

3

LOS PODERES DEL ESTADO EN LA CONFORMACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA A LA LUZ PRÁCTICA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Manuel Jesús Díaz Gómez
Profesor titular de Derecho Civil
Universidad de Huelva

I. A modo de introducción: función pública *versus* función social. **II.** La consideración de “bienes”. **III.** El respeto al derecho de propiedad: libertad para poder disponer de los bienes. **IV.** La licitud de la restricción: el interés general y la reglamentación legal. **V.** La legitimidad del caso concreto: el justo equilibrio. **VI.** La reparación de una vulneración intolerable. **VII.** Algunas reflexiones: a modo de conclusiones. **VIII.** Bibliografía.



I. A modo de introducción: función pública *versus* función social

Versus en su significado de dirección u orientación hacia algo, que originariamente era la vuelta indispensable de lo otro y que en la actualidad se confunde y asemeja, correctamente o no, con algo contrario u opuesto a lo otro. Parece hecha la preposición a las locuciones sustantivas citadas en el título, y que las une, en tanto si referidas al actuar de los poderes públicos; parecen pretender que buscan lo que entre ellas falta; parecen quererse y repelerse a la vez.

Ya se ha dicho con acierto¹ –y repetir es vano ahora– el trabajo que le cuesta al actual Estado de Derecho alzarse con la autoridad que le ha sido conferida cuando maneja los herrajes formales de la libertad y de la igualdad individuales. Desde entonces, si se parte como hecho incontestable, en la estructura del poder jurídico que satisface los intereses de los particulares, de que estos no pueden detectarse de modo apriorístico y objetivo, sino que precisan de un acto de voluntad del sujeto para ser concretados, y de que existen previamente un conjunto de bienes susceptibles de ser empleados en su consecución, resulta bastante fácil articular un sistema jurídico que atribuya con carácter general y abstracto derechos subjetivos unívocos y amplios a favor de los particulares.

No obstante, cada vez más, parece que el individuo avanza hacia la satisfacción de necesidades complejas que se alejan de una base material concreta, por lo que el dominio sobre los bienes corporales va dejando paso a una realidad más interconectada socialmente, a unos intereses más ligados colectivamente². Desde entonces, el devenir del Estado, llamado a intervenir en la consecución del justo equilibrio entre los derechos individuales y el interés general, encontrará un margen de apreciación más discrecional tanto en la identificación de los conflictos que deben obtener respuesta como en los medios que deban emplearse en su consecución.

Se verá a continuación cómo se visualiza en la actualidad la protección que merece la propiedad privada, a partir de supuestos que en la práctica se le han planteado al

¹A.M. LÓPEZ Y LÓPEZ, “Estado social y sujeto privado: una reflexión finisecular”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25, 1996, p. 453 ss.

²Últimamente, pueden verse los ensayos realizados por P. GROSSI y A.M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *Propiedad: Otras perspectivas*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013; el primero de los cuales profundiza en la idea de bienes colectivos y de bienes comunes, para dejar constancia de que en el actual desarrollo de la relación entre personas y bienes, la propiedad no abarca ni agota su complejidad; mientras que el segundo de los autores citados centra su estudio en la construcción jurídica de la empresa, para advertir del fracaso de los esquemas simplistas y unitarios propios de un tiempo ya ido e incapaz de abordar con sus conceptos la compleja realidad actual.

³En general, pueden verse los estudios de MYJER, “Article 1 Protocol I and the entitlement of just satisfaction”, en *Property and Human Rights*, dir. Vandenberghe, Bruylant, Brujas, 2006; PADELLETI, *La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2003; RIPOL CARULLA, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*, Atelier, Barcelona, 2007; y ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, “La construcción del derecho de propiedad por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Derecho constitucional para el siglo XXI*, t. I, Aranzadi, Navarra, 2006.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos³. Para ello se parte del Protocolo adicional nº 1⁴ al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que en su artículo 1 dispone:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los Principios Generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para reglamentar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de impuestos u otros tributos o de multas.”

En este ámbito de cosas, también tendremos oportunidad de visualizar –centralizados en supuestos específicos de referencia– cómo la propiedad de los bienes puede verse conformada, en algunos aspectos, por ciertas necesidades individuales, como la vivienda, en atención a la cual podría quedar justificado el interés general de actuación por parte de los poderes públicos⁵.

II. La consideración de “bienes”

Más allá de la titularidad del dominio sobre cosas corporales y de la configuración que cada Estado haga de la misma, la concepción de los bienes objeto de protección en el mencionado artículo 1 del Protocolo tiene un alcance autónomo y amplio que abarca situaciones jurídicas subjetivas de contenido patrimonial, cosas, derechos e incluso esperanzas legítimamente fundadas o consolidadas –excluyéndose, eso sí, el mero interés o deseo personal⁶–.

Una actividad económica, empresarial o profesional puede ser considerada a los efectos de ser protegida como un bien, en tanto que la clientela o fondo de comercio creado por el ejercicio durante cierto tiempo se analiza como un valor patrimonial⁷. Así, en el caso *Di Marco contra Italia*,⁸ “el Tribunal considera que en las circunstan-

⁴De 20 de marzo de 1952, dado en París. En la versión publicada en el BOE nº 108 de 6 de mayo de 1999, mediante Resolución de 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, se contiene junto al texto refundido del Convenio, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, así como al Protocolo nº 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983.

⁵Sírvase, así, el presente estudio, a valer de conferencia en las Jornadas que, en homenaje a la profesora y maestra Dña. Rosario Valpuesta Fernández, se celebraron en la Universidad de Huelva, los días 27 y 28 de marzo de 2014, bajo el título “El derecho a una vivienda digna y el drama de los desahucios”.

⁶Resultan de interés las interpretaciones de por Gambaro, I beni, Giuffrè Ed., Milano, 2012.

⁷En el caso *Latridis contra Grecia*, S. de 25 de marzo de 1999 [TEDH 1999, 13], con independencia de la situación litigiosa del terreno entre el Estado y arrendador-cedente, el demandante-cesionario había explotado –en virtud de contrato firmado en regla– un cine durante once años hasta su expulsión sin haber sido inquietado por las autoridades, gracias a lo cual había creado una clientela, que se analiza como un valor patrimonial. En el caso *Van Marle y otros contra Países Bajos*, S. de 26 de junio de 1986 [TEDH 1986, 6], el fondo de comercio creado lo fue por una actividad profesional.

⁸STEDH de 26 de abril de 2011 [JUR 2011, 133215], & 53.

cias particulares del presente asunto, la esperanza legítima del demandante, vinculado a intereses patrimoniales tales como la explotación de un terreno y el ejercicio de una actividad comercial, eran hechos lo bastante importantes como para constituir un interés sustancial, y por tanto un «bien» en el espíritu de la norma, tal como se expresa en la primera frase del artículo 1 del Protocolo nº 1, el cual es por tanto aplicable en este asunto”⁹.

III. El respeto al derecho de propiedad: libertad para poder disponer de los bienes

La propiedad privada aparece configurada como una esfera de poder sobre los bienes, que con carácter general impone a los no titulares el deber de respeto. Las injerencias que en tal ámbito se produzcan suponen una restricción a la libertad del propietario en cuanto a la toma de decisiones, en exclusiva, respecto de los bienes sometidos a ella, lo que viene a significar que la intromisión afecta a la esfera de poder en la disponibilidad del bien. No obstante, particularmente significativos podrían resultar aquellos supuestos en los que algunos sujetos quedan privados de sus derechos, o aquellos otros en los que se les impone una cierta adaptación de su comportamiento a los aprovechamientos que se deriven del bien.

Según la jurisprudencia del TEDH, el artículo 1 del Protocolo nº 1, que garantiza básicamente el derecho de propiedad, contiene tres normas distintas: la primera, que se explica en la primera frase del primer párrafo y reviste un carácter general, enuncia el principio de respeto a la propiedad; la segunda, que figura en la segunda frase del mismo párrafo, apunta la privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones; en cuanto a la tercera, consignada en el segundo párrafo, reconoce a los Estados contratantes el poder, entre otros, de reglamentar el uso de bienes conforme al in-

⁹Véase también, con similitud, los asuntos tratados en *Beyeler contra Italia*, STEDH de 5 de enero de 2000 [TEDH 2000, 1]; *Stretch contra Reino Unido*, STEDH de 24 de junio de 2003 [JUR 2003, 125160]; *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi contra Turquía*, STEDH de 3 de marzo de 2009 [JUR 2009, 97205]; y *Plalam S.P.A. contra Italia*, STEDH de 18 de mayo de 2010 [JUR 2010, 160535].

¹⁰*Latridis contra Grecia*, S. de 25 de marzo de 1999 [TEDH 1999, 13], & 55. En el caso *James y otros contra Reino Unido*, S. de 21 de febrero de 1986 [TEDH 1986, 2], & 37, se dice: “El art. 1 garantiza, en definitiva, el derecho de propiedad (Sentencia Marckx, de 13 de junio de 1979, serie A, nº 31, p. 27, ap. 63). Según el examen de este artículo que el Tribunal efectuó en su Sentencia Sporrang y Lonroth, de 23 de septiembre de 1982, «se formulan en él tres reglas distintas»: la primera, que se expresa en el primer párrafo del primer ap. y tiene carácter general, sienta el principio del respeto que se debe a la propiedad; la segunda, en el segundo párrafo del mismo apartado, se refiere a la privación de la propiedad, y la somete a determinadas condiciones; y la tercera, en el segundo apartado, reconoce a los Estados, entre otras facultades, la de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (serie A, nº 52, p. 24, ap. 61). El Tribunal añadió que, antes de averiguar si se ha cumplido la primera regla, tiene que resolver si las otras dos son aplicables (ibídem). No se trata, por tanto, de reglas independientes entre sí. La segunda y la tercera se refieren a casos específicos que afectan al derecho de propiedad; y, por ello, han de interpretarse a la vista del principio que establece la primera”.

terés general. La segunda y la tercera, que se refieren a dos ejemplos concretos de limitaciones al derecho de propiedad, deben interpretarse a la luz del principio consagrado por la primera.¹⁰

IV. La licitud de la restricción: el interés general y la reglamentación legal

El ejercicio de los derechos individuales no se conforma en la actualidad como poderes absolutos en manos de su titular. La concurrencia con otros derechos y, sobre todo, su imbricación en el conjunto de relaciones sociales, económicas o políticas de una determinada comunidad requiere tener en cuenta el interés general de la colectividad para ser configurados en concreto. De este modo, el poder de los distintos Estados a la hora de detectar las necesidades comunes y los instrumentos que mejor se adapten para su consecución es muy amplio¹¹. El derecho de propiedad queda entonces conformado mediante una delimitación del poder que el particular puede tener sobre los bienes, que responde a unas exigencias sociales.

La legalidad es tomada como exigencia de control formal de los actos administrativos que confieren publicidad y precisión de las reglas que contienen.

Efectivamente, en la sentencia del caso *Marckx contra Bélgica*, de 13 de junio de 1979 [TEDH 1979, 2], & 63, 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”.

¹¹Ahora, sobre este tema, que luego se reproducirá en apartados posteriores, pueden verse las argumentaciones de GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid, 2010, *passim*; y las conclusiones de VAN ERP, “*European and National Property Law: Osmosis or Graowing Antagonism?*”, *Walter van Gerven Lectures*, nº 6, Europa Law Publishig, Groningen, 2006.

¹²En el caso de *James y otros contra Reino Unido*, S. de 21 de febrero de 1986 [THDH 1986, 2], donde se trataba de dar respuesta a la legislación arrendaticia que permitía la adquisición de las viviendas mediante el pago de ciertas cantidades a los arrendatarios de larga duración, se expone en & 40 que: “El Tribunal entiende, con los demandantes, que la privación de la propiedad con la única finalidad de conceder un beneficio a una persona privada no puede decirse que responda a la «utilidad pública». No obstante, la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro puede, en determinadas circunstancias, constituir un medio legítimo de favorecer el interés general. A este respecto, no se encuentra en la Constitución, ni en la legislación, ni en la jurisprudencia de los Estados Contratantes –incluso donde los textos vigentes utilizan palabras como «para el uso público»– ningún principio general que permita entender que el concepto «utilidad pública» impide una transmisión así. Lo mismo puede decirse de algunos otros países democráticos; y, así, tanto los demandantes como el Gobierno han citado una sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, referente a una ley del Estado de Hawai, transmitiendo forzosamente la propiedad de los inmuebles a los arrendatarios para disminuir la concentración de la propiedad en unos pocos propietarios (*Hawai Housing Authority v. Midkiff*, Recopilación 1984, vol. 104, p. 2321 y siguientes). Y en & 41 que: “Tampoco puede deducirse de la expresión inglesa «in the public interest» que el bien de que se trate tiene que estar a la disposición del público ni que toda la sociedad, o incluso una gran parte de ella, haya de beneficiarse directamente de la transmisión. Se puede muy bien

El interés general es tomado en un sentido amplio, pues ni siquiera la referencia a la utilidad pública que efectúa el precitado artículo 1 para los supuestos de privación de la propiedad es tomada por el TEDH como de uso público o de satisfacción de necesidades sociales, sino que se admite también que razones de justicia social hagan recaer el beneficio en sujetos particulares.¹²

Del modo indicado, se puede decir que la conformación del estatuto jurídico del propietario admite restricciones a su ámbito de poder, siempre que no sean arbitrarias, esto es que respondan a un interés basado en razones económicas, políticas o sociales de tipo general, para lo cual cada Estado tiene un amplio margen de apreciación. Las autoridades nacionales, debido al conocimiento directo de su propio país y de sus necesidades, están, en principio, en mejores condiciones que el Tribunal internacional para determinar lo que es de “utilidad pública”. A mayor abundamiento, el concepto “utilidad pública” es amplio por su propia naturaleza. De modo especial, la promulgación de leyes que supongan la privación de la propiedad implica, generalmente, el examen de cuestiones políticas, económicas y sociales sobre las cuales pueden existir opiniones muy distintas en un Estado democrático. El Tribunal, considerando normal que el legislador disponga de gran flexibilidad para desarrollar una política económica y social, respeta la forma en que conciba las exigencias de la “utilidad pública”, salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de fundamento razonable. Dicho de otra manera, el Tribunal no puede sustituir, con su propio criterio, el de las autoridades nacionales, pero puede y debe revisar, a la vista del artículo 1, las medidas controvertidas y, con esta finalidad, examinar los hechos con relación a los cuales dichas autoridades han actuado.¹³

Especialmente relevantes son las declaraciones que a los efectos señalados realiza el TEDH en el caso *James y otros contra Reino Unido*¹⁴, donde después de advertir el amplio sentido de la expresión “utilidad pública”, entiende justificada y razonable la decisión tomada por el Estado de permitir la privación de sus inmuebles a los propietarios¹⁵ en favor de los arrendatarios:

“45. El Tribunal coincide así con la Comisión: una transmisión de propiedad efectuada en el ámbito de una política legal –social, económica o de otra naturaleza– puede ser

considerar como «in the public interest» una privación de propiedad efectuada en virtud de una política de justicia social. En especial, la justicia del sistema legal que regula los derechos personales y reales privados interesa y afecta a todos; y, por consiguiente, las disposiciones legislativas que pretenden asegurarlo pueden representar «the public interest», incluso cuando implican la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro”.

¹³Así se dispone en el caso *James y otros, cit.*, & 46, donde se especifica que en el sistema de protección creado por el Convenio, a las autoridades nacionales les corresponde fijar tanto la existencia de un problema de interés público que justifique las privaciones de propiedad, como las medidas que hayan que tomarse para resolverlo. Por ello, dichas autoridades disfrutan en esto de algún margen discrecional, como también acaece en otros campos a los que se extienden las garantías del Convenio. Salvando las diferencias también puede aludirse a la sentencia *Handyside*, de 7 de diciembre de 1976, serie A, nº 24, p. 22, ap. 48.

¹⁴S. de 21 de febrero de 1986 [THDH 1986, 2]

¹⁵En general, sobre el tema, *vid.*, BARCELONA LLOP, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *RAP*, nº 185, 2011; y FERNÁNDEZ BAUTISTA, “Las garantías de las expropiaciones urbanísticas a la luz del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *RDUMA*, nº 249, 2009.

de «utilidad pública», incluso si la sociedad en su conjunto no utiliza o no se beneficia del bien que se trate. La legislación de reforma de los arrendamientos no infringe intrínsecamente el artículo 1 por este motivo. Por ello, hay que pasar a averiguar si, por otras razones, atendió la exigencia de la «utilidad pública» y las demás establecidas en la segunda frase del artículo 1.

[...]

47. Tal como precisaba el Libro blanco de 1966, la Ley de 1967 pretendía corregir la injusticia que sufrían los arrendatarios ocupantes, según se creía, por la aplicación del sistema de contratos a largo plazo (ap. 18, supra). Se proponía modificar la legislación vigente a la sazón, considerada injusta con dichos arrendatarios, y hacer efectivo lo que se llamaba su «título moral» sobre la propiedad de sus casas (ibídem). Suprimir lo que se considera una injusticia social es una de las tareas propias de un legislador democrático. Ahora bien, las sociedades modernas consideran a la vivienda como una necesidad primordial, cuya regulación no puede dejarse por completo al libre juego del mercado. El margen discrecional es bastante amplio para abarcar una legislación que garantice en esta materia una mayor justicia social, incluso cuando dicha legislación se inmiscuye en las relaciones contractuales entre personas privadas y no favorece directamente ni al Estado ni a la sociedad como tal. Por consiguiente, la finalidad que perseguía la Ley de 1967, en principio, estaba justificada.”

Por último, hay que tener en cuenta que, aunque existan otras soluciones posibles para conseguir los fines propuestos por el legislador, no le corresponde al TEDH entrar a debatir si el programado es el más idóneo, sino si el mismo se conforma o no como una medida irrazonable. Así, en numerosas ocasiones, siendo esa la alegación articulada por los recurrentes contra la actividad de las autoridades nacionales, se declara abiertamente por el Tribunal que se trata de una elección que les corresponde a ellas en el ejercicio de sus funciones.¹⁶

V. La legitimidad del caso concreto: el justo equilibrio

La ponderación del caso supone la necesidad de encontrar un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de salva-

¹⁶Así, por ejemplo, en el caso *Blecic contra Croacia*, S. 29 de julio de 2004 [JUR 2004, 242851], se entendió que la desocupación de la vivienda durante un periodo de seis meses era una causa razonable que justificaba la pérdida del derecho de arrendamiento privilegiado sobre inmueble público, más allá de la posibilidad que existía para sofocar la necesidad social de vivienda de haber articulado como solución una suspensión del derecho u otras semejantes.

Igualmente, en el caso *Mellacher contra Austria*, cit., se dice que la posible existencia de otras soluciones por sí sola no convierte en injustificada la legislación que se discute –imposición de canon arrendaticio–, con tal que el legislador no sobrepase los límites de su facultad de apreciación: no corresponde al Tribunal decidir si ha escogido la mejor solución del problema o si debía haber usado aquella de distinta manera. También en el caso *James y otros contra Reino Unido*.

guarda de los derechos fundamentales del individuo, la cual no se puede apreciar hasta que se comprueba que la injerencia litigiosa respetó el principio de legalidad y no era arbitraria.¹⁷

El legislador nacional, al establecer las medidas que considere adecuadas para la consecución del interés general, fijará los mecanismos e instrumentos que hayan de utilizarse en cada caso concreto, por quien resulte habilitado para ello, en la materialización de la restricción del derecho de propiedad, de tal modo que, en todo caso, deberá estar justificado equitativamente el juego de los intereses públicos con la defensa de los bienes privados. Así, no apartándose de forma injustificada de lo preceptuado legalmente, el resultado final impuesto por las autoridades nacionales en el singular supuesto –que no tiene por qué ser el mejor ni el único de los posibles, como se ha dicho– deberá haber guardado un equilibrio razonable entre los intereses en juego, o lo que es lo mismo, la procura del bien común habrá de ser necesariamente adecuada o proporcionada a la restricción que se propone a la propiedad privada.

Del modo indicado, podríamos diferenciar dos aspectos del procedimiento. Por un lado, las referencias formales al proceso judicial nacional en el que el propietario trata de defenderse frente a las injerencias ajenas que considere injustificadas. Por otro lado, la defensa del derecho de propiedad ante el TEDH como consecuencia de una decisión de las autoridades nacionales que haya resultado desproporcionada o carente del necesario y justo equilibrio.

5.1. Proceso eficaz

En el primer aspecto, de contenido formal, la falta de recursos judiciales o de vías que posibiliten la defensa del titular de un derecho de propiedad, así como los procesos que no la garanticen o que la lesionen de modo injustificado, podrían dar lugar al recurso ante el TEDH¹⁸. Dicha protección suele articularse a través de alegaciones en defensa directa de otros derechos amparados por el Convenio Europeo, fundamentalmente aquellos contenidos en el artículo 6, que viene a exigir a los Estados firmantes el desarrollo de procesos judiciales justos y equilibrados.

¹⁷En el caso *Latridis contra Grecia*, cit., se produce una orden de expulsión administrativa del demandante como arrendatario de unos terrenos que eran considerados del Estado, y que sin embargo el municipio se niega a devolverle la posesión posterior a pesar de haber sido anulada la orden. Se produce una injerencia por parte del municipio sin tener para ello las facultades legales, convirtiéndose entonces en un ocupante sin título.

¹⁸Algo similar ocurre cuando se vulnera el Derecho de la Unión Europea, frente a lo cual se reacciona a fin de proteger los derechos de los particulares. Así, por la proximidad analógica en la materia, se puede recordar en este punto la sentencia del TJUE, de 14 de marzo de 2013 (asunto C-415/11), que en aplicación de la Directiva 93/13/CEE en materia de protección del consumidor, permitió al juez nacional, en el proceso entre el señor Aziz y CatalunyaCaixa, suspender la ejecución hipotecaria hasta tanto se examinaran las posibles cláusulas abusivas del contrato de financiación que las partes habían suscrito entre sí. Finalmente, el procedimiento ordinario 13/2011, seguido en el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona, concluyó con la sentencia de fecha 2 de mayo de 2013 en la que se consideró abusiva la cláusula de vencimiento anticipado contenida en el contrato y, en consecuencia, la improcedencia de reclamar la cantidad total del préstamo hipotecario.

En el sentido mencionado, suelen ser frecuentes las resoluciones que hacen referencia al carácter excesivamente gravoso de los medios que se ponen a disposición del titular para que pueda proceder a la defensa de sus derechos, o a la dilación injustificada del procedimiento administrativo o judicial que precisamente trata de protegerlos.

En este campo, por ejemplo, han sido frecuentes los recursos contra el Estado italiano en aquellos casos en que se dilata la ejecución de sentencias de desahucios, al amparo de una legislación específica que permite al órgano administrativo competente decidir discrecionalmente la urgencia de la medida, respecto del caso concreto¹⁹.

También es interesante, como supuesto práctico, el caso planteado en la sentencia de 23 de septiembre de 1982²⁰, *Sporrong y Lönnroth contra Suecia*, donde se denuncia el perjuicio sufrido por la excesiva duración del expediente expropiatorio, agravado por la prohibición de construir, lo que podría dar lugar a una omisión del deber de justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés

¹⁹Se puede ver el caso *AO contra Italia*, S. 30 de mayo de 2000 [TEDH 2000, 137], entre otros muchos, donde se detecta claramente la posible justificación del supuesto, al tratarse de una anciana enferma, a pesar de lo cual se estimó que tal circunstancia no podía ser utilizada para la dilación del procedimiento judicial, que no finalizaba hasta que se produjese la efectiva ejecución de la sentencia, aun en base a una legislación que permite valorar la asistencia policial para recuperar la posesión del inmueble al propietario: se había producido una violación de los derechos de este, que era materia objeto del litigio, debiéndose recurrir por parte de la Administración a otras medidas más equilibradas para proteger los derechos de aquellos otros ciudadanos que se encuentren necesitados de asistencia.

²⁰[TEDH 1982, 5]

²¹Ocho de los cuales mostraron su opinión disidente al entender –con mejor criterio, a nuestro modo de ver– que resultaba de aplicación el artículo 1 del Protocolo nº 1, pero en su tercera norma, y en consecuencia, la legislación nacional se había propuesto regular el uso de unos bienes durante un periodo de tiempo que, si bien resultó finalmente ser excesivo, no suponía injerencia ilegítima propiamente dicha en el derecho de propiedad, pues resultaban proporcionadas y equilibradas las medidas en atención a los fines propuestos. Así, en esta Opinión Disidente se dice:

“3. Concebimos de forma diferente la manera de interpretar y aplicar el artículo I 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 jurídicas privadas contra las violaciones 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 no 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. 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 estas y el objetivo legítimo de la reglamentación en el uso de los bienes en base al interés general.”

general. Así, aunque por un estrecho margen —diez contra nueve²¹—, los magistrados entendieron que se había producido una carga especial y exorbitante sobre el derecho de los demandantes, que habría sido legítima si hubiera sido posible reclamar la reducción de plazos o una reparación de los daños:

“58. Sin considerar haber sido privados formal y definitivamente de sus bienes, la herencia Sporrong 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 el periodo de tiempo en que desplegaron su validez las medidas en cuestión.

[...]

69. El Tribunal [...] 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 [...].”

No obstante, entiende que las políticas legislativas nacionales no pueden vulnerar el equilibrio que debe reinar entre los intereses generales y la protección al derecho de propiedad, por lo que al no estar justificada la dilación del proceso expropiatorio, considera que se ha producido como consecuencia de ello una injerencia en el “respeto a los bienes” que no guarda proporción racional con el fin que aquellas políticas se proponen.²²

En este punto, suele ser habitual, como se muestra en el último caso de los ejemplos citados, recurrir a la primera frase del artículo 1, que con carácter general ampara la propiedad cuando es atacada de modo indirecto²³. Así, no consistiendo la injerencia en una privación, ni material ni formal, de la disponibilidad de los bienes, ni en una regulación del uso que deba darse a los mismos, la vulneración parece proceder de la propia tramitación procedimental de la actuación de los poderes públicos²⁴.

5.2. Fundamento adecuado

5.2.1. Valoración coherente

En el segundo de los aspectos mencionados, esto es en la valoración que le merece

²²Vid. FERNÁNDEZ NIETO, *La aplicación judicial europea del principio de proporcionalidad*, Dykinson, Madrid, 2009.

²³En la última de las sentencias citadas se consideró además que se había violado el artículo 6.1 del Convenio, en la medida en que la dilación del proceso expropiatorio provocaba una incertidumbre en cuanto al tiempo en que iban a estar mermados los derechos del propietario, no recibéndose nada a cambio.

²⁴Ese primer apartado viene siendo entendido como cláusula general de cierre del sistema de protección del derecho de propiedad privada, de modo que también en ella, y a partir de ella, habrá de juzgarse una posible violación en función de si se haya mantenido o no el justo equilibrio entre los intereses públicos y privados. Vid. por todos, en este sentido J. BARNÉS VÁZQUEZ, “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada”, en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Tecnos/Junta de Andalucía, Madrid, 1996, p. 136 y ss.

al TEDH las actuaciones de las autoridades nacionales en orden al aspecto material de la solución dada al caso concreto para obtener las finalidades previstas legalmente, no se suele poner en duda el razonamiento, ni los criterios utilizados por los órganos judiciales en la interpretación y aplicación de las normas nacionales, a no ser que den como resultado resoluciones del todo arbitrarias o carentes de sentido; pues les corresponde en la discrecionalidad de sus funciones apreciar y valorar el supuesto fáctico contemplado.

Del modo indicado, por ejemplo, en el caso de *Blecic contra Croacia*, ya citado, se trataba de apreciar si la pérdida del derecho privilegiado de arrendamiento o uso de una vivienda pública, que se producía según mandato legal por el abandono o la desocupación, sin una causa justificada, durante el transcurso de un determinado periodo de tiempo, había sido proclamada oportunamente por los órganos judiciales, a pesar de no haberse tenido en cuenta por ellos, como elemento determinante, la dificultad de acceso al inmueble provocada por la situación bélica del momento y por el estado de salud de la recurrente. Entendió el TEDH que no le correspondía a él entrar a valorar los fundamentos y criterios de tal decisión, pues no siendo una solución desproporcionada en el sentido de irracional, le corresponde a cada Estado, no sólo al poder legislativo, sino también al judicial, trazar la línea que considere apropiada para fijar una determinada política económica-social en interés de la comunidad, como era en este caso colmar la imperiosa necesidad de vivienda por parte de otras personas.

5.2.2. Resultado equitativo

Más allá de la amplia discrecionalidad mencionada, que confiere a los poderes públicos nacionales las facultades de adaptar a su propia realidad la satisfacción de los intereses generales con la protección de los derechos individuales, el equilibrio que se establezca debe ser justo, en el sentido de justificado racionalmente a partir de la proporcionalidad de los elementos empleados con los resultados perseguidos. Desde entonces, partiéndose del reconocimiento y la protección del derecho de propiedad privada, y entendiéndose que su confluencia con otros derechos e intereses generales dignos de amparo provoca la restricción o la modulación de aquel, habrá de concluirse que toda injerencia será, en principio, válida y habrá de producir sus efectos jurídicos, en tanto que estando fundamentada a los ojos de los poderes públicos en esa apreciación previa de necesario amparo, sea proporcionada en criterios de razonabilidad a la consecución de los fines que se propone. En consecuencia, una vez que se haya considerado oportuno delimitar las utilidades o aprovechamientos que venga a proporcionar un determinado bien para contribuir a la satisfacción de unos concretos intereses generales, su propietario habrá visto restringido su ámbito de libertad, como un acto reflejo de aquella decisión, pero sin haber perdido con ello el control exclusivo o excluyente de la procura de sus propias necesidades. De este modo, se podría decir conclusivamente que, al satisfacer el propietario sus propias necesidades mediante la utilidad que proporcionan los bienes, quedan satisfechos también una parte de los intereses generales; es la función social de la propiedad privada, pues en nuestro sistema socioeconómico se

puede decir que la atribución de bienes a los particulares, a través de la configuración de la propiedad tal como la hemos articulado, viene siendo entendida como pilar básico de interés común. Otra parte de los intereses generales tendrán que ser cubiertos a través de otros medios.²⁵

En el interesante caso *Mellacher y otros contra Austria*²⁶, el legislador se había propuesto fomentar la modernización de los inmuebles y facilitar el acceso a la vivienda, a un precio razonable, a personas de condición modesta. Para ello, estableció una clasificación de los bienes en atención a varios criterios (momento y lugar de la construcción, servicios que presta, etc.), para luego imponer una limitación máxima de las rentas arrendaticias. Tales medidas, sometidas al parecer del TEDH, fueron consideradas por este como proporcionadas a una finalidad legítima conforme al interés general.

En principio, considera el Tribunal (& 41) que no le corresponde enjuiciar el régimen legal austriaco en materia de arrendamientos, por lo que se limitará a examinar los problemas suscitados en los casos concretos que se le han sometido²⁷; y así:

“43. En los tres casos, los alquileres se habían fijado por contrato con arreglo a la legislación anterior a 1982. No se ha discutido que las reducciones efectuadas según la Ley de 1981 han sido una injerencia en el disfrute de los derechos de los demandantes como propietarios de los bienes arrendados.

Según ellos, la Ley de 1981 los ha convertido en meros administradores de sus inmuebles, cobrando una cantidad limitada por el Poder público; las consecuencias de las disminuciones de las rentas son tales que podría decirse que equivalen a una privación de propiedad. La depreciación de sus bienes, como resultado del régimen de alquiler por metro cuadrado, es como una expropiación de hecho. Además, se les ha quitado el derecho de percibir el alquiler pactado por contrato.

44. Para el Tribunal, las medidas impugnadas no son una expropiación, ni formal ni de hecho: no se ha transmitido el dominio de los demandantes, que tampoco han sido privados del derecho de usar los bienes, de arrendarlos y de venderlos. Sin duda, les han supuesto la pérdida de una parte de sus rentas inmobiliarias; pero no son más en este caso que una manifestación de la regulación del uso de los bienes. Por consiguiente, debe aplicarse el segundo párrafo del artículo 1 en este litigio.

45. El segundo párrafo deja a los Estados el derecho de promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general.

Dichas leyes son especialmente adecuadas y frecuentes en el ámbito de la vivienda, que ocupa un sitio importante en la política social y económica de nuestra moderna sociedad. En el desarrollo de su política a este respecto el legislador tiene que disfrutar de un

²⁵ Vid. LÓPEZ Y LÓPEZ, “Función social...”, cit.; y RODOTÀ, *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Civitas, Madrid, 1986.

²⁶ S. de 19 de diciembre de 1989 [THDH 1989, 23].

²⁷ También en la sentencia de 6 de mayo de 1985 [TEDH 1985, 6].

amplio margen de apreciación, tanto sobre la existencia de un problema de interés público que requiera una regulación como sobre la elección de los modos de aplicarla. El Tribunal respeta sus criterios sobre las exigencias de dicho interés, salvo cuando se pone de manifiesto que carecen de fundamentos razonables²⁸.

[...]

51. El Tribunal señala que para reformar la legislación social y, en especial, la que se refiere a la intervención de los alquileres –objeto del presente caso– el legislador, con el fin de conseguir las finalidades que se ha propuesto, debe poder tomar medidas que afecten a la ejecución futura de los contratos ya otorgados”.

Se considera, finalmente, que las soluciones ofrecidas no se pueden considerar inadecuadas o desproporcionadas hasta el punto de superar el margen de apreciación reconocido al Estado:

“56. Las consecuencias del nuevo régimen legal en los casos pendientes ante el Tribunal no alteran la conclusión general a que se ha llegado. Ciertamente, las reducciones de alquiler son duras, especialmente en el caso de los demandantes Mellacher y Mölk; pero esto no quiere decir que se les imponga una carga desmesurada. El mero hecho de que los alquileres originarios se fijaran por contrato y de acuerdo con las condiciones del mercado a la sazón, no significa que el legislador, para desarrollar su política, no pueda razonablemente considerarlos inaceptables desde el punto de vista de la justicia social”.

Estas mismas consideraciones respecto al justo equilibrio que debe presidir las injerencias en la propiedad privada para que se encuentren justificadas son predicables en caso de expropiación. También la privación de bienes a la que hace referencia la segunda norma contenida en el primer párrafo del artículo 1, del Protocolo adicional nº 1 CEDH, debe ajustarse, amén de a los criterios de legalidad nacional y de utilidad pública, a la proporcionalidad requerida por los fines propuestos, sin que quepa un margen más allá de lo razonable en el poder de decisión que los Estados ostentan al respecto.

De este modo, por ejemplo, en el caso *Scordino contra Italia*²⁹ se trataba de enjuiciar, entre otros asuntos, la trascendencia que supuso para el propietario tener que apli-

²⁸Con cita de la sentencia de 21 de febrero de 1986 [TEDH 1986, 2] en el caso *James y otros contra Reino Unido*, ya referenciado.

²⁹Sentencia (Gran Sala) TEDH de 29 de marzo de 2006 [JUR 2006, 114008]. En el caso, que había sufrido una dilación un tanto desmesurada, se discutió el hecho que supuso la promulgación de una legislación expropiatoria posterior al inicio del procedimiento, de tal modo que la que se encontraba vigente en ese momento, habiendo sido declarada inconstitucional, parecía imponer la aplicación de la normativa anterior y no de la nueva, a pesar de la retroactividad que esta predicaba. En tal sentido, el Tribunal no consideró necesario entrar a discutir si la aplicación retroactiva de la nueva Ley provocaba o no una vulneración del principio de protección a la propiedad privada, pues considerando que los criterios que se utilizaban en ella no eran adecuados, por faltarles el justo equilibrio requerido cuando se hacían valer al caso concreto que ahora se enjuiciaba, se estimó infringiendo el artículo 1.

Por otro lado, también se entendió vulnerado el artículo 6.1, en cuanto que la dilación del procedimiento, no estando justificada, y la aplicación de una legislación posterior más perjudicial para los intereses del recurrente, suponían la restricción al derecho a juicio eficaz y justo.

car como baremo de la indemnización expropiatoria una legislación que se alejaba excesivamente del valor que los bienes tenían en el mercado³⁰. En el cálculo de la indemnización expropiatoria es preciso no romper el necesario equilibrio que debe reinar entre los intereses privados y el interés general. En tal sentido, cada Estado goza de un margen de apreciación considerable que le permite arbitrar los criterios que sirvan para justificar la concreción final del montante que haya de abonarse al afectado. Ello viene a suponer que el valor que los bienes tengan en el mercado no tiene por qué ser el criterio que se siga necesariamente, por lo que la indemnización expropiatoria puede consistir en una cantidad de dinero inferior³¹. Ahora bien, los instrumentos y razonamientos que se utilicen para tal fin han de estar justificados y ser proporcionados, pues aun reconociendo el TEDH que son los singulares Estados los que se encuentran en mejores condiciones para valorar la concreta realidad económica y social de que se trate –corriendo, en tal sentido, un menor riesgo de que su apreciación resulte arbitraria–, no puede dejar de someter sus decisiones a la función de control que le corresponde a este Tribunal, a fin de evitar que de cualquier modo se pudieran producir violaciones a los derechos reconocidos en el Convenio.

En definitiva, el TEDH entendió que en el mencionado caso se había producido una desviación muy relevante entre la indemnización satisfecha y el valor de mercado del bien, que no estaba justificada, produciéndose, en consecuencia, una ruptura del justo equilibrio que debía presidir la relación de intereses³². Así, a diferencia de otros casos enjuiciados por este Tribunal, en los que ciertos objetivos legítimos –como

³⁰Para que pueda hablarse de una violación del art. 1 del Protocolo nº 1 en su segunda frase, esto es en lo relativo a la privación de la propiedad, es necesario, en primer lugar, analizar si tal privación es acorde, o se encuentra justificada por cumplir con los condicionamientos exigidos. Así, si se han seguido las exigencias que fija la ley nacional al respecto y si con la privación se persigue un fin de utilidad pública. En segundo lugar, se tratará de dilucidar si la injerencia en el derecho de propiedad es proporcionada, es decir, si existe un justo equilibrio entre los intereses en juego de tal modo que, más allá de las facultades que tiene el Estado para apreciar el mismo, ese deja de existir, rompiéndose, cuando no es razonable o no está suficientemente justificado que el particular soporte la injerencia; así, cuando reciba una cantidad de dinero, en concepto de compensación por la privación de la propiedad, que no se ajuste al valor que posee ese bien en el mercado:

& 82. “[...] Eu égard à la marge d’appréciation que l’article 1 du Protocole nº 1 laisse aux autorités nationales, la Cour considère que le montant perçu par les requérants n’était pas raisonnablement en rapport avec la valeur de la propriété expropriée (*Papachelas c. Grèce* [GC], nº 31423/96, § 49, CEDH 1999-II; *Platakou c. Grèce*, nº 38460/97, § 54, CEDH 2001-I). Il s’ensuit que le juste équilibre a été rompu. Partant il y a eu violation de l’article 1 du Protocole nº 1.”

³¹En tal sentido, algunos Estados han tratado de amparar sus poderes de decisión en la materia recurriendo tanto al amplio margen que el propio Protocolo nº 1 les reconoce, como a la interpretación favorable que del propio derecho interno efectúan sus órganos judiciales. Así, por ejemplo, en el caso de *Scordino contra Italia* (GS), cit., (& 88 y ss.), el Estado italiano recurre a las decisiones de su propio TC (sentencias de 16 de junio de 1993, de 7 de marzo de 1996 y de 30 de abril de 1999), así como a otras del TEDH (*Santos Monasterios contra Grecia*, *Papachelas contra Grecia* [GS], *Lithgow y otros contra Reino Unido* y *James y otros contra Reino Unido*, que hemos tenido ocasión de citar) para justificar que el criterio utilizado en la valoración del bien expropiado no rompe el justo equilibrio, aunque no se corresponda con el pleno valor de mercado, puesto sigue existiendo una relación razonable de proporcionalidad con el valor del bien; y que aunque este sea muy inferior al de aquel, el Convenio no se lo impone, resultado que, no al no ser irrisorio, es igualmente razonable y justificado. Se hace constar que “A cet égard, il fait observer que le remboursement inférieur à la pleine valeur marchande prévu à l’article 5 bis de la loi nº 359 de 1992 reflète «un sentiment de communauté» et «la volonté politique actuelle» de mettre en œuvre un système dépassant le libéralisme classique du XIXe siècle”.

³²& 91: A pesar de las alegaciones por parte del Estado de que el valor de mercado había sido tenido en cuenta, si bien atemperado por otros criterios, como la rentabilidad productiva calculada en

aquellos que persiguen medidas de reforma económica, política o de justicia social—pueden influir en la fijación de un reembolso inferior al valor completo que tengan los bienes en el mercado, en este supuesto se estimó que sólo una indemnización integral puede ser considerada razonable, por su relación con el valor del bien —de modo similar a como ocurre con la expropiación aislada de un terreno para destinarlo a la construcción de una carretera o para otros genéricos fines de “utilidad pública”—.³³

VI. La reparación de una vulneración intolerable

La intromisión injustificada en el derecho de propiedad privada exigiría tratar de volver a la situación originaria para reponer al particular en la satisfacción de los perjuicios sufridos. Ahora bien, dependiendo de la naturaleza de la violación constatada, podría recurrirse a la *restitutio in integrum* o a una reparación a través del equivalente económico de la lesión padecida. Normalmente, el carácter ilícito de la vulneración repercutiría sobre los criterios que se deban emplear; así, por ejemplo, en materia de expropiación, se dice que las consecuencias financieras de una apropiación lícita no pueden ser asimiladas a aquellas de una desposesión ilícita.³⁴

La ilegalidad intrínseca de la invasión de los bienes privados hace que se deba tener en cuenta para su reparación una restitución íntegra o un equivalente económico que refleje la idea de una satisfacción total de las consecuencias de la

función del valor catastral; o las advertencias del hecho de que el valor de mercado de un bien era una noción imprecisa e incierta, que dependía de numerosas variables, y que era de naturaleza esencialmente subjetiva, pues podía estar influenciada, por ejemplo, por las condiciones financieras del vendedor o por un interés particularmente acusado del adquirente.

³³ Siguiendo en este punto las referencias contenidas en la propia sentencia, se puede señalar que: una falta total de indemnización no podría justificar una expropiación salvo en circunstancias muy excepcionales (*vid. Santos Monasterios contra Grecia*, & 71; y *Ex rey de Grecia y otros contra Grecia*, & 89). No obstante, el artículo 1 del Protocolo n° 1 tampoco garantiza el derecho a recibir una reparación integral (*James y otros contra Reino Unido*, & 54; *Broniowski contra Polonia [GS]*, n° 31443/96, & 182, CEDH 2004-V). Unos objetivos legítimos de “utilidad pública”, como los que pretendan amparar medidas de reforma económica o de justicia social, podrían suponer un reembolso inferior al del pleno valor de mercado.

En el caso *James y otros contra Reino Unido*, & 54, el TEDH estimó que, tratándose de una reforma económica y social —que vino a establecer en el marco de una transformación de la énfiteusis las condiciones que tenían que cumplir los colonos de larga duración para la redención—, la carga soportada por los propietarios no era irrazonable, quedando salvaguardado el justo equilibrio aunque las sumas percibidas por los interesados fuesen inferiores al pleno valor de mercado de los bienes.

En el caso *Lithgow y otros contra Reino Unido*, sentencia de 8 de julio de 1986 (& 102), el Tribunal estudió la nacionalización de sociedades de construcción aeronáutica y naval, en el marco del programa económico, social y político del partido que había ganado las elecciones, tendente a ofrecer a esas empresas una ayuda administrativa y económica más saneada, con el fin de permitir un mejor control para las autoridades y una mayor transparencia. En tal contexto, se estimó que las modalidades de indemnización al accionariado eran equitativas, no siendo irrazonables en relación con el pleno valor de las participaciones. Con mayor motivo, el TEDH considera que puede encontrar amparo una indemnización inferior al valor total de los bienes objeto de apropiación, como reparación en aquellos supuestos en que ha servido para producir “cambios del sistema constitucional de un país, tan radicales como puede ser la transición de la monarquía a la república” (caso *Ex rey de Grecia y otros*, *cit.*, & 89) o transformaciones políticas y econó-

injerencia. Se toma como medida no sólo el valor de los bienes en el momento del ataque –aunque el mismo se actualice al día del cálculo o del cobro–, sino también aquellas ganancias que se hubieran podido obtener, para lo cual se atiende a los bienes en su estado actual, de tal modo que puedan ser consideradas aquellas circunstancias o factores que los hagan aumentar de valor.

En los supuestos en los que se haya producido una injerencia lícita en el derecho de propiedad –en tanto legal y no arbitraria–, habrá de realizarse un segundo juicio de valor, en el sentido de establecer una adecuación razonable entre la medida adoptada en base al interés general y la repercusión que ello provoque en la esfera de poder del particular afectado. Tratándose de injerencias que supongan una privación del bien, dicha adecuación se suele traducir en el establecimiento de un montante económico que viene a determinarse en función del valor que aquel bien posea. Ello no obstante –como ya hemos tenido ocasión de tratar en apartados anteriores–, se admite un cierto margen de desviación, siempre que esté lo suficientemente justificado; en definitiva, pues, la suma que se satisfaga no tiene por qué reflejar necesariamente el completo valor de mercado de los bienes para que pueda ser considerada como razonable. Algo parecido habría de ocurrir cuando se trata de delimitar el uso de los bienes, pues aunque el interés general justifique la injerencia en el derecho de propiedad, debe darse un justo equilibrio que armonice los fines perseguidos con los medios empleados para su consecución de acuerdo con criterios de razonabilidad.

Ahora bien, sentado lo anterior, en caso de que tal proporcionalidad no se produzca, la injerencia sería ilegítima y constituiría un atentado excesivo al derecho de propiedad protegido en cualquiera de sus vertientes, que no podría justificarse al amparo del artículo 1 del Protocolo nº 1, según los criterios generales que viene proclamando la jurisprudencia relativa a este artículo³⁵. Ante tales supuestos, procede compensar económicamente, a falta de una posible reparación en natura, la carga desproporcionada sufrida o experimentada por el particular. Para ello, el Convenio traslada a los Estados dicha tarea, si bien concede al TEDH la posibilidad de reponer las irregularidades que en tal sentido se produzcan.³⁶

micas excepcionales en “le contexte unique de la réunification allemande” (caso *Von Maltzan y otros contra Alemania*, [GS], & 77 y 111-112, CEDH 2005; o caso *Jahn y otros contra Alemania*, [GS], *loc. ult. cit.*). También en “le contexte de la transition du pays vers un régime démocratique” (caso *Broniowski contra Polonia*, *cit.*, & 182; o caso *Kopecký contra Eslovaquia*, [GS], & 35, CEDH 2004-IX).

³⁴De satisfacción equitativa habla la Gran Sala en el caso de *Ex rey de Grecia y otros*, *cit.*, & 75.

³⁵Así, en el caso *James y otros contra Reino Unido*, *cit.*, & 54, o en el de *Scordino contra Italia*, *cit.*, & 256.

³⁶El art. 41 del CEDH (antiguo art. 50), bajo la rúbrica “satisfacción equitativa”, dispone que: “Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa”. Se trataría de una compensación económica razonable por limitaciones singulares y anormales, de una especie de cláusula de cierre, pues el Tribunal tiene primero que averiguar si el Estado ha compensado o no, y si lo ha hecho de modo razonable o proporcionado, pues sólo cuando se ha compensado al particular de un modo imperfecto o no equilibrado es cuando debe reconocer la reparación prevista. *Vid.*, respecto a ello, la exposición realizada por D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Las garantías del derecho de propiedad privada en Europa*, Civitas, Madrid, 2011, p. 77 y ss., quien finaliza realizando una propuesta abierta de carácter general, en la que la compensación a la que se hace referencia sería la consecuencia formal de reconducir el tema hacia la responsabilidad

VII. Algunas reflexiones: a modo de conclusiones

La cada vez más compleja articulación de los bienes como entidades con capacidad para producir utilidades a las personas se corresponde con la diversidad de perspectivas y formas que alcanza la regulación jurídica de la propiedad privada, o al menos lo que hasta estos momentos, en nuestro contexto histórico cultural, se ha considerado como tal.

Sin entrar en grandes disquisiciones dogmáticas sobre cómo deba articularse la configuración de las relaciones sociales en orden a la procura de los valores democráticos en una determinada comunidad, el sistema del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos ha venido a establecer la necesidad –para nuestro entorno jurídico-cultural– de amparar aquellas situaciones subjetivas de contenido patrimonial a las que denomina bienes en sentido genérico. Así, desde el principio, se viene a reconocer que, existiendo un determinado *status*, se tiene derecho a seguir en el mismo, a que se proteja la situación en la que se encuentra un sujeto respecto a otros elementos externos que le procuran una utilidad objetivamente apreciada en términos económicos. Tal tutela le corresponde a los poderes de cada Estado, si bien el control externo lo pueden recibir del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A partir de las anteriores reseñas, desde un primer momento se puede apreciar cómo cada comunidad es la que viene a establecer el modo o modelo con el que quiere que sus ciudadanos se relacionen con el medio que les rodea para provocarles utilidad; por lo que acto seguido conviene advertir que, si la protección que tal situación merece se toma como propiedad privada, ni la misma está en principio cerrada a una concreta estructura, ni tampoco ella se corresponde con la estrecha y simple configuración conceptual clásica.

Los precedentes planteamientos no se agotan con una estricta imposición de conductas sociales de no injerencia por parte de los poderes públicos, pues estos están llamados a contribuir a la consecución de los valores democráticos de la sociedad actual mediante los mecanismos e instrumentos que consideren oportunos. Así, las tradicionales concepciones basadas en el interés privado como única fuente de poder sobre las cosas conviven ahora con decisiones que responden al interés general, de modo que no sólo pueden moldear las relaciones de utilidad particular de las que antes hablábamos, sino que pueden imponer el tránsito desde un sujeto a otro, e incluso la atribución pública.

patrimonial del Estado. En general, pueden seguirse las observaciones de GUICHOT REINA, *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, p. 159 y ss.; y de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Civitas, Madrid, 2007.

El interés general es, pues, el elemento que legitima al Estado no sólo para vigilar el cumplimiento del orden establecido, sino para subvertir ese orden en su intento por conseguir los objetivos políticos, sociales y económicos que supongan la satisfacción de los valores democráticos propugnados constitucionalmente. En tal sentido, es el interés general el que permite justificar que una determinada decisión emanada de los poderes públicos no sea considerada arbitraria, siendo en consecuencia admisible; es el que permite entender como adecuada una medida que se adopta en la proporción precisa para la consecución de los fines previstos; es, en definitiva, el criterio que permite articular la configuración actual de los derechos del hombre, no como persona, sino como ciudadano, no como límite, sino como aspiración.

En el sentido mencionado, los derechos de propiedad privada atribuidos a los sujetos particulares, que vienen siendo garantizados y tutelados institucionalmente tanto en la CE como en el CEDH, aparecen moldeados en su conformación interna por la convivencia de intereses individuales y generales, de tal modo que los propios poderes conferidos a los sujetos singulares para la satisfacción de sus necesidades están sujetos en potencia al interés general, lo que permite en última instancia que puedan transitar imperativamente de unas manos a otras, o que puedan quedar sujetos al cumplimiento de determinados deberes.

En definitiva, siendo visible la labor de control por parte del TEDH de que no se atente por parte de los Estados firmantes contra los derechos individuales reconocidos en el Convenio, resulta interesante, más si cabe que el esfuerzo por trazar las líneas que separen aquellas injerencias que pudieran tildarse como inaceptables, focalizar la atención en el amplio margen dejado a los Estados para atender a sus peculiaridades culturales en la detección de las necesidades sociales y en la manera o modo en que deba articularse su actuación para conseguir paliarlas.

Y así, en materia de propiedad se ha podido calificar de legítima la intervención de los poderes públicos encaminada a la obtención de fines considerados justos: no sólo se modulan las facultades y los sacrificios que corresponden a los propietarios, sino que se admite la intervención en el mercado por considerar necesario, por ejemplo, reducir el canon de los alquileres de vivienda en determinadas circunstancias; no sólo se acepta la privación de la propiedad para destinar los bienes a la utilidad pública, sino que se entiende justificado, por ejemplo, el tránsito hacía otros sujetos privados considerados dignos de ser protegidos, o por ejemplo, mediante el pago de indemnizaciones que no tienen por qué corresponder necesariamente con el valor del mercado.

Parece, pues, que lo que debe primar es la supresión, en cuanto injusta, de la situación existente, antes que la justificación, en cuanto conveniente, de la situación venidera. ¿Quién está llamado a formular tales cambios?

VIII. Bibliografía

ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, “La construcción del derecho de propiedad por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Derecho constitucional para el siglo XXI*, t. I, Aranzadi, Navarra, 2006.

BARCELONA LLOP, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *RAP*, nº 185, 2011.

BARNÉS VÁZQUEZ, “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada”, en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Tecnos/Junta de Andalucía, Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, “Las garantías de las expropiaciones urbanísticas a la luz del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *RDUMA*, nº 249, 2009.

FERNÁNDEZ NIETO, *La aplicación judicial europea del principio de proporcionalidad*, Dykinson, Madrid, 2009.

MBARO, *I beni*, Giuffrè Ed., Milano, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Civitas, Madrid, 2007.

GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid, 2010.

GROSSI y LÓPEZ Y LÓPEZ, *Propiedad: Otras perspectivas*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013.

GUICHOT REINA, *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, p. 159 y ss.

LÓPEZ Y LÓPEZ, “Estado social y sujeto privado: una reflexión finisecular”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25, 1996.

MYJER, “Article 1 Protocol I and the entitlement of just satisfaction”, en *Property and Human Rights*, dir. Vandenberghe, Bruylant, Brujas, 2006.

PADELLETI, *La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milán, 2003.

RIPOL CARULLA, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*, Atelier, Barcelona, 2007.

RODOTÀ, *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Civitas, Madrid, 1986.

VAN ERP, "European and National Property Law: Osmosis or Growing Antagonism?", *Walter van Gerven Lectures*, nº 6, Europa Law Publishing, Groningen, 2006.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Las garantías del derecho de propiedad privada en Europa*, Civitas, Madrid, 2011.