duración de tales permisos y de sus prórrogas, y sostienen que la duración del plazo en sus casos no era conforme con la Ley de 1917. Así, el único punto sobre el que se cuestiona la legalidad de las medidas que se han tomado en este caso se refiere a la duración de los permisos de expropiación. Así, según mi opinión, la decisión referente a la duración de tales permisos, cuestión de procedimiento o de hecho, no equivale a considerar una violación de los

derechos de carácter civil. La simple fijación del plazo para el permiso de expropiación es decisiva en estos derechos. Ello basta para excluir la aplicación del artículo 6, párrafo 1, sin que sea necesario profundizar sobre la cuestión de si ha existido o no violación.

Me gustaría, sin embargo, examinar esta última cuestión. La Ley de 1917 no contiene disposiciones referentes a la duración del período en el cual los expropiados deben iniciar un procedimiento judicial para fijar la indemnización de expropiación ni sobre la prórroga de la validez del permiso de expropiar. La Comisión declara (párrafo 107 del informe) que la fijación inicial de estos plazos es una decisión del Gobierno y que, según una interpretación conforme a esta Ley, el propio Gobierno es igualmente competente para reconsiderar sus decisiones sobre estos permisos. La propia Comisión estima, pues, legales tales permisos de cinco y diez años dados por el Gobierno en sus resoluciones de 31 de julio de 1956 y 24 de septiembre de 1971, así como las tres prórrogas de los permisos de expropiación en los casos de la herencia Sporrong (ver también el voto particular de otros de mis colegas y el mío propio en el artículo 1 del Protocolo núm. 1).

El Tribunal resume así la tesis de los demandantes y del Gobierno sobre este punto (párrafo 67 de la sentencia):

«Según la herencia Sporrong y la señora Lönnroth, la práctica constante desde la entrada en vigor de la Ley era que el plazo normal de citación para comparecer ante un Tribunal Hipotecario fuera de un año. Como el plazo máximo en el caso que nos ocupa era de cinco y de diez años, respectivamente, se alega que no existía una base legal en los permisos originales, y lo mismo se alega respecto de las tres prórrogas de los permisos que se refieren al inmueble de la herencia Sporrong.

El Estado respondió que el otorgamiento y la prórroga de los permisos respetaban el Derecho sueco: el Gobierno es competente para fijar el permiso inicial y, en ausencia de un texto en sentido contrario, también podía prorrogarlo.»

Bajo la rúbrica «sobre la aplicación del artículo 6, párrafo 1», el Tribunal (párrafo 81 de la sentencia) declara que «no considera conveniente inmiscuirse en esta controversia (...). Sin embargo, la existencia y la seriedad de esta diferencia demuestra que se plantea un problema en relación con el artículo 6, párrafo 1». Concluye el Tribunal que los demandantes tenían derecho a un Tribunal que conociera esta cuestión, según el Derecho interno.

Lamento no poder compartir esta conclusión. Es comprometido decir si una controversia es seria o verdadera (sentencia *Le Compte, Van Leuven y De Meyere* de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, página 20, párrafo 45), pero en casos excepcionales como el presente es necesario abordarlo. Los argumentos que se invocan por el Gobierno sobre la prohibición de la Ley de 1917 corresponden, en mi opinión, a las normas de interpretación actualmente admitidas en el Derecho sueco. Además, el eminente representante de los demandantes no ha citado ninguna fuente doctrinal en que apoyar su tesis, según la cual no existía base legal para establecer la duración inicial de los permisos ni para sus tres prórrogas. Sin duda, tan largos permisos (particularmente en Estocolmo) han suscitado vivas críticas, pero no conozco ninguna opinión calificada que los tachase de ilegales o contrarios a la legislación sueca en vigor.

La más auténtica expresión de la tesis según la cual no existe una duración máxima para un permiso inicial y que el Gobierno, tanto en virtud de la Ley de 1917 como de la de 1972, estaba habilitado para prolongar estos permisos, se encuentra con toda seguridad en los trabajos preparatorios de la Ley de 1972. La Comisión «Expropriation Suntredigen» establece en su informe acerca del proyecto sobre el que se aprobó la Ley en vigor (sou 1969 50, página 141)

y después sobre el artículo 5, párrafo 4, de la Ley de 1917 que es competencia del Gobierno fijar el período durante el cual ha de realizarse la citación para comparecer ante un Tribunal, así como su notificación. La Comisión se expresaba en estos términos:

«La regla general es fijar el período durante un año, pero los trabajos preparatorios no precisaban cómo debería adoptarse ese plazo. La Comisión de 1908 sobre expropiación (1908 Ars expropriation eskommitte) se ha limitado a considerar (p. 131) que el hecho mismo de acordar una expropiación para un inmueble coloca a la propiedad en un estado de incertidumbre que puede suponer perjuicios, y en todo caso acarrear inconvenientes de orden económico. Estima, pues, que el derecho de expropiación no se debe suspender durante un período ilimitado.

Se juzga, pues, en la práctica que el Gobierno es libre para prolongar estos plazos. En consecuencia, el intervalo entre el otorgamiento del permiso de expropiación y la fecha de iniciación del procedimiento judicial ha sido demasiado largo en numerosos casos, y no siempre es posible evitar los inconvenientes puestos de manifiesto por la Comisión de 1908.» La Comisión declara también en su página 142 «en nuestro informe anterior (sou 1964: 32) proponíamos una modificación al artículo 5, párrafo 4, de la Ley de 1917, destinada sobre todo a "codificar" la competencia del Gobierno para prolongar el período durante el cual la expropiación pudiera someterse a los Tribunales».

La Comisión continuaba en su página 143 «sería casi imposible impedir que la parte que solicita la expropiación (incluso si el período máximo estuviera determinado por la Ley, eventualmente en relación con una prohibición establecida por el Gobierno en determinados casos o por razones particulares que hicieran necesaria una prórroga) pueda introducir una nueva petición de expropiación para un período determinado (...). A la vista de ello, sería necesario asegurar en este punto los intereses del propietario del inmueble de la forma más amplia posible dentro del marco de la legislación en vigor». Por estas razones pienso que no ha habido una violación seria y verdadera de los derechos y obligaciones de carácter civil, y estimo, en consecuencia, que el artículo 6, párrafo 1, no ha sido violado.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO DE LOS JUECES PINHEIRO FARINHA, SIR VINCENT EVANS, MACDONALD, BERNHARDT Y GERSING SOBRE EL ARTICULO 6, PÁRRAFO 1, DEL CONVENIO

Sentimos no poder compartir la opinión de la mayoría del Tribunal, según la cual ha habido violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio en el presente caso.

El artículo 6, párrafo 1, dispone que toda persona tiene el derecho a que su causa se conozca equitativa y públicamente y en un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por ley, que decidirá sobre las impugnaciones de sus derechos y obligaciones de carácter civil. Se trata de saber si los demandantes podían impugnar la legalidad de las decisiones de las autoridades suecas en relación a sus inmuebles, en concreto en cuanto a la duración de los permisos de expropiación, por un Tribunal a tenor de las exigencias de este texto legal.

No se puede negar que las decisiones de las autoridades suecas han afectado al derecho de propiedad de los demandantes. Queda por saber si en los términos del artículo 6, párrafo 1, pueden alegarse ante un Tribunal.

El Tribunal ha juzgado que la noción de «derechos de carácter civil» que figura en el artículo 6, párrafo 1, se les debe atribuir un sentido autónomo, en el sentido de que no pueden interpretarse por simple referencia al Derecho interno del Estado en cuestión; el Tribunal estima que en el artículo 6, párrafo 1, hay una impugnación que está directamente relacionada

con los «derechos de carácter civil», en el sentido de derechos privados, pero con un vínculo muy tenue o con repercusiones que no son suficientes (ver, por ejemplo, la sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, pp. 20 y 21, párrafos 44 a 47).

Pensamos que la jurisprudencia elaborada por el Tribunal en esta materia no necesita de mayores comentarios. Si se aplicase el artículo 6, párrafo 1, del Convenio cada vez que una decisión tomada en interés general supusiere un atentado contra los derechos de carácter privado, se constituiría una garantía prácticamente ilimitada del control judicial de los actos del Gobierno y de la Administración. Este tipo de interpretación no se enmarca, según nuestra opinión, ni en el espíritu ni en la letra del artículo 6, párrafo 1, y es incompatible con la situación jurídica en numerosos Estados que han ratificado el Convenio.

Es difícil establecer una línea divisoria entre las impugnaciones que vienen determinadas por los derechos de carácter civil, en el sentido del artículo 6, párrafo 1, y aquellas otras que recaen sobre actos a los que no se les aplica. A nuestro juicio, escapan del imperio del artículo 6, párrafo 1, por lo menos, los actos de Derecho público o administrativo relacionados con las consideraciones de interés general y determinados especialmente por consideraciones de tipo político. Y estos factores se encuentran recogidos en el caso que nos ocupa.

Los permisos de expropiación obedecían al Derecho público y a consideraciones de interés general. Concernían a los demandantes no a título privado, sino en tanto que propietarios de inmuebles situados en una zona determinada de la ciudad de Estocolmo. No estaban determinados por razones de Derecho privado, sino por derechos reconocidos a la ciudad de Estocolmo en virtud del Derecho público. Un control judicial, al menos en lo que se refiere a la legalidad de las medidas que se habrían adoptado, puede ser deseable en casos de esta naturaleza, pero el artículo 6, párrafo 1, no lo exige de forma taxativa.

Consideraciones de este tipo pueden también aplicarse a las prohibiciones de construcción. Hay que verlas en su propio contexto, en tanto que elemento de un proceso urbanístico, y desde sus propios imperativos.

Por todas estas razones concluimos que no ha existido violación del artículo 6, párrafo 1.

VOTO PARTICULAR DEL JUEZ WALSH

Lamento no poder compartir por entero las razones y las conclusiones de la mayoría de mis colegas adoptadas en la sentencia del Tribunal.

1.º El artículo 1 del Protocolo núm. 1 no representa una garantía contra todas las actividades del Estado, ni puede influir sobre el valor en el mercado de un bien determinado. Este artículo reconoce el derecho a la propiedad de los bienes y a no ser privado de ellos, pues está claramente determinado que no atribuye ningún derecho de propiedad con carácter absoluto.

Sus disposiciones se refieren: a) a la privación por causa de utilidad pública, y b) a la sujeción del uso de los bienes conforme al interés general. Está claro, pues, que este artículo no considera el derecho de propiedad como un derecho absoluto. Por el contrario, prevé que el interés privado se subordina al interés general en la medida en que se considere necesario.

2º En el artículo que nos ocupa, los demandantes se quejan de los permisos de expropiación, así como de las restricciones que pesan sobre el uso de su propiedad.

Por lo que respecta a los permisos de expropiación, sus quejas se refieren a la incidencia

negativa del anuncio de los proyectos de urbanismo sobre el valor de sus inmuebles en el mercado. No hay ninguna duda de que estos proyectos tienen un carácter de interés general y que su finalidad no es privar a los demandantes de sus derechos de propiedad, sino que tiene un objetivo legítimo, la ordenación de la ciudad de Estocolmo, y afectan de forma necesaria al valor de determinados inmuebles de esta ciudad; no es, por tanto, una consecuencia natural de la cualidad de propietario de inmuebles situados en la zona a urbanizar. No se trata, pues, de una confiscación. En el caso de la expropiación hay una indemnización por el inmueble adquirido. La justicia no exige el pago de una indemnización por los beneficios que se hubieran podido obtener si no hubiera tenido lugar el proyecto de urbanismo en esta zona. La utilidad pública en sus justos términos implica necesariamente un interés general justificado. Si la utilidad pública en cuestión es un interés justo y legítimo, entonces el interés privado debe plegarse a este interés público.

3.º Me parece que se ha dado a los permisos de expropiación una importancia desmesurada. En realidad la situación es que la futura ordenación de la ciudad de Estocolmo va a influir sobre el valor de los inmuebles que se vean afectados por la prohibición de las prórrogas en materia de urbanismo. En consecuencia, el otorgamiento de un permiso no puede considerarse como un acto de expropiación, ni siquiera equipararlo a la expropiación misma. Se trata simplemente del anuncio de acontecimientos eventuales y futuros. Es la probabilidad o posibilidad de que tales acontecimientos influyan en el mercado y no el anuncio de los mismos.

El permiso gubernamental no crea en sí mismo ningún plan. En numerosos países los municipios publican a menudo sus planes urbanísticos mucho antes de que se realice la expropiación de los inmuebles. Incluso aunque algunas propiedades vayan a ser adquiridas en todo o en parte para el desarrollo de ese plan.

4.º En concreto, las quejas se han basado en la pérdida de perspectivas y de beneficios que hubieran podido obtener en una situación en la que no se hubieran producido incidentes en un proyecto urbanístico normal y legítimo. Hasta que tenga lugar la expropiación, los demandantes son libres para hacer las operaciones que crean convenientes en sus inmuebles, aunque sin duda influirá en los mismos un mercado inhibido por las perspectivas de una probable expropiación. Sin embargo, es corriente en la mayoría de las zonas que se tratan de ordenar. Nada implica que el valor último de la indemnización sea más bajo o menos apreciable en términos relativos que aquel que hubiera tenido si la expropiación hubiere seguido al otorgamiento de un permiso por el Gobierno. Toda la pérdida de valor imputable a la existencia de un plan urbanístico debería ser la misma tanto en un caso como en otro. No se puede considerar a los demandantes como víctimas de una violación del párrafo 1 del artículo 1 del Protocolo, ya que la existencia de un plan de urbanismo les da derecho a indemnización. En mi opinión, este artículo garantiza ese derecho.

5.º Intimamente relacionada con el proyecto que nos ocupa, la restricción impuesta al uso plantea una cuestión distinta. Ocurre frecuentemente que los responsables del urbanismo limitan la libertad de uso de determinados inmuebles a la vista de las exigencias de un plan. Esto no garantiza el derecho del propietario a utilizar su inmueble de la manera que estime más conveniente. El uso puede sufrir restricciones legítimas en interés del bien común. Las restricciones que se plantean en el presente caso vienen impuestas por las exigencias del plan de urbanismo y no hay evidencia alguna de que se haya actuado de forma arbitraria. La legitimidad del plan urbanístico no ha sido puesta en cuestión.

Si el artículo 1 del Protocolo no contempla una indemnización en cada caso de expropiación o de restricción de los derechos de propiedad por causa de utilidad pública o de interés general, no se puede sostener en el presente caso que no se va a pagar una compensación justa en caso de expropiación.

6.º En mi opinión, los dos párrafos del artículo 1 del Protocolo núm. 1 se escapan al caso concreto, pero no se ha producido ninguna violación de lo que en él se dispone.

7.º No ha habido, pues, según mi opinión, infracción de los artículos 17 y 18 del Convenio.

8.º Considero también que no ha habido violación del artículo 14. La discriminación a la que se refiere el artículo 14 no se limita a los ejemplos que se dan en su texto, sino que todas las formas de discriminación con carácter general están previstas en el mismo.

Los demandantes alegan haber sufrido una discriminación, por encontrarse en una situación más desfavorable que los propietarios de inmuebles no afectados por los planes urbanísticos. Sin embargo, la elección de sus inmuebles se ha aplicado por imperativos de urbanismo, y no hay ninguna referencia sobre la identidad o las características de los demandantes frente a este artículo.

9.º Comparto la decisión del Tribunal sobre el artículo 6, párrafo 1, del Convenio, tal y como está expresada en los párrafos 78 a 87 de la sentencia.

10. Por iguales razones pienso que no se puede aplicar en este caso el artículo 13.

11. Comparto igualmente la decisión del Tribunal sobre el artículo 50, tal y como se expresa en el párrafo 89 de la sentencia.

(Comentario y traducción: José Luis Ruiz Navarro)