

# Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo

**SUMARIO:** I. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y DERECHO DEL CONVENIO DE DERECHOS HUMANOS. EL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO 1. II. LA FALTA DE RATIFICACION POR NUESTRO ESTADO DEL PROTOCOLO 1; DECISION DELIBERADA; POSIBLES CAUSAS; EL PROCESO DE AUTORIZACION DE LAS CORTES PARA SU RATIFICACION ABIERTO EN ESTE AÑO DE 1990; «RESERVA» Y «DECLARACION» DE ADMISION DE RECURSO INDIVIDUAL Y DE JURISDICCION DEL TEDH QUE ACOMPAÑAN AL PROYECTO DE RATIFICACION. III. LOS PROBLEMAS INTERPRETATIVOS DEL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO 1. ALCANCE DEL MISMO SEGUN LA SENTENCIA *MARX* Y SUCESIVAS. LAS TRES NORMAS INCLUSAS EN EL PRECEPTO SEGUN LA SENTENCIA *SPORRONG* Y *LÖNNROTH*. LA EXTENSION DEL ARTICULO 1 A LA COBERTURA DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS DE LOS ESTADOS. IV. LA SENTENCIA *LIGTHGOW* Y OTROS, LA UNICA QUE SE HA ENFRENTADO CON UNA EXPROPIACION FORMAL (LA NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA NAVAL Y AEROSPAICIAL POR EL ULTIMO GOBIERNO LABORISTA). LOS RECURSOS Y LAS VIOLACIONES DE DERECHOS ALEGADAS. V. ANALISIS DE LA SENTENCIA *LIGTHGOW* Y OTROS. A) La alegación de la indemnización inequitativa. La referencia a los «principios generales del Derecho internacional» y su alcance. Inaplicación al caso. B) El derecho a una indemnización expropiatoria y su alcance: «relación razonable de proporcionalidad» y «justo equilibrio»; «valor razonable en relación con el valor del bien»; la reserva de medidas de reforma económica o de justicia social y la justificación de una indemnización inferior a la de mercado. C) Admisión de una diferencia entre nacionalización y otras formas de privación de propiedad; pluralismo democrático y «margen de apreciación» de los Estados. D) Análisis de las alegaciones contra las indemnizaciones fijadas en la Ley nacionalizadora y resultantes de su aplicación. E) El resto de las impugnaciones. VI. LOS DOS CRITERIOS ESENCIALES DEDUCIBLES DE LA SENTENCIA *LIGTHGOW* Y OTROS, 1986: A) Garantía por el artículo 1 del Protocolo 1 de la propiedad y de su consiguiente expropiación; la indemnización equitativa: «justo equilibrio» y admisión de posibles operaciones de reforma social que pueden alterar ese nivel. B) El «margen de apreciación» en favor de las autoridades nacionales; «margen de apreciación» y control por el TEDH. VII. LA EXTENSION DEL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO 1 AL CAMPO DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS. LA SENTENCIA *SPORRONG* Y *LÖNNROTH*, DE 1982. LAS CARGAS URBANISTICAS PUEDEN CREAR UNA «CARGA ESPECIAL Y EXORBITANTE», QUE RESULTARA INDEMNIZABLE. LA EXTENSION DE LA GARANTIA DEL ARTICULO 1 DEL PROTOCOLO 1 A LA INTEGRIDAD SUSTANCIAL DEL PATRIMO-

NIO FRENTE A LAS AUTORIDADES PUBLICAS. EL LIMITE: LA SENTENCIA JAMES Y OTROS, 1986: NO INDEMNIZACION POR NO «CARGA EXCESIVA». VIII. CONCLUSION GENERAL. LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH REFIERE TRES NIVELES POSIBLES DE LA INJERENCIA DEL ESTADO SOBRE LA PROPIEDAD: PRIVACION DE BIENES, QUE CONLLEVA INDEMNIZACION EN UN JUSTO EQUILIBRIO; REGLAMENTACION DEL USO DE LOS BIENES, DE ACUERDO CON EL INTERES GENERAL: NO INDEMNIZABLE; INJERENCIA QUE IMPLIQUE «CARGA ESPECIAL Y EXORBITANTE» O «EXCESIVA»: OBLIGACION DE INDEMNIZAR. OBSERVACION FINAL SOBRE EL CARACTER «MINIMO» DE LAS GARANTIAS RESULTANTES DEL CONVENIO. SU ARTICULO 60 Y SU ALCANCE EN DERECHO ESPAÑOL.

## I

La expresión «Derecho europeo» tiene, como es sabido, dos aplicaciones diferentes: una se refiere al Derecho de las Comunidades Europeas, que es un sistema supranacional que integra a doce Estados, y otra es la del Derecho del Consejo de Europa, y, más en particular, el nervio verdadero de esta institución, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o Carta de Roma, de 1950, norma que han ratificado los doce Estados comunitarios más otros trece más. También en el sistema del Convenio existen mecanismos supranacionales, precisamente en sus garantías, las que ofrecen la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal del mismo nombre, que admiten la reclamación individual contra los Estados, como es conocido.

En el Derecho comunitario no se encuentra ninguna norma que regule directamente la expropiación. Pero está el artículo 215 del Tratado CEE que proclama el principio de la responsabilidad patrimonial, tanto en la esfera contractual como en la extracontractual, de las instituciones europeas y de sus agentes en cumplimiento de sus funciones, responsabilidad que cubre, en línea de principio, la totalidad de los daños que puedan ser imputados a dichas instituciones y agentes. Es sabido que esta responsabilidad se rige, según dicho artículo 215, por «los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros», así como que la expresión «comunes» no se ha interpretado por el Tribunal de Justicia en el sentido de uniformes o conformes, lo cual hubiera supuesto establecer la protección comunitaria al nivel más bajo entre los doce Estados miembros. Esta fórmula puede entenderse que recoge un principio general, que incluye, igualmente, el principio de garantía patrimonial que sostiene también la institución expropiatoria (sobre este argumento, se me permitirá remitirme a mi viejo libro *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, 1956, reimpresión, Madrid, 1984). Veremos que, en el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha apoyado en el artículo 1 del Protocolo 1, que consagra ciertas garantías en la expropiación,

como inmediatamente veremos, para imponer a los Estados una obligación de indemnizar a quienes han sufrido daños imputables a dichos Estados en supuestos no expropiatorios, de lo que trataremos al final de este artículo.

Pero, tratándose de una cuestión de derechos fundamentales, es más explícita la posición del Convenio Europeo (1), no en su texto inicial, sino en el adicionado en el primero de sus Protocolos o Protocolo 1, redactado en París el 20 de marzo de 1952. Según el artículo 1 de este Protocolo 1:

«Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá 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 poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones y de las multas».

El texto es inequívoco en su intención, pero presenta algunos problemas interpretativos, que el Tribunal Europeo ha ido desvelando, como veremos enseguida, y para nosotros, españoles, una cuestión previa, que es que este Protocolo 1 adicional al Convenio resulta ser el único que no ha sido ratificado aún por el gobierno español (2).

## II

En efecto, en el momento de la firma del Convenio Europeo el 24 de noviembre de 1977, el gobierno español firmó también los Protocolos 3 y 5, que daban nueva redacción a ciertos artículos del Convenio. Con fecha 23 de febrero de 1978 firmó España los Protocolos 1, 2 y 4. Ulteriormente se han firmado dos nuevos Protocolos, hasta el último, que es el 7. Todas esas firmas han sido seguidas de las necesarias ratificaciones (art. 96 de la Constitución) para su entrada en vigor en el Derecho español, salvo, precisamente, el Protocolo 1.

El Convenio y los Protocolos 3 y 5 fueron ratificados, previo acuerdo de las Cortes [que es preceptivo según el art. 94.1.c) de la Consti-

---

(1) No hará falta recordar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha considerado los derechos y libertades declarados en el Convenio como formando parte de los principios generales del Derecho comunitario mismo.

(2) Esta ratificación se ha producido ya en el momento de corregir las pruebas de este artículo, «BOE» de 12 de enero de 1991. Vid. *infra*.

tución: «Tratados o Convenios que afecten... a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título I»], por un Instrumento de ratificación suscrito por el Rey de 26 de septiembre de 1979 (BOE de 10 de octubre de 1979). El Protocolo 2 se ratificó por Instrumento de 18 de marzo de 1982, excluyéndose, pues, deliberadamente, la ratificación del Protocolo 1, firmado en Estrasburgo a la vez que el 2.

No puede interpretarse, pues, la falta de ratificación del Protocolo 1 como una simple omisión o inadvertencia, sino como una decisión deliberada y consciente.

No conozco con exactitud cuáles han podido ser las razones para esta demora de más de doce años en la ratificación del Protocolo 1, que, finalmente, acaba de ser sometido por el gobierno a la autorización de las Cortes para proceder a dicha ratificación hace apenas unas semanas, estando en el momento en que escribo (julio de 1990) pendiente nada más que de la aprobación del Senado.

En la Sesión del Congreso del 14 de junio de 1990, donde se aprobó el dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores favorable a la ratificación, el Diputado Herrero Rodríguez de Miñón hizo alusiones claras a que dos motivos concretos habían retrasado esa ratificación: los debates educativos de 1979-80 (LOCE, o Ley Orgánica de Centros Escolares, de 19 de junio de 1980) y de 1983-84 (*sic*; quiere decir 85: LODE, o Ley Orgánica del Derecho a la Educación, de 3 de julio de 1985, y LRU, Ley Orgánica de Reforma Universitaria, de 25 de agosto de 1983), en primer término (pues el Protocolo 1 dedica su artículo 2 al derecho a la instrucción) (3), y los que llama «algunas orgías jurídicas», que me parece una probable referencia al caso de la expropiación de Rumasa (*Cortes Generales. Diario de Sesiones. IV Legislatura*, núm. 45, Sesión Plenaria del 14 de junio de 1990). Ese retraso, cua-

---

(3) Parece que fue justamente el intento de que influyese en la materia educativa lo que determinó la introducción como enmienda de UCD en el debate constituyente lo que terminó siendo el artículo 10.2 de la Constitución. En el Congreso ya se presentó una enmienda análoga por Canyellas pero en el capítulo referente al Tribunal Constitucional y como pauta para la labor interpretativa de éste, enmienda que no prosperó. En el debate sobre el Senado del día 23 de agosto de 1978 el Grupo UCD presenta la propuesta, más matizada, como párrafo 2.º al artículo 10. Los socialistas, representados por el señor Sainz de Baranda, se oponen porque, a su juicio, se estaba pensando en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para alterar el sentido del artículo 25 (actual 27), que había sido objeto de consenso. El Senador Lorenzo Martín Retortillo, en nombre del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, ofrece una nueva redacción, diciendo: «No se oculta a nadie... que lo que se pretende, en definitiva, no es otra cosa que modificar el texto del artículo 25», pero dice que el texto que él propone es el primero que se refiere expresamente al Convenio Europeo. Y añade: «no pueden servir para amparar privilegios. Yo personalmente no tengo miedo, pero me gustaría convencer a los demás de que esto no es ningún peligro, de que esto no encierra ninguna trampa». Tras una enmienda del Senador Ollero en análogos términos, UCD modifica su enmienda, en el sentido de la del señor Martín Retortillo, y fue aprobada. Durante algún tiempo se polemizó sobre el modo de interpretar el derecho de educación, artículo 27 de la Constitución, según el artículo 13 del Pacto Internacional, y según el artículo 2 del Protocolo 2.

lesquiera que hubieren sido sus razones, se justificaba ya difícilmente y explica la loable iniciativa del actual gobierno que ha remitido a las Cortes la ratificación del Protocolo 1, que ha merecido ya la unanimidad del Pleno del Congreso. Actualmente pende del Senado, que presumiblemente lo aprobará ya en unas semanas más.

Es importante notar que la ratificación que propone el Gobierno incluye una «reserva» y una «declaración interpretativa», en estos términos:

#### «RESERVA

España, a tenor del artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, deseando evitar cualquier incertidumbre en lo que se refiere a la aplicación del artículo 1 del Protocolo, formula RESERVA, a la luz del artículo 33 de la Constitución española, que establece:

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

#### DECLARACION

España, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo Adicional, reitera sus declaraciones formuladas en relación con los artículos 25 y 46 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y por consiguiente reconoce la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos y la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con las Demandas suscitadas con motivo de hechos posteriores a la fecha del depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Adicional y, en particular, respecto de los expedientes expropiatorios iniciados en el ámbito interno con posterioridad a dicha fecha (4).»

La reserva parece suponer que el ámbito garantizado por el artículo 1 del Protocolo 1 es superior al que resulta del artículo 33, lo cual veremos que no es cierto. La declaración abre, sencillamente, la ma-

---

(4) La ratificación se hizo pública en el «BOE» de 12 de enero de 1991, como ya se ha indicado, e incluye literalmente el texto de la Reserva y de la Declaración transcritas en el texto.

teria a los recursos individuales ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, y el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal del mismo nombre. No es sino una extensión de lo ya declarado por el gobierno español respecto de todo el Convenio y de los Protocolos adicionales. La alusión a «los expedientes expropiatorios iniciados en el ámbito interno con posterioridad a la fecha del depósito del instrumento de ratificación» (noviembre de 1990) excluye la aplicación del Protocolo a todas las expropiaciones anteriores, aunque aún estén pendientes de trámites administrativos o judiciales.

Partiremos, pues, de la aplicabilidad del Protocolo 1 en nuestro Derecho, que se producirá para las cuestiones que se susciten posteriormente a su ratificación.

### III

El primer problema que en la aplicación de este precepto tuvo que considerar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) fue el de interpretar su alcance exacto.

El derecho «al respeto de sus bienes» ¿implica una protección general del derecho de propiedad? La garantía frente a la privación de los bienes ¿expresa una garantía general respecto al ejercicio de la institución expropiatoria? La reserva expresa en el precepto del derecho de los Estados a regular el uso de los bienes privados por consideraciones de «interés general» ¿implica que se ha adoptado el criterio del Tribunal Supremo americano de distinguir entre *taking* y *regulation*? —problema conocido en otros países, y entre ellos el nuestro, sobre la fórmula del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa (distinción entre delimitación del derecho de propiedad y su expropiación).

Pero aún queda la mayor dificultad interpretativa del artículo 1 del Protocolo 1, que es su mención expresa de los principios del Derecho internacional. ¿Significa esa mención que la garantía de la expropiación que enuncia el precepto sólo puede ser aplicada a los supuestos regulados por ese Derecho, que son los que se refieren a la expropiación o confiscación de propiedades extranjeras, o de ciudadanos extranjeros, por relación al Estado que la acuerde? Sería extraño que así fuese, porque el Convenio Europeo no tiene como función respaldar ninguna regla tradicional del Derecho internacional, que es un Derecho que se resuelve en relaciones jurídicas entre Estados (en ese caso, la propiedad extranjera será defendida por el Estado propio del nacional afectado, a través de las técnicas de protección diplomática), sino establecer un Derecho internacional nuevo, en el que simples particulares, nacionales del Estado demandado, en primer término (lo que excluye la técnica de la protección diplomática), y cualquier individuo

sometido a la jurisdicción de dicho Estado (art. 1 del Convenio) tienen acción directa contra el Estado presuntamente incumplidor de alguno de los derechos fundamentales proclamados por el Convenio.

El TEDH ha resuelto todos esos problemas de una manera expresa, y en particular el más enigmático quizá, la remisión a los principios del Derecho internacional. En el estadio actual de su jurisprudencia ha acertado ya a ofrecer una interpretación del artículo 1 del Protocolo 1 que es fundamental precisar. En varias sentencias, pero sobre todo en dos, la *Sporrong y Lönnroth*, de 24 de septiembre de 1981, y la *Lighthgow y otros*, de 8 de julio de 1986, el TEDH ha fijado con todo rigor el alcance de ese precepto.

Ya en la sentencia *Marx*, de 13 de junio de 1979, el TEDH precisó con rotundidad el objeto del artículo en cuestión, en estos términos:

«Reconociendo a cada uno el derecho al respeto de sus bienes, el artículo 1 garantiza en sustancia el derecho de propiedad. Las palabras “bienes”, “propiedad”, “uso de los bienes” (en inglés *possessions* y *use of property*) impulsan netamente a pensarlo así. Por su parte los trabajos preparatorios [del Protocolo 1] lo confirman sin equívoco: los redactores no han cesado de hablar de “derecho de propiedad” para designar la materia de los proyectos sucesivos de los que ha salido el artículo 1.»

Esta declaración se repetirá en todas las sentencias posteriores que aplican el artículo 1.

En la sentencia *Sporrong y Lönnroth*, de 23 de septiembre de 1982, la interpretación del precepto da un paso más. El artículo contendría en realidad tres normas diferentes. Dice el TEDH:

«Este —art. 1— contiene tres normas distintas. La primera, de orden general, enuncia el principio de respeto de la propiedad; este principio se expresa en la primera frase del primer párrafo. La segunda considera la privación de propiedad y la somete a ciertas condiciones; figura en la segunda frase del mismo párrafo. En cuanto a la tercera, reconoce a los Estados el poder, entre otros, de reglamentar el uso de los bienes conforme al interés general poniendo en vigor las leyes que juzguen necesarias a ese fin.»

Pero en este caso, como luego veremos, no se trataba de una expropiación formal por parte del Estado sueco sobre bienes de los reclamantes, sino de supuestos daños causados por determinaciones urbanísticas. El Tribunal no duda en extender el precepto al campo de la responsabilidad civil de la Administración y declara en su fallo la

violación del artículo 1 del Protocolo por parte del Estado sueco, violación de la que por la vía del artículo 50 del Convenio habría resultado una condena de daños y perjuicios, que el TEDH precisó en su posterior sentencia del mismo nombre, de 18 de diciembre de 1984.

En el asunto *James y otros*, de 21 de febrero de 1986, también se trataba de una injerencia en la propiedad privada por parte del Estado inglés que no se concretaba en una expropiación, sino en un derecho de adquisición preferente de los inquilinos o *enfiteutas* (así calificados por la Ley inglesa de que se trataba, de 1967) para adquirir el inmueble que ocupan. El TEDH declaró que el supuesto entraba plenamente en el ámbito del artículo 1 del Protocolo, pero entendió que la medida en sí no violaba ese artículo, sino que se justificaba en la regulación del uso de los bienes, rechazando también que la indemnización de rescate por los ocupantes a los propietarios no fuese razonable ni que el sistema supusiese una «carga excesiva» que se añadiese a la diferencia de trato con los arrendamientos regidos por una Ley distinta.

#### IV

En fin, el primer (y hasta ahora único) caso en que el TEDH tuvo que enfrentarse con una expropiación formal fue en el asunto *Lighthgow y otros*, de 8 de junio de 1986. Es uno de los casos más complejos sometidos al TEDH y su sentencia probablemente más extensa (aunque en ello influye de manera especial la minuciosa exposición de sus antecedentes de hecho).

Se ponía en cuestión una de las últimas nacionalizaciones realizadas por los gobiernos laboristas ingleses, la de una Ley de 1977, que nacionalizó las industrias naval y aeroespacial. Siete empresas nacionalizadas, tras agotar las vías internas disponibles (que eran de simple arbitraje, no judiciales propiamente dichas), acudieron a la Comisión Europea en 1980 y 1981 e invocaron la violación del artículo 1 del Protocolo 1 por la razón principal de la insuficiencia, a su juicio, de la indemnización tal como la dispuso la Ley nacionalizadora. Invocaron también la violación del artículo 14 del Convenio (igualdad en el disfrute de los derechos derivados del Convenio), por supuesta discriminación en la evaluación del justiprecio respecto a otras empresas nacionalizadas por la misma Ley de 1977. Finalmente, alegaron igualmente violación por el gobierno británico de los artículos 6 (derecho a la tutela judicial) y 13 (necesidad de recursos efectivos para amparar los derechos derivados del Convenio), cuestiones estas últimas que no tienen ya interés para nuestra exposición.

La Comisión, tras acumular esas siete demandas, rechazó todas las peticiones de las empresas reclamantes, pero dada la importancia del



caso remitió el asunto al Tribunal. El proceso fue especialmente complejo. La vista pública, en la que intervinieron más de diez abogados, duró tres días, del 24 al 26 de junio.

Finalmente, el TEDH, en pleno, desestimó todas las peticiones de los recurrentes, absolviendo al gobierno inglés de la totalidad de los cargos.

Al fallo mayoritario del Tribunal se añadieron dos opiniones concordantes de seis jueces; una opinión separada de dos jueces y tres opiniones disidentes por parte de cinco jueces.

## V

La sentencia en sus fundamentos comienza recordando (§ 106) las tres normas que, según anterior decisión *Sporrong y Lönnroth*, como ya vimos, se encontraban en el artículo 1 del Protocolo 1.

A) Los recurrentes entendían que una privación de propiedad no podía considerarse «de utilidad pública» si la indemnización correlativa fuese inequitativa. El Tribunal (§ 109) rechaza esta interpretación. Para él la obligación de indemnizar «deriva implícitamente del artículo 1 en su conjunto», pero no de la noción de utilidad pública.

Examina seguidamente la significación de la enigmática invocación a los «principios generales del Derecho internacional» que el artículo contiene. Es un tema central para la interpretación del precepto. Los recurrentes sostenían que esa referencia a los «principios generales del Derecho internacional» habría extendido por virtud del Protocolo a los nacionales frente a sus propios Estados las exigencias que resultan de esos principios (elaborados para la expropiación de propiedad «extranjera» y no para las expropiaciones de un Estado con sus nacionales, sobre las que el Derecho internacional no tiene ninguna relevancia posible); esas exigencias están claras en la costumbre internacional y en múltiples decisiones de justicia internacional: la expropiación debe implicar una indemnización «pronta, adecuada y efectiva».

La Comisión primero y el Tribunal ahora rechazan esa interpretación, que posiblemente, sin embargo, pudo haber estado en el ánimo de los redactores del Protocolo mediante la técnica del «reenvío recepticio». Corroborra aquí su doctrina en la sentencia *James y otros*, ya citada más atrás, pero la desarrolla notablemente (§§ 112 y sigs.).

En primer lugar, dice, los principios del Derecho internacional se aplican sólo a los extranjeros, han sido específicamente concebidos para ellos y, en tanto que tales, por tanto, no rigen la manera como cada Estado trata a sus nacionales (§ 113). No admite el argumento de la literalidad del precepto ni el hecho de que el Convenio cuando ha

querido distinguir entre nacionales y extranjeros lo haya dicho así expresamente, como en el artículo 16.

Tampoco admite el Tribunal el argumento de que los extranjeros no necesiten la protección del Convenio, al estar suficientemente protegidos por el Derecho internacional común, lo que haría superflua la redacción del artículo 1. Aquí el Tribunal (§ 115) se arriesga a dar algún contenido a esa mención del Derecho internacional: por una parte, permitiría a los no nacionales utilizar todos los mecanismos de garantía del Convenio, sin tener que recurrir a la vía diplomática por parte del Estado de que es nacional. Por otra parte, la mención significa algo positivo y muy importante: que el Protocolo no ha querido restringir los derechos de los extranjeros reduciendo el nivel de protección que el Derecho internacional les otorga. Este fundamento no llega hasta el fin, porque la sentencia acepta que ese nivel mínimo no alcanza a los nacionales, pudiendo existir hipótesis en que la distinción de unos y otros pueda ser objetiva, por ejemplo, dice, en el caso de una reforma social, en que podrá eventualmente ser legítima la exigencia a los propios nacionales de un mayor sacrificio (§ 116). La conclusión la dice apoyada también en los «trabajos preparatorios» del Protocolo. Especial relevancia da a la resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1952, que abrió la firma del nuevo Protocolo a los Estados y que hace expresa mención a que los principios del Derecho internacional sólo se aplican a los «no nacionales» (§ 117).

B) Examina luego si del Protocolo se deriva su derecho a la indemnización expropiatoria. El Tribunal nota, como ya lo había hecho antes la Comisión, que es uniforme en los Estados signatarios la regla de que una privación de propiedad por causa de utilidad pública no se justifica sin el pago de una indemnización. Pero añade: «La ausencia de un principio análogo en el artículo 1 del Protocolo no aseguraría más que una alusión vagamente ilusoria e ineficaz al derecho de propiedad.» «No basta, por tanto, que una medida privativa de propiedad persiga un fin de utilidad pública; debe también existir una *relación razonable de proporcionalidad* entre los medios empleados y el fin perseguido.» Cita su propia sentencia *Sporrong y Lönnroth*, que ha hablado de un «*justo equilibrio*» entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales del individuo, equilibrio —añade— que quedaría roto si la persona afectada tuviera que sufrir «una carga especial y exorbitante» en los términos de la misma sentencia. Para apreciar si se ha preservado un justo equilibrio entre los diversos intereses en causa y, entre otros, si no se ha impuesto una carga desmesurada a la persona privada de su propiedad, será preciso evidentemente, tener cuenta de las condiciones de la indemnización (§ 120) (las cursivas de este párrafo, como las de los que siguen, son mías).

Ello lleva a la sentencia a concretar cuál ha de ser «el nivel de indemnización». El Tribunal afirma que «sin el pago de una suma que tenga un *valor razonable en relación con el valor del bien*, la privación constituiría normalmente una actuación excesiva que no podría justificarse sobre el terreno del artículo 1. Este precepto no garantiza, pues, en todos los casos el derecho a una compensación integral, dado que *objetivos legítimos "de utilidad pública", como medidas de reforma económica o de justicia social, pueden militar por un pago inferior al pleno valor de mercado*», doctrina que tiene un precedente en la sentencia *James y otros*.

C) Los recurrentes pretendían que no es posible distinguir en cuanto al nivel de indemnización entre la nacionalización y las otras privaciones de propiedad realizadas por el Estado, tales como las expropiaciones de tierra por causa de utilidad pública. «El Tribunal no suscribe ese aserto. Tanto la naturaleza del bien como las circunstancias de la transferencia implican consideraciones diferentes que se pueden tener en cuenta legítimamente al definir un justo equilibrio entre el interés general y los intereses privados en juego. La evaluación de las grandes empresas para nacionalizar todo un sector industrial representa en sí una operación mucho más compleja que, por ejemplo, la valoración de un terreno expropiado; exige normalmente una legislación especial que pueda aplicarse en bloque a cada una de las empresas del sector. *Por ello el nivel de indemnización necesario puede diferir, siempre con la reserva de un justo equilibrio, según se trate de una nacionalización o de otras formas de privación de propiedad.*»

Los recurrentes admitían que el Estado deba contar con un *margen de apreciación* sobre el extremo de si hay lugar a privar de su propiedad, pero negaban que el Estado dispusiese de un amplio poder discrecional para fijar las modalidades de la transferencia. El Tribunal disiente de este criterio. La decisión de adoptar una Ley de nacionalización implica a menudo el examen de diversas cuestiones sobre las cuales *pueden existir divergencias profundas en una sociedad democrática*. Pues el conocimiento directo de sus respectivos países, de sus necesidades y de sus recursos, *las autoridades nacionales se encuentran en principio mejor situadas que el juez internacional para disponer las medidas en la materia, de modo que esas autoridades disponen aquí de un amplio campo de decisión*. A los ojos del TEDH, «resultaría artificial aislar la decisión misma de nacionalizar de las decisiones que se refieren a la indemnización, pues circunstancias que hayan determinado aquéllas pesan necesariamente sobre ésta. *Por tanto, el papel del TEDH se limita en esta causa a investigar si, al decidir sobre las modalidades de indemnización, el Reino Unido ha excedido de su amplio poder de apreciación, respetando el juicio del legislador en ese campo, salvo que se revele manifiestamente desprovisto de base razonable*».

Esta limitación de las propias funciones del TEDH con independencia del valor general que el mismo ha dado al concepto de «margen de apreciación», que examinaremos más adelante, parece justificarse especialmente en la materia expropiatoria. Ni por su composición, ni por sus métodos de trabajo, ni por su lugar en el cuadro institucional de la sociedad europea, hubiera podido el TEDH entrar a una apreciación directa y matizada de lo adecuado de los justiprecios expropiatorios. Otra posición distinta que ésta hubiera convertido al Tribunal en una instancia de apelación general superpuesta a los procesos nacionales que los Estados organizan para decidir este género de cuestiones, lo que es impensable.

D) La sentencia entra seguidamente en un análisis pormenorizado sobre si los reclamantes han o no alcanzado el «nivel de indemnización» cuyo contenido garantizado por el Protocolo ha establecido. Para este análisis la sentencia examina primero si los criterios de indemnización establecidos por la Ley de nacionalización están o no dentro de los límites del artículo 1, según la interpretación que el Tribunal ha hecho. Acepta sucesivamente: el cálculo de las indemnizaciones sobre la base del valor de las acciones; el método de evaluación por su cotización hipotética en Bolsa; el período de referencia temporal (1974) para estimar esas valoraciones. De todo este análisis, que pormenoriza con todo cuidado, buscando las razones que en cada caso se han tenido en cuenta, la sentencia obtiene la conclusión (§ 136) de que «en sí mismo el sistema de indemnización establecido por la Ley de 1977 no contiene ningún elemento que pueda considerarse como inaceptable en relación al Protocolo 1».

A continuación, la sentencia entra en el análisis de la aplicación de la Ley Expropiatoria de 1977 y de sus efectos prácticos. Examina, en primer término, la ausencia de toma en consideración de hechos nuevos sobrevenidos entre 1974 y 1977 en la vida de las sociedades expropiadas (que se excluían como mejoras posteriores al comienzo del proceso nacionalizador; el Tribunal admite estas razones, en cuanto tomadas en cuenta por un Parlamento democrático, en base a las peculiaridades del proceso nacionalizador, que confiere al Estado un amplio margen de apreciación; desde cuyo supuesto, concluye que ese sistema de valoración «no se revela, en principio, inaceptable en relación con el artículo 1 del Protocolo 1», § 143). En segundo lugar, dentro del modo de aplicación de la ley, se examina la reclamación de los recurrentes respecto a que no se ha tomado en consideración la inflación a partir de 1974 hasta el momento del pago. El Tribunal, observando que otros tenedores de acciones no han tenido tampoco esa ventaja, concluye que «dadas las circunstancias de la época, el Reino Unido no ha traspasado su margen de apreciación» (§ 147).

El tercer agravio denunciado por los recurrentes en cuanto a la forma de valorar era el de «ausencia de un elemento representativo de la

plusvalía derivada de una participación dominante o importante». Observando que no es lo mismo una nacionalización que una OPA, en que ese valor adicional se cotiza, la sentencia concluye que el artículo 1 del Protocolo 1 no imponía al Reino Unido tratar diferentemente a los distintos accionistas según la amplitud de su participación; de nuevo se dice que el Reino Unido «no ha traspasado los límites de su margen de apreciación» (§ 150). Como conclusión general de ese apartado, afirma la sentencia que la Ley de 1977 «no ha implicado efectos incompatibles con el artículo 1 del Protocolo 1», afirmando que ha tomado en consideración para llegar a esta conclusión ciertos aspectos que han resultado favorables para los propietarios expropiados (§ 151).

Entra luego la sentencia, tras haber resuelto los cargos comunes a todas las empresas recurrentes, en un largo análisis de los puntos específicos suscitados por algunos recurrentes en particular. Examina sucesivamente: la supuesta disparidad entre la suma de la indemnización y el valor de las acciones durante el período intermedio; la incidencia del impuesto sobre la plusvalía, que hizo que lo recibido por los expropiados no resultase equivalente al valor de la cosa expropiada; el empleo de un método de valoración fundado sobre los beneficios; que la evaluación se había efectuado para ciertas sociedades filiales sólo por el valor en Bolsa de la sociedad madre; deducción de ciertas cantidades por aplicación de las cláusulas de salvaguardia del valor a la fecha de referencia; el retraso excesivo en la realización del pago; la específica inadecuación del período de referencia por circunstancias propias de algunas de las empresas reclamantes, y, en fin, la disparidad existente entre las indemnizaciones y lo percibido. Al final de todo este análisis, la sentencia formula una conclusión general relativa al artículo 1 del Protocolo 1, en estos términos: «A la luz de lo que precede, el Tribunal estima que ninguna violación del artículo 1 del Protocolo 1 existe en este caso.» Incluso se valora una manifestación del gobierno en el debate parlamentario de la Ley de 1977 en el sentido de que las condiciones de esta Ley resultaban «extremadamente injustas para algunas sociedades»; pero el Tribunal observa que se trata de «una opinión expresada en el contexto político, pero que no vincula al Tribunal en el examen del asunto» (§ 175).

E) El resto de la sentencia (examen de la posible violación del artículo 14 del Convenio —igualdad en el disfrute de los derechos fundamentales reconocidos en el Convenio—, aquí del derecho proclamado en el artículo 1 del Protocolo 1; del artículo 6 —proceso debido—; se invocaba la falta de acceso a un Tribunal independiente —sólo se pudo acudir a un órgano de arbitraje— sobre el tema de la indemnización; el Tribunal, por cierto, dice aquí que el derecho de acceso a los Tribunales garantizado por el artículo 6 del Convenio no es absoluto, tesis de la que me permito discrepar; del artículo 13 del Conve-

nio —derecho a un recurso efectivo en garantía de los derechos reconocidos en el Convenio—), toda esta última parte de la sentencia nos interesa menos, puesto que se trata de cuestiones ajenas a la institución expropiatoria. Basta decir que los recursos fueron igualmente desestimados en cuanto a esas supuestas infracciones de otros derechos fundamentales del Convenio.

No me parece necesario tampoco entrar en el estudio de los varios votos particulares que acompañan a la sentencia, precisamente por ser particulares y no expresar la opinión institucional del TEDH.

## VI

Resultan visibles en esta paradigmática sentencia *Lighthgow y otros*, la única hasta ahora que se ha enfrentado con una verdadera expropiación, dos criterios que al TEDH le ha interesado dejar bien establecidos:

A) Primero, que el artículo 1 del Protocolo 1 garantiza, con la propiedad, el régimen de la expropiación forzosa, y que esta garantía de la expropiación implica, además de la concurrencia de una causa «de utilidad pública», un precio justo; este concepto lo estima el TEDH no en el sentido de una total equivalencia con el valor de lo expropiado (indemnización integral), sino en el de «un justo equilibrio entre el interés general y los intereses privados en juego»; este concepto se flexibiliza por la expresa admisión de operaciones de reforma social (entre las cuales la nacionalización, expresamente considerada) que pueden legitimar una cierta carga para los nacionales del Estado expropiante; en todo caso, el límite de ese «justo equilibrio» estará en la interdicción de imponer «una carga especial y exorbitante» al propietario afectado, pues ese concepto, como veremos enseguida, da lugar a una responsabilidad patrimonial de la Administración actuante.

B) Segundo: para fijar ese «justo equilibrio» entre privación e indemnización, «las autoridades nacionales están en principio mejor situadas que el juez internacional», lo que determina que los Estados gocen de un amplio «margen de apreciación». El TEDH acepta ese margen de apreciación siempre que la determinación del Estado se presente en términos de razonabilidad. En sentido inverso: sólo si resulta irrazonable o arbitrario, o manifiestamente contrario a ese justo equilibrio, el TEDH estará dispuesto a apreciar una violación del artículo 1 del Protocolo por un Estado. En este sentido, resulta notable el pormenor con que la sentencia entra en todas las críticas que los recurrentes hacían en sus recursos a la valoración final resultante, resaltando en cada caso las razones del criterio seguido por el Estado y su aparente razonabilidad que excluye que pueda estimarse transgredido

el límite de ese «margen de apreciación». Se hace patente así el propósito de no erigirse en un juez ordinario de revisión de los justiprecios acordados por las autoridades nacionales, sino sólo de limitar su función (*self restraint*) a las violaciones manifiestas de ese criterio relativo del «justo equilibrio».

Convendrá advertir a los no familiarizados con la jurisprudencia del TEDH que ese concepto, tan repetido en la sentencia estudiada, de «margen de apreciación» de los Estados para cumplir con las exigencias del Convenio y de sus Protocolos, no es un concepto que haya surgido en este caso, sino perfectamente configurado en sus términos generales por el TEDH a lo largo de toda su función.

El concepto parece iniciarse con la sentencia *Lawles*, de 7 de abril de 1961, se objetiviza en la sentencia sobre el *Caso lingüístico belga* (de 23 de julio de 1968) y reaparecerá luego en multitud de sentencias (*Handyside*, de 1976; *Irlanda contra Reino Unido*, 1978; *Klass y otros*, 1978; *Sunday Times*, 1979; *Silver y otros*, 1983; *Rasmussen*, 1984; *Ress*, 1986; *Agosi*, 1986; *Gillow*, 1986, etc.). El «margen de apreciación» no consiste en reconocer un ámbito discrecional de libre decisión a los Estados en la aplicación de los derechos del Convenio, lo que haría ocioso el sistema de garantía de éste, sino estimar que la valoración de las circunstancias (sobre todo las que entran en juego en materia de límites o de excepciones a los derechos proclamados) pueden hacerla más cuidadosamente, más ponderadamente las autoridades nacionales, sobre todo teniendo en cuenta la singularidad de cada sistema jurídico. Pero ello no implica, en modo alguno, que el TEDH acepte sin más todas las valoraciones de los conceptos del Convenio que hagan los Estados. Siempre que se utiliza, el concepto de «margen de apreciación» va acompañado de la afirmación de su carácter limitado, de modo que el TEDH controlará si se han transgredido o no dichos límites. Como el Tribunal notó en su sentencia *Mathiew-Mohin y Clerfast*, de 1987, cuando un Estado utiliza un margen de apreciación corresponde al Tribunal asegurarse de que las medidas adoptadas por el Estado no reduzcan los derechos fundamentales afectados hasta el punto de alcanzarlos en su misma sustancia o de privarlos de sus efectos, así como verificar si tales medidas persiguen un fin legítimo y que los medios utilizados no son desproporcionados. El caso *Lighthow*, que hemos estudiado más detenidamente, lo muestra claramente (5).

---

(5) Existe una amplia bibliografía sobre este concepto; por todos, puede verse W. J. GANS-HOF VAN DER MEEHSCH, «Le caractère "autonome" des termes et la "marge d'appréciation" des gouvernements dans l'interprétation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme», en *Protecting Human Rights, The European dimension. Studies in honor of Gerard Wiarda*, 1988, pp. 201 y ss. MACDONALD, «The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights», en *Essays in honor of judge Roberto Ago*, 1987, con más referencias.

## VII

En fin, la exposición de nuestro tema no sería completa si no aludiésemos, como ya hemos advertido, a la funcionalidad que el TEDH ha dado al artículo 1 del Protocolo 1 en otro campo correlativo al de la expropiación, el campo de la responsabilidad por daños causados por la Administración.

Aquí el *leading case* es la sentencia *Sporrong y Lönnroth*, de 23 de septiembre de 1982. El artículo 1 se convierte así, como ocurre también con el artículo 33 de la Constitución, en una garantía integral del patrimonio frente al poder público, bien actúe éste con la finalidad específica de privar de sus bienes a los ciudadanos, bien, aun sin este propósito, cause daños no queridos o incidentales por su actividad material o jurídica.

El caso *Sporrong y Lönnroth* era especialmente complejo y se reducía a una congelación de propiedades urbanas sometidas durante largos años a una eventual expropiación, como consecuencia de planes urbanísticos sucesivos en Estocolmo, congelación prolongada durante largos años. La sentencia estima que hubo una «injerencia en el derecho de propiedad» de los recurrentes que cae bajo el imperio del artículo 1 del Protocolo 1. La sentencia toma en consideración dos medidas que han resultado especialmente onerosas para los reclamantes: la eventualidad de una expropiación ya autorizada sobre sus inmuebles, prolongada durante tres años en uno de los casos, durante ocho en otro, y una correlativa prohibición de construir prolongada veinticinco años para una parte y doce para la otra. «Así combinadas —dice la sentencia en su § 73— han creado una situación que ha roto el *justo equilibrio* que debe reinar entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general: la sucesión *Sporrong* y la señora *Lönnroth* han *soportado una carga especial y exorbitante* que sólo hubiera podido hacer legítima la posibilidad de reclamar la abreviación de los plazos y la de pedir una indemnización. Sin embargo, la legislación sueca excluía en esa época tales posibilidades, y aún hoy sigue excluyendo la segunda de ellas», de donde deriva la violación del artículo 1 del Protocolo 1.

(Quizá deba notarse que, en una segunda sentencia sobre el artículo 50 del Convenio, de 18 de diciembre de 1984, el TEDH no otorgó más que una indemnización, «a título equitativo», de 800.000 coronas suecas a los herederos *Sporrong* y 200.000 a la señora *Lönnroth* —aparte del reembolso de gastos del proceso—, indemnización varias veces inferior a lo que reclamaban los recurrentes.)

Se habrán notado, en cuanto a la sentencia principal, dos cosas muy importantes en el orden de los principios: primero, que es aquí donde



el TEDH afirma por vez primera que el artículo en cuestión asegura ese famoso «justo equilibrio»; segundo, que la violación del artículo se declara por el hecho de no existir en el sistema sueco en el supuesto examinado la posibilidad de obtener una reparación patrimonial del perjuicio.

Así pues, el artículo 1 del Protocolo 1 garantiza no sólo las expropiaciones formales, sino también la integridad del patrimonio privado por daños derivados de la acción del Estado, incluso si esta acción es en sí misma legítima (como lo era en este caso).

La observación de que la Administración había obrado legítimamente, salvo las insuficiencias notadas, todas referidas a una disminución o a una reparación completa de los daños sufridos por los particulares, es la que ha llevado al TEDH a justificar la exigencia de la indemnización en la tesis, bien conocida por los administrativistas, de la «carga especial y exorbitante», imponiendo, en consecuencia, a todos los Estados signatarios del Convenio la necesidad de regular una responsabilidad objetiva o sin culpa en presencia de esa «carga especial».

Esta doctrina ha sido recordada en la sentencia *James y otros*, de 21 de febrero de 1986, aunque la decisión fue desestimatoria, como ya aludimos. Pero se dice como fundamento de la desestimación que las medidas atacadas (derecho de adquisición de los arrendatarios y enfiteutas sobre los inmuebles ocupados por ellos) «no conducen a imponer una carga excesiva que se añada a la desventaja que implican de ordinario» la aplicación de las leyes arrendaticias para los propietarios.

## VIII

De este modo podría intentar extraerse una conclusión general y sistemática. La jurisprudencia del TEDH ha acertado a presentar tres niveles sucesivos en la garantía de la propiedad que deriva del artículo 1 del Protocolo 1: un primer nivel, que obliga a que toda privación de los bienes deba ser objeto de una indemnización correspondiente a su valor (aunque no necesariamente, si existe justa causa, integral); un segundo nivel que es la «reglamentación (por el Estado) del uso de los bienes de acuerdo con el interés general», que no da lugar a indemnización alguna; un tercer nivel, en fin, en que se produzca por la injerencia estatal en los bienes una «carga especial y exorbitante», una «carga excesiva»; que rompa «el justo equilibrio» entre el interés general y el interés particular de los propietarios y usuarios de los bienes, supuesto en el cual el Estado deberá indemnizar según los principios del derecho de daños.

Añadamos, como observación final, que *esas garantías y esos niveles de protección son en todo caso mínimos para los Estados* signatarios del Convenio, según lo que dispone su artículo 60: «Ninguna de las disposiciones del presente Convenio será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante (los Estados) o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte.»

Todas esas garantías son, pues, mínimas para nuestro Derecho y de aplicación inmediata y directa en virtud de la regla del artículo 10.2 de la Constitución: «Las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

A su vez, el valor interpretativo que del Convenio Europeo tienen directamente las sentencias del TEDH resulta del artículo 45 del propio Convenio. Me permito remitir sobre esto a mi trabajo *Valeur de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en Droit espagnol*, en *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of G. J. Wiarda*, cit., pgs. 221 y ss. (y su versión española en el «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», febrero de 1987).