

CAPÍTULO VII

EL USO DEL CEDH POR EL TJCE:

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN

DEL ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO 1 DEL CEDH

1. Contenido del artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH

El art.1 del Protocolo 1 al CEDH está redactado en los siguientes términos:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. No se puede privar a nadie de su propiedad si no es por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados de promulgar las leyes que consideren necesarias para regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, o para asegurar el pago de los impuestos o de otros tributos o de las multas”.

La falta de consenso palpable entre los Estados hizo imposible que se incluyera en el texto del CEDH una disposición que protegiera el derecho de propiedad de modo similar a como lo hace el art.17 de la Declaración Universal de Derechos de Derechos Humanos⁹⁸⁰. Para evitar mayores conflictos el asunto fue postergado hasta el momento de la redacción del

⁹⁸⁰ 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente

2. Nadie será privada arbitrariamente de su propiedad.

primer Protocolo al CEDH. Es más, esta falta de consenso quedó nuevamente patente en la discusión del primer Protocolo, donde la posición de los Estados que más fervientemente querían asegurar la protección de la propiedad como derecho fundamental tuvo que ser rebajada o matizada para que otros países más escépticos hacia la inclusión de este derecho en un tratado europeo de derechos humanos (p.ej. Reino Unido o Suecia) aceptasen firmar y ratificar este tratado. Por ello, el art.1 Protocolo 1 supone una solución de compromiso de los diferentes puntos de vista mantenidos por los Estados y reflejados en los trabajos preparatorios⁹⁸¹. De hecho, hay quien mantiene que este artículo, más que tratar sobre la protección del derecho en sí, versa ante todo sobre los límites y privaciones justificadas a este derecho, indicando en qué condiciones éstas y aquéllos pueden llevarse a cabo. De este modo, el artículo otorgaría un amplio margen de apreciación a los Estados⁹⁸².

El TEDH ha reconocido en numerosas ocasiones que este artículo consta de tres normas diferentes⁹⁸³: la primera, establecida en el primer inciso del primer párrafo, tiene carácter general y enuncia el principio del respeto a la propiedad; la segunda, en el segundo inciso del primer párrafo, se refiere a la privación de la propiedad y la sujeta a determinadas condiciones y la tercera, en el segundo párrafo, trata del derecho que tiene el Estado a regular el uso de los bienes. Por tanto, existen tres reglas diferentes en una misma disposición legal: la enunciación del derecho al respeto de la propiedad, la privación de la propiedad y el control del uso. Pero también el TEDH ha puntualizado que estas tres no son reglas independientes entre sí, sino que están conectadas: la segunda y la tercera se refieren a casos singulares que

⁹⁸¹ Travaux Préparatoires 2, p.132.

⁹⁸² *vide* HARRIS, O'BOYLE y WARBRICK *op.cit.*, p.516. En la misma línea se manifiesta ANTINORI: "... distinguishing features of European property rights ideology: ... in the provisions of the Convention, the societal right to regulate private property is as important a constitutional value as the individual right to property" (ANTINORI, Michael, R.: Does Lochner live in Luxembourg?: An Analysis of the Property Rights Jurisprudence of the European Court of Justice", en *Fordham International Law Journal* 1995, vol.18, nº5, pp.1778-1851, p.1781).

⁹⁸³ Sentencia del TEDH de 23 de Septiembre de 1982, SPORRONG & LÖNNROTH/SUECIA, Serie A, nº52; sentencia de 21 de Febrero de 1986, JAMES Y OTROS/REINO UNIDO, Serie A, nº98; sentencia de 8 de julio de 1986, LITHGOW Y OTROS/REINO UNIDO, Serie A, nº102.

afectan al derecho de propiedad y por consiguiente deben interpretarse a la vista del principio general sentado en la primera⁹⁸⁴.

Se podría aventurar que la mención al derecho de propiedad realizada no en el texto mismo del CEDH sino en uno de sus protocolos, y aún en éste, la redacción del derecho cuajada de cortapisas (puesto que tras la enunciación del derecho, a renglón seguido el artículo trata su posible privación y control del uso) se debió a razones políticas y pragmáticas más que filosóficas. En efecto, la defensa a ultranza de la propiedad privada tiende a ser considerada por parte de la clase política como un objetivo menos merecedor de protección que otras libertades y casa peor que otros derechos en un sistema que pretenda aspirar hacia objetivos morales o igualitarios⁹⁸⁵. Por ello no resulta extraño que la redacción del artículo que protege la propiedad fuera inicialmente postergado por polémico por los Estados que redactaron el CEDH y que incluso su redacción posterior en el protocolo resultase controvertida. El resultado de todo ello es una solución de compromiso, un artículo en el que ni siquiera se hace referencia expresamente al derecho a una indemnización, compensación económica o justiprecio en el supuesto de privación de la propiedad por causa de utilidad pública.

Esta laguna del art.1 Protocolo 1 podría llevar a engaño. Se podría erróneamente deducir que dado que el art.1 Prot.1 CEDH no contempla explícitamente la necesidad de indemnizar al expropiado, el grado de protección del derecho de propiedad alcanzado a nivel comunitario sería más alto que el garantizado por los órganos del CEDH, argumento equivocado que seguiría los siguientes parámetros: dado que el TJCE protege los derechos fundamentales en base a los principios generales y extrae estos principios, entre otros, de un análisis comparado de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados -todos los cuales reconocen algún tipo de indemnización salvo casos excepcionales- el TJCE sí respetaría, como de hecho respeta, la necesidad de conceder una indemnización a quien es privado de su propiedad por causa de interés público, al contrario que los órganos del CEDH,

⁹⁸⁴ Sentencias del TEDH a los asuntos JAMES, Serie A, nº98 y LITHGOW, Serie A, nº102 ya citados, y al asunto AIR CANADA/REINO UNIDO de 5 de Mayo de 1995, Serie A, nº316.

que, según esta construcción, no reconocerían el derecho a la indemnización por no estar ello contemplado en el art.1 Prot.1 CEDH⁹⁸⁶.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad: también los órganos del CEDH han reconocido a través de su jurisprudencia la necesidad de otorgar una indemnización o compensar al propietario que se ve privado de su propiedad por motivos de interés público. Esta obligación de indemnizar la han deducido los órganos de Estrasburgo “implícitamente del artículo 1 del Protocolo 1 en su conjunto”⁹⁸⁷, así como de la regla de proporcionalidad que aplican los órganos del convenio a todos los derechos y que, en materia de propiedad, les lleva a que insistan en la necesidad de establecer un justo equilibrio entre los legítimos intereses de los particulares y las exigencias del interés público de la administración⁹⁸⁸, equilibrio que se rompe si la persona afectada tiene que sufrir una carga singular y excesiva, como es la de perder una propiedad y no recibir a cambio una indemnización⁹⁸⁹.

De esta manera, nos encontramos con que la práctica jurisprudencial del CEDH es clara: existe una obligación de indemnizar cuando se priva de su propiedad a una persona

⁹⁸⁵ CAMPBELL-WHITE, Fiona: “Property Rights: A Forgotten Issue under the Union”, en *Human Rights and the European Union*, 1995, Martinus Nihjoff Publishers, pp.249-263, p.249.

⁹⁸⁶ Esta interpretación fue la indefectiblemente defendida por el Reino Unido en una determinada época (principios de los años 80) cuando en un caso ante Estrasburgo se le reclamaba por no haber indemnizado a la víctima de una nacionalización de industrias navales y aéreas. Según su teoría:

“... the text of Article 1 contains no express reference to compensation. It is a modest formulation of the right to peaceful enjoyment of possession, reflecting the inability of States to agree a more substantive formulation. It means what it says... A claim for compensation advanced by a national under Article 1 of the Protocol is therefore outside its scope, not in accordance with its terms and manifestly ill-founded” (idéntico párrafo se puede leer en los informes de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre la admisibilidad de las demandas dirigidas contra el Reino Unido 9006/80 LITGHOW p.16; 9262/81 VOSPER PLC p.50; 9263/81 ENGLISH ELECTRIC Co.Ltd & VICKERS PLC p.84; 9265/81 BASTONIAN Co. p.118; 9266/81 YARROW PLC Y OTROS p.152; 9213/81 VICKERS PLC p.189 y 9405/81 DOW SETT SECURITIES LIMITED Y OTROS p.227).

⁹⁸⁷ Sentencia al asunto LITHGOW *cit.*, Serie A, n°102.

⁹⁸⁸ Sentencias del TEDH de 19 de Diciembre de 1989, MELLACHER Y OTROS/AUSTRIA, Serie A, n°169; de 16 de Diciembre de 1992, GEOUFFRE DE LA PRADELLE/FRANCIA, Serie A, n°253-B y sentencia al asunto AIR CANADA *cit.*, Serie A, n°316.

⁹⁸⁹ Sentencia al asunto JAMES *cit.*, Serie A, n°98.

física o jurídica, salvo situaciones excepcionales⁹⁹⁰. Esta regla es aplicada por igual por los órganos judiciales del CEDH y los comunitarios. Así pues, ni unos ni otros conciben el derecho de propiedad como un derecho absoluto (como tampoco ocurre con ninguno de los derechos anteriormente analizados). Se trata de un derecho sometido a controles y límites y que incluso puede ser objeto de expropiación o nacionalización.

Los tribunales de ambas organizaciones coinciden en limitar el derecho de propiedad sólo si ello se produce por causas previstas por la ley y si es por razón de interés público. Sin embargo, los órganos comunitarios tienden a adaptar las “causas de utilidad o interés público” al ámbito comunitario, considerando causas de interés público que justifican un ataque al derecho de propiedad una serie de motivos típicamente comunitarios y que difícilmente serían atendidos en eventuales casos homólogos llevados ante los jueces de Estrasburgo⁹⁹¹.

2. Jurisprudencia de los órganos judiciales de las CCEE

La invocación del derecho de propiedad ante los órganos judiciales de Luxemburgo ha sido la tónica constante desde que el TJCE en 1969 estatuyera que protegería los derechos fundamentales en el orden comunitario. Es más, incluso en la época previa e inhibicionista del TJCE hubo algunos asuntos que llegaron a este tribunal en los que claramente se comprueba que el derecho supuestamente vulnerado era el derecho de propiedad, aunque éste no fuera citado directamente, ni el TJCE en su sentencia hiciese alusión a él⁹⁹².

⁹⁹⁰ COHEN-JONATHAN confirma la veracidad y certitud de esta línea jurisprudencial (COHEN-JONATHAN 1996, *op.cit.*, p.88). En el mismo sentido, FROWEIN, Jochen Abr.: “La Protección Europea de los Derechos Humanos como Inicio de una Jurisprudencia Constitucional Europea”, en *Justicia*, 1988, nº4, pp.967-987, p.983.

⁹⁹¹ Motivos de interés público típicamente comunitarios serían, p.ej, la prohibición de plantar vides en terrenos propios para evitar la oferta excesiva de vino (sentencia HAUER *cit.*, Rec.1979, p.3743) o la prohibición a los barcos pesqueros de faenar salvo determinados días al año para mejorar estructuralmente el sector pesquero (sentencia de 17 de Octubre de 1995, QUEEN/MINISTERIO AGRICULTURA, asunto C-44/94, Rec.1995, pp.I-3115ss).

⁹⁹² Entre estas sentencias de la etapa en la que el TJCE aún no protegía los derechos fundamentales pero en las que se vio confrontado con el derecho de propiedad destacan dos. La primera de ellas en orden cronológico es la

Ello nos demuestra dos cosas: 1) que la propiedad privada ha sido vista tradicionalmente en el seno de las CCEE como uno de los intereses merecedores de protección y 2) que se considera que el derecho de propiedad es uno de los más vulnerables y susceptibles de ser conculcados en unas organizaciones internacionales de amplios objetivos de regulación económica⁹⁹³.

sentencia STORK (sentencia de 4 de Febrero de 1959, FRIEDRICH STORK/HAUTE AUTORITÉ CECA, C-1/58, Rec.1959, pp.43ss) en la que ciertas empresas alemanas impugnaron una decisión de la Alta Autoridad por considerar que vulneraba ciertos derechos protegidos en la mayoría de los Estados miembros y especialmente en la Constitución alemana. Entre estos derechos supuestamente vulnerados, se mencionaba la libertad de empresa (libertad para ejercer una profesión sin trabas) y el derecho al libre desarrollo de las capacidades propias. Aunque no figura expresamente el derecho de propiedad, se trata de un derecho que planea sobre todo el texto de la sentencia. En cualquier caso, el TJCE rehusó estudiar éste o cualquier otro derecho fundamental. El TJCE manifestó que no era competente para aplicar el derecho interno de los Estados, ni siquiera el Derecho Constitucional de un Estado miembro. De este modo rehuyó todo enfrentamiento entre el Derecho Comunitario y el derecho interno de los Estados. Pero como indica CHUECA, quizá ello sumió a los demandantes en la más absoluta indefensión porque el tribunal no respondió a la cuestión de qué ocurre cuando quien viola un derecho fundamental es la CE (CHUECA SANCHO 1989 *op.cit.*, p.84).

El segundo asunto en el que en plena fase inhibicionista del TJCE éste se vio enfrentado al derecho de propiedad fue en el asunto COMPTOIRS DE VENDE (sentencia de 15 de Julio de 1960, as.acs. C-36-38/59 y 40/59, COMPTOIRS DE VENDE DU CHARBON DE LA RÛRH "PRAESIDENT" Y OTROS/AUTE AUTORITÉ CECA, Rec.1960, pp.857ss) en el que el Abogado General ya se refirió expresamente a una presunta violación del derecho de propiedad. El asunto (relativo a si ciertos empresarios del sector siderúrgico tenían derecho a mantener su consideración de mayoristas como un derecho adquirido tras años de ejercicio en el sector a pesar de la nueva reglamentación comercial, más estricta que la anterior en vigor) afectaba en opinión del Abogado General al derecho de propiedad de estos comerciantes, en concreto, a su propiedad comercial, derecho cuyo respeto garantizaba la Constitución alemana. El Abogado General, si bien seguidamente reconoce que no corresponde al TJCE, aplicar ni siquiera indirectamente las normas de los Estados miembros, sin embargo considera que teniendo en cuenta que la garantía del derecho de propiedad y la regulación de las expropiaciones es una norma común a los seis Estados miembros, acepta el reto de estudiar si la CECA ha atentado con su actuación contra el derecho de propiedad (Rec.1960, p.910 de las Conclusiones). En otras palabras, el Abogado General está interesado en analizar la eventual violación del derecho de propiedad en este caso, y aunque el recuerdo de la jurisprudencia del TJCE en el asunto STORK le dice que el tribunal no puede analizar la incidencia de un derecho en el orden CE por el mero hecho de que ese derecho esté recogido en la Constitución de un Estado miembro, no obstante el Abogado General soslaya este obstáculo con un nuevo argumento en favor de la aplicación del derecho de propiedad al caso, a saber: que estamos ante un derecho reconocido no sólo en el derecho alemán, sino en el de los seis socios comunitarios. Tras justificar porqué analiza el derecho de propiedad, el Abogado General concluye que en el caso de autos no ha sido vulnerado. Sin embargo, el razonamiento del Abogado General cayó en saco roto puesto que el TJCE dictó sentencia en base a argumentos distintos de los de los derechos fundamentales. El TJCE sólo mencionó en su argumentación el derecho de propiedad para rechazar su procedencia en este caso por basarse en reglas de derecho interno.

Por tanto, nos encontramos en esta fase inhibicionista del tribunal con dos sentencias timoratas sobre el derecho de propiedad. Son dos sentencias muy similares, en las que el TJCE rehusa analizar este argumento al no estimarse competente para aplicar derechos contenidos en constituciones internas.

⁹⁹³ *vide* ANTINORI *op.cit.* p.1784.

2.1. Asuntos relativos a distintos sectores de la actividad comunitaria

El primer asunto que estudió el TJCE relativo al derecho de propiedad en el comienzo de su fase proteccionista es el caso NOLD, que ya ha sido mencionado en otras sedes de esta tesis. En este caso, de nuevo, como en el caso COMPTOIRS DE VENDE, el TJCE tuvo que apreciar la compatibilidad con el Derecho Comunitario de ciertas decisiones de la Alta Autoridad CECA tendentes a regular y restringir la oferta comunitaria en el sector del carbón y del acero. En él, ciertas empresas alemanas protestaban contra la decisión comunitaria que les impedía conservar su calidad de negociantes mayoristas en el sector, perdiendo de este modo una serie de ventajas (como el derecho al acceso preferente a materias primas) todo lo cual, en su opinión, era susceptible de comprometer su continuidad en el mercado. Entre otros derechos supuestamente violados, los demandantes alegaban la conculcación del derecho de propiedad que, aunque no expresamente enunciado en el TCECA, sin embargo forma parte del ordenamiento jurídico comunitario como contenido de un principio general.

El Abogado General del caso, M.Alberto TRABUCCHI, aceptó el reto propuesto por las demandantes de analizar la violación del derecho de propiedad reivindicada por las empresas siderúrgicas. Así, TRABUCCHI confirmó la pertinencia de la alusión al derecho de propiedad como contenido de principios generales del derecho en base a tradiciones constitucionales comunes. Sin embargo, junto a ello, el Sr. TRABUCCHI tuvo en cuenta que los derechos fundamentales, y entre ellos el derecho de propiedad, están sujetos a límites cuya razón de ser está en el interés general, tanto en los ordenamientos internos como en el ordenamiento comunitario. Tales restricciones tendrían como límite infranqueable el respeto a la esencia del derecho⁹⁹⁴. Curiosamente, en su análisis de estos límites al derecho de propiedad el Abogado General sólo hizo alusión al tratamiento que recibe este derecho en Alemania. Por ello distingue -como hace la jurisprudencia constitucional alemana- entre la esencia del derecho y los atributos que eventualmente pueda tener⁹⁹⁵, concluyendo que el recurso debía ser rechazado porque la decisión CECA no afectaba a la esencia del derecho de

⁹⁹⁴ Rec.1974, p.515.

⁹⁹⁵ Rec.1974, p.516.

propiedad de los demandantes y, por el contrario, era indispensable por “necesidades económicas reales y esenciales”⁹⁹⁶.

El Abogado General añade que “...la protection de la propriété d’une entreprise ne s’étend pas à toutes les circonstances de fait ni à toutes les règles de droit existant en faveur de l’entreprise”⁹⁹⁷, finalizando sus Conclusiones con la negación de que la pérdida por parte de estos empresarios de la posibilidad de comprar directamente carbón a los productores sea asimilable a una expropiación.

Anteriormente se analizó la sentencia NOLD por ser la primera de las sentencias del TJCE en las que éste menciona que uno de los modos a través del cuál el TJCE localiza principios generales sobre derechos fundamentales, es inspirándose en tratados internacionales sobre derechos humanos. Curiosamente, comprobamos que el Abogado General no fue quien ofreció al TJCE esta alternativa a la inspiración en tradiciones constitucionales comunes, y que en realidad el análisis del derecho de propiedad fue más timorato en las Conclusiones que en el cuerpo de la sentencia. El Abogado General nunca mencionó el art.1 Prot.1 en sus Conclusiones, ni tampoco se refirió a la jurisprudencia de Estrasburgo en materia de límites al derecho de propiedad. En este sentido, su análisis resulta más pobre que el del TJCE, quien llegó a la misma conclusión que el Abogado General TRABUCCHI (rechazo del recurso) pero estudiando, junto a las tradiciones constitucionales, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a los que los Estados miembros se hubieran adherido o en cuya elaboración hubieran colaborado como segundo medio para proporcionarle indicaciones que conviene tener en cuenta en el ámbito comunitario.

El TJCE analiza el contenido del derecho de propiedad, teorizando sobre él pero sin hacer aún referencia expresa a la protección que este derecho merece en el Protocolo 1 CEDH y sin tampoco hacer referencia a la jurisprudencia abundante producida por los órganos de Estrasburgo sobre la materia -y ello pese a la idea de que el derecho de propiedad está sujeto a límites en aras del interés general es común a los órganos judiciales de ambas instancias.

⁹⁹⁶ Rec.1974, p.516.

⁹⁹⁷ Rec.1974, p.516.

EL TJCE indica que: “La protection des droits patrimoniaux des entreprises commerciales et industrielles s’étendrait à ce qui compose, dans l’ensemble, la valeur économique de l’entreprise ou représente une position juridique, mais non pas à toutes les circonstances de fait ou aux réglementations existentes favorables à l’entreprise, en particulier, aux intérêts, chances de gain, espérances ou prévisions de profit”⁹⁹⁸.

De este modo, el TJCE retoma la idea del Abogado General de distinguir entre la esencia del derecho, que no puede ser conculcada, y lo accesorio a ésta, como son las expectativas de beneficio, previsión de ganancias futuras, etc. Posteriormente comprobaremos que en este aspecto existen diferencias entre la jurisprudencia de Luxemburgo y la de Estrasburgo, porque aunque ambas coinciden en no incluir dentro del derecho de propiedad los bienes futuros⁹⁹⁹, sin embargo los órganos de Estrasburgo sí consideran contenido en el derecho de propiedad intereses económicos ligados a un bien corporal como pueda ser una explotación¹⁰⁰⁰.

Pocos años después de su pronunciamiento en el caso NOLD (un tanto decepcionante, en opinión de algunos autores¹⁰⁰¹) el TJCE realizó un giro en su jurisprudencia relativa al derecho de propiedad en su sentencia HAUER en la que plasmó su visión más completa y terminada de la concepción y modo de protección del derecho de propiedad en el ordenamiento comunitario, razón por la que se ha convertido en un texto recurrente y constantemente reproducido y rememorado en otras tantas sentencias del TJCE relativas al derecho de propiedad. Como avanzábamos, se trata de una sentencia prejudicial que es

⁹⁹⁸ Rec.1974, p.503.

⁹⁹⁹ Esto quedó de manifiesto, en lo que se refiere al TEDH, en el asunto VAN DER MUSSELE/BÉLGICA, sentencia de 23 de Noviembre de 1983, Serie A, nº70 sobre una abogada a la que obligatoriedad de asistir a clientes a través del preceptivo turno de oficio se le antojaba como una situación de trabajos forzados sin retribución ni reembolso de gastos. Empero, el TEDH consideró que su argumento no se sostenía ya que la obligatoriedad del turno de oficio no afectaba al derecho de propiedad de la Sra.VAN DER MUSSELE porque no atacaba a honorarios presentes sino a posibles honorarios que ella suponía que podría haber obtenido en el futuro si en lugar de dedicarse a defender a clientes del turno de oficio pudiese dedicar su tiempo a la defensa de clientes solventes.

¹⁰⁰⁰ Esto es lo que apreció el TEDH en el asunto FREDIN/SUECIA de 18 de Febrero de 1991, SERIE A, nº192.

¹⁰⁰¹ *vide* CHUECA 1989 *op.cit*, p.84.

paradigmática en la materia¹⁰⁰². Fue provocada por la protesta de una agricultora germana a la que la legislación comunitaria prohibía plantar viñas en sus terrenos para evitar así una producción excesiva de vino en territorio comunitario. La Sra.HAUER interpretó que esta prohibición iba contra sus derechos fundamentales, especialmente contra su derecho de propiedad, garantizado por todas y cada una de las constituciones de los Estados miembros y que tenía en su opinión valor de regla constitucional en el plano comunitario¹⁰⁰³.

El Abogado General CAPOTORTI en sus Conclusiones puso al TJCE en la vía para que resolviese el caso bajo el prisma de los derechos fundamentales, siendo él mismo quien nombró por primera vez el art.1 Prot.1 CEDH como una de las fuentes del principio general de Derecho Comunitario de respeto a la propiedad privada de donde recoge su inspiración el TJCE¹⁰⁰⁴. A partir de ese momento, el Abogado General describe toda una teoría sobre el derecho de propiedad, basándose para ello en un examen comparado de las disposiciones constitucionales de los Estados miembros y en un análisis del art.1 Prot.1, llegando a la conclusión de que tal disposición del protocolo se erige en el mejor resumen de lo que disponen las constituciones internas en materia de propiedad privada. Sin embargo, cuando el TJCE analiza el art.1 Prot.1, al que cita expresamente, se da cuenta de que en él no se contempla una regla que en cambio sí es constante en el tratamiento constitucional del derecho de propiedad en los Estados miembros:

¹⁰⁰² Este pronunciamiento ha sido objeto de comentario por WEILER hasta en tres ocasiones diferentes: WEILER, Joseph H.H.: "Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities", en *International Enforcement of Human Rights*, 1985, Rudolf Bernhardt y Joseph Anthony Jolowicz (eds.), Band 93, Springer-Verlag, pp.113-142, pp.123-133; WEILER; Joseph H.H.: "Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Convention", en *Washington Law Review*, 1986, vol.61, pp.1103-1141, pp.1121-1132; WEILER, Joseph H.H.: "Methods of Protection: Towards a Second and Third Generation of Protection", en *Human Rights and the European Community: Methods of Protection (European Union. The Human Rights Challenge)*, 1991, A.Cassesse, A.Clapham y J.Weiler (eds.), vol.II, Nomos Verlag, Baden-Baden, pp.555-647, pp.583-593. TEITGEN mantiene que en esta sentencia el TJCE dio su definición de la libertad de la propiedad (TEITGEN, P.H.: "La Protection des Droits Fondamentaux dans la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes", en *L'Adhésion des Communautés Européennes à la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 1981, Bruylant, Bruselas, pp.21-32, p.28).

¹⁰⁰³ Rec.1979, p.3733.

¹⁰⁰⁴ Rec.1979, p.3759: "Quant au fond, il y a lieu d'établir en quel sens et jusqu'à quel point le droit de propriété est protégé dans l'ordre juridique communautaire. Les points de référence permettant de résoudre ce problème sont essentiellement constitués par les principes accueillis dans les droits des États membres et la

“En réalité, la coincidence n’est pas certaine sur un point important, à savoir, sur le droit à indemnisation de celui qui subit une mesure d’expropriation, étant donné qu’un tel droit n’est pas explicitement prévu par l’article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne”¹⁰⁰⁵.

No obstante, el Abogado General acude a la jurisprudencia más reciente de los órganos de Estrasburgo para demostrar que aunque no explícitamente prevista, la necesidad de indemnizar a quien es expropiado ha sido establecida jurisprudencialmente en Estrasburgo como requisito para la privación de propiedad¹⁰⁰⁶.

El Abogado General aclara que, en cualquier caso, y ocurra lo que ocurra en Estrasburgo, en el orden comunitario sí existe una tradición constitucional común que garantiza una compensación económica a quien sufre una expropiación¹⁰⁰⁷. De este modo el TJCE, tras interpretar la jurisprudencia de Estrasburgo de un modo que ayude a superar la laguna del Protocolo 1º en materia de indemnización, decide que, en caso de que no sea ésta la interpretación que haya que darle al Protocolo 1º (y dado que los órganos de Estrasburgo y no él son los autorizados y competentes para interpretar si en el orden del CEDH la privación de la propiedad exige o no indemnización) independientemente de lo que se interprete en Estrasburgo en la materia, en el orden comunitario -donde el TJCE es el intérprete máximo- la privación de propiedad exigirá la correspondiente indemnización al antiguo propietario. Nos encontramos aquí con una apuesta del TJCE por un nivel superior de protección comunitaria del que pudiera existir ante los órganos del CEDH para el hipotético caso de que los órganos del CEDH optaran por la no exigencia de indemnización al propietario expropiado.

disposition *ad hoc* contenue dans le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l’homme”.

¹⁰⁰⁵ Rec.1979, p.3760.

¹⁰⁰⁶ Para confirmar estos extremos, el Abogado General alude al informe de la Comisión de 30 de Septiembre de 1975 sobre el asunto HANDYSIDE/REINO UNIDO, Serie B, demanda 5493/72 en sus párrafos 158ss, al que hoy se podrían añadir decenas de sentencias del TEDH -algunas de las cuales serán estudiadas posteriormente- en las que el TEDH ha confirmado la necesidad de indemnizar en caso de expropiación.

¹⁰⁰⁷ Rec.1979, p.3761.

Pero el Abogado General continúa su argumentación reconociendo que en el caso de la prohibición de plantar viñas no estamos ante una verdadera privación de propiedad, sino ante una simple limitación al derecho. En realidad, la Sra.HAUER no ha sido privada de su propiedad, la cual conserva y puede transferir a otros. Sólo se le ha sometido a una limitación temporal y no definitiva en el sentido de no plantar una especie concreta¹⁰⁰⁸. Por ello interpreta que la medida no tiene una importancia decisiva, ni revierte en un sacrificio económico excesivo para su destinatario puesto que el terreno de la Sra.HAUER mantiene un valor económico apreciable. Por ello, no ha lugar al estudio de si esta situación se hace acreedora de una indemnización, sino más bien al estudio de la restricción al uso de los bienes desde la perspectiva del art.1 Prot.1 CEDH. Así pues, el Sr.CAPOTORTI pasa a analizar el párrafo 2º del protocolo 1º (reglamentación del uso de los bienes) interpretando que contiene dos condiciones: 1. que los límites o control del uso de los bienes estén previstos legalmente y 2. que la reglamentación busque el interés general. Junto a ello, CAPOTORTI recuerda el amplio margen de apreciación del que disfrutaban los Estados para regular el uso de los bienes, amplio margen de apreciación que también presumen los órganos de Estrasburgo a los Estados.

En este caso, el Abogado General recuerda que la medida de prohibición de plantar viñas estaba prevista legalmente por un reglamento y era una forma de intervención para contener la producción y reequilibrar el mercado. El objetivo de estabilizar el mercado se erigiría para CAPOTORTI en una razón de interés general de suficiente peso y, además, compatible con el derecho de propiedad de la perjudicada¹⁰⁰⁹, por lo que propone en sus Conclusiones al TJCE que no considere que existe un atentado contra el derecho de propiedad contrario a los principios generales del orden comunitario, y especialmente, que no existe un atentado contra el derecho fundamental al respeto de la propiedad privada en este caso, ni a la vista de las tradiciones constitucionales comunes, ni a la vista del contenido del art.1 Prot.1 CEDH.

¹⁰⁰⁸ Rec.1979, pp.3761 y 3762.

¹⁰⁰⁹ Rec.1979, p.3763.

Por su parte, el TJCE sigue en esencia el razonamiento propuesto por el Abogado General, citando y analizando incluso el Protocolo 1º en su primer artículo como si se tratara de una disposición comunitaria¹⁰¹⁰. En este sentido, escuetamente considera que, si bien el derecho de propiedad está garantizado en el ordenamiento comunitario conforme a las concepciones jurídicas comunes a los Estados miembros y reflejadas en el Protocolo adicional al CEDH, no obstante, la plantación de viñas no constituye un ataque desmesurado e intolerable a un derecho que, en cualquier caso, no es un derecho absoluto, sino que tiene que ser considerado a la luz de la función social de las actividades protegidas.

De las dos posibilidades de calificación que le ofrece el art.1 Prot.1, califica la de autos de restricción del uso, no de expropiación. Y estima que la restricción controvertida está basada en motivos de interés general perentorio como es frenar el desarrollo de la sobreproducción de vino en la CE, restablecer el equilibrio del mercado y prevenir la formación de excedentes.

Al margen de la singularidad del motivo de interés general perentorio “que legitima esta intervención en la propiedad de una persona” -singularidad debida sin duda a la propia particularidad del ordenamiento comunitario- consideramos que tanto las Conclusiones del Abogado General como el parecer del TJCE son totalmente respetuosos, e incluso fieles, a la interpretación que del art.1 Prot.1 dan los órganos de Estrasburgo, siendo eventualmente superior la protección del derecho de propiedad en el orden comunitario que en el orden del CEDH para el caso de que los órganos del CEDH optasen por la no exigencia de indemnización en toda expropiación.

Tras la sentencia HAUER, en la que el TJCE sentó las bases sobre su enfoque del derecho de propiedad, se han producido otras muchas sobre el tema, aunque en pocas de ellas el TJCE ha analizado de nuevo de modo efectivo este derecho, ni ha vuelto a exponer en

¹⁰¹⁰ Estudiando la aplicación que el TJCE hace del Protocolo Adicional nº1 al CEDH, el ex-juez del TJCE KAKOURIS afirma: “La cour ne précise pas quelle est la valeur juridique de ce nouvel élément. Mais la particularité plus intéressante de cet arrêt réside dans la citation de l'article premier du premier protocole additionnel à la Convention Européenne et dans son interprétation comme s'il s'agissait d'une disposition de droit communautaire” (KAKOURIS, Konstantinos: “La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes Relative aux Droits de l'Homme”, en *Grundrechtsschutz im Europäischen Raum*, 1993, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp.183-201, p.192).

profundidad su teoría sobre la propiedad privada, remitiéndose frecuentemente a lo dicho en HAUER y limitándose a menudo a mencionar la aplicación al caso del derecho de propiedad pero sin extenderse en su estudio.

Una de esas sentencias es la del caso VALSABBIA¹⁰¹¹ sobre el ya evocado tema de la crisis del sector siderúrgico. En este asunto, como ya apuntaba el Abogado General CAPOTORTI en sus Conclusiones al caso HAUER, el tribunal fue de la opinión de que la garantía del derecho de propiedad no se extiende a la protección de intereses de naturaleza económica cuyo carácter aleatorio es inherente a la actividad económica. En este caso, ciertas empresas impugnaban el sistema establecido por la Comisión por el que se fijaban precios mínimos a sus productos, sistema que, en su opinión, de ser aplicado, les colocaría en tal situación que les llevaría a la pérdida de unas empresas que les pertenecían, violando su derecho de propiedad garantizado por el art.1 Prot.1¹⁰¹². Sin embargo, el TJCE estimó que las empresas en cuestión no estaban denunciando una violación real de su derecho de propiedad, sino que denunciaban la posible pérdida que preveían de intereses comerciales si se aplicaba la política de precios mínimos¹⁰¹³. El TJCE consideró que la aleatoriedad de los beneficios es inherente a toda actividad empresarial y era algo eventual o hipotético, no un hecho real, por lo que no quedaba cubierta por la protección del derecho de propiedad.

También en la sentencia TESTA, MAGGIO y VITALE¹⁰¹⁴ se invocó el derecho de propiedad de unos ex-trabajadores migrantes que creían tener derecho a cobrar el subsidio de desempleo en Alemania vencido el plazo de tres meses del que habla el Reglamento 1408/71 sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes para regresar al Estado competente y cobrar allí el subsidio. Los demandantes citaron expresamente la sentencia HAUER en apoyo de sus pretensiones. No obstante, el TJCE dudaba de que los trabajadores pudieran invocar un

¹⁰¹¹ Sentencia del TJCE de 18 de Marzo de 1980, S.P.A. FERRIERA VALSABBIA Y OTROS/COMMISSION CCEE, as.ac. C-.154, 205, 206, 226, 228, 263/78, 31, 39, 83, 85/79, Rec.1980, pp.907ss.

¹⁰¹² Rec.1980, p.1010.

¹⁰¹³ Rec.1980, pp.992 y 1010.

¹⁰¹⁴ Sentencia del TJCE de 19 de Junio de 1980, VITTORIO TESTA, SALVINO MAGGIO Y CARMINE VITALE/BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, as.ac.C-41/79, 121/79 y 796/79, Rec.1980, pp.1979ss.

derecho de propiedad en relación a los beneficios de la seguridad social¹⁰¹⁵. Pese a sus dudas, el tribunal fue flexible y estableció que, incluso si tal situación estuviese cubierta por la protección del derecho de propiedad tal y como éste se concibe y respeta en el ordenamiento comunitario, el cumplimiento del plazo de tres meses establecido por el art.69 del Reglamento 1408/71 no suponía una restricción ilegítima de tales beneficios.

Otra sentencia en la que fue invocado por el demandante su derecho de propiedad es la del caso SCHRÄDER¹⁰¹⁶, sobre la tasa de corresponsabilidad fiscal impuesta por la CE en el ámbito de la organización común del mercado de los cereales. El Sr.SCHRÄDER, productor de cereales, impugnaba la validez del Reglamento comunitario por el que, con el fin de contribuir a la estabilidad del mercado de cereales, los transformadores de cereales se veían obligados a repercutir un impuesto en sus proveedores, de manera que la carga económica del impuesto la soportaba en última instancia el productor o proveedor, ya que el transformador abonaba el impuesto pero posteriormente lo repercutía en su totalidad en su proveedor.

El Sr.SCHRÄDER, como productor que era, estimó que este sistema iba contra su derecho de propiedad, además de contra su libertad de empresa. El TJCE recordó en su sentencia las enseñanzas de la sentencia HAUER¹⁰¹⁷, concretamente la idea de que el TJCE está comprometido con el respeto del derecho de propiedad. Sin embargo, recuerda que según dicha sentencia, este derecho no es una prerrogativa absoluta, sino que puede ser restringido en el contexto de una organización común de mercado siempre que tales restricciones correspondan a objetivos de interés general perseguidos por la CE y no constituyan una interferencia desproporcionada e intolerable que afecte a la esencia del derecho. En este sentido, el TJCE estima que el sistema de corresponsabilidad fiscal es compatible con la protección de los derechos fundamentales¹⁰¹⁸ y persigue objetivos de interés general que justifican los pequeños inconvenientes que la normativa comunitaria impone en esa

¹⁰¹⁵ Rec.1980, p.1998.

¹⁰¹⁶ Sentencia del TJCE de 11 de Julio de 1989, HERMANN SCHRÄDER/HAUPTZOLLAMT GRONAU, C-265/87, Rec.1989, pp.I-2237ss.

¹⁰¹⁷ Rec.1989, p.2267.

¹⁰¹⁸ Rec.1989, p.2268.

determinada categoría de operadores económicos (los productores de cereales). Considera por ello que la medida tiene sólo un efecto marginal sobre el contribuyente (el productor) y no afecta a la sustancia de su derecho de propiedad¹⁰¹⁹.

Sin perjuicio de que reconozcamos la compatibilidad del argumento del TJCE con el modo en que aplican el derecho de propiedad los órganos de Estrasburgo, sin embargo en esta sentencia de Luxemburgo comprobamos una laguna, a saber: el TJCE no cita el art.1 Prot.1 ni el objetivo de interés general que menciona este artículo en su segundo párrafo como causa legítima para la regulación del derecho de propiedad. Aunque tal mención no era en absoluto preceptiva, consideramos que ambos argumentos eran aplicables al caso y hubiesen servido para corroborar el sentido de la sentencia del TJCE.

En el asunto C-44/94¹⁰²⁰ se puso en cuestión la limitación del número de días de permanencia en el mar impuesto por el Reino Unido a sus pesqueros en base, presuntamente, a la Decisión CE 92/593. En consecuencia, se trataba de un litigio en el seno de la política común de pesca por el que se impugnaba la validez, con respecto al Derecho Comunitario, de la Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order de 1993, que limita el número de días anuales que los barcos de pesca británicos de más de 10 metros de eslora pueden permanecer en el mar.

Según los demandantes, la interpretación de la Decisión comunitaria que realizaba el Reino Unido limitando el tiempo de permanencia en el mar de tales barcos iba contra su derecho de propiedad. El tribunal, aun reconociendo que tal medida limitaba el derecho de propiedad de los pescadores, reconoció que la lectura que del precepto comunitario realizaba el Reino Unido era válida y legítima, porque el derecho de propiedad no es una prerrogativa absoluta sino que tiene que ser considerada en relación con su función social. En este sentido, la medida se debía al interés de Reino Unido en adoptar medidas técnicas de conservación en lugar de, como también permitía alternativamente la Decisión en cuestión, reducir la

¹⁰¹⁹ Rec.1989, p.2269.

¹⁰²⁰ Sentencia del TJCE de 17 de Octubre de 1995, C-44/94, THE QUEEN/MINISTER OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD ex parte NATIONAL FEDERATION OF FISHERMEN'S ORGANIZATIONS Y OTROS, FEDERATION OF HIGHLAND AND ISLANDS FISHERMEN Y OTROS, Rec.1995, pp.1-3115ss.

capacidad de las flotas. Así, el Reino Unido había optado por la solución menos traumática de las permitidas por la legislación comunitaria: reducir el tiempo de permanencia en el mar. Esta medida, según el TJCE, se basaba en objetivos de interés general perseguidos por la CE y no constituía una intervención intolerable ni desproporcionada en el derecho de propiedad.

Una vez más, entendemos que el TJCE podía haber citado el párrafo 2º del art.1 del prot.1 (control del uso del interés público por causas de interés general) pero el TJCE prefirió obviar su mención y aplicó el derecho de propiedad de modo autónomo, sin referencias al CEDH.

Idéntico comentario se puede realizar a la reciente sentencia prejudicial en el asunto SAM¹⁰²¹ en la que en un asunto relativo al sector de la navegación, un tribunal alemán planteó al TJCE su duda sobre la validez del Reglamento 1101/89 del Consejo de 27 de abril de 1989 relativo al saneamiento estructural de la navegación interna. El Reglamento, cuya funcionalidad consistía en que efectuaba una reducción sustancial de las sobrecapacidades estructurales de carga en el ámbito de la navegación interna, especificaba que los propietarios de los barcos debían contribuir económicamente a un fondo cuyo fin era precisamente el desguace de los barcos. De este modo, el propietario que se viera obligado a desguazar uno de sus barcos, obtendría una prima por desguace. Ciertas empresas alemanas consideraban que la obligación que les exigía la RFA en aplicación del reglamento comunitario de abonar cotizaciones para el año 1990 era contraria a los derechos fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario, en particular al derecho de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional.

Una vez más, el TJCE justificó una normativa cuyo objetivo era reducir la sobrecapacidad estructural y hacer frente a una situación económica y social innegablemente grave en el sector, considerando loable y meritorio este objetivo¹⁰²². En su opinión, objetivos de interés nacional (como pueda ser adaptar la oferta a la demanda del sector afectado) constituía suficiente motivo para imponer restricciones a un derecho que no constituye en

¹⁰²¹ Sentencia del TJCE de 17 de Julio de 1997, SAM SCHIFFFAHRT GmbH Y HEINZ STAPF/BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, as.ac.C-248/95, Rec.1997, pp.I-4475ss.

modo alguno una prerrogativa absoluta¹⁰²³. Por ello, la obligación de contribuir al fondo de desguace era una medida solidaria que no resultaba ni desmesurada ni intolerable porque no afectaba a la esencia del derecho.

El razonamiento del TJCE resulta irreprochable. Sólo echamos en falta siquiera sea una referencia al art.1.2 Prot.1 CEDH o a la jurisprudencia de los órganos del CEDH; un precepto y una jurisprudencia que, curiosamente, respondían a idénticos parámetros y por tanto le daban la razón al TJCE.

Existen diferentes tipos de casos juzgados por el TJCE sobre el derecho de propiedad relativos a la PAC sobre el derecho de propiedad que, si por algo se caracterizan, es por su carácter específico, especializado y técnico. El sector agrícola en general se ha venido caracterizando en los últimos tiempos por una superproducción y una situación excedentaria que no favorece el desarrollo económico de los Estados, al producirse más oferta que demanda. La CE ha procurado por todos los medios disminuir la magnitud de este problema prácticamente estructural a través de una normativa tendente a reducir la producción agrícola. En el ejercicio de las competencias que la CE ostenta en materia de política agrícola común, ésta ha llegado a regular tal número de detalles técnicos y tal número de cuestiones específicas con el fin de adecuar la oferta a la demanda, que no resulta extraño que tal legislación (o la aplicación que de esa legislación hagan los Estados miembros) en ocasiones haya encontrado la oposición enconada de agricultores y ganaderos que hayan visto en tales normas un ataque a su derecho de propiedad y a su libertad de empresa¹⁰²⁴.

¹⁰²² Rec.1997, pp.4503 y 4504.

¹⁰²³ Rec.1997, pp.4553 y 4554.

¹⁰²⁴ La libertad de empresa, derecho que no aparece recogido en el CEDH, no será estudiado de modo autónomo, sino de forma conexas con el derecho de propiedad. No en vano, la libertad de empresa siempre es alegada ante los órganos de Luxemburgo en conexión con el derecho de propiedad. El hecho de que el TJCE proteja esta libertad nos demuestra que la tutela de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario a veces supera a la ofrecida por el mismo CEDH, como bien indica CLAPHAM (CLAPHAM, Andrew: "Human Rights and European Community: A Critical Overview", en *European Union. The Human Rights Challenge*, 1991, vol.I, Nomos Verlag, Baden-Baden, p.49). Sin embargo, para un análisis más específico de esta libertad, véase: BALADO RUÍZ-GALLEGOS, Manuel: "La Libertad de Empresa: Algunas Notas sobre su Configuración en la Constitución Española de 1978 y en el Derecho Comunitario Europeo", en *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, 1990, vol.18, pp.723-741.

Las sentencias siguientes se inscriben dentro de esta pugna constante entre agricultores y ganaderos, que ven limitado su derecho a producir, y la CE o los Estados miembros que legislan o aplican respectivamente esas normas que, en opinión de los productores, afectan a su derecho de propiedad. Con el ánimo de facilitar el estudio de estas sentencias, las clasificaremos según el sector agrícola implicado sea el lácteo, el cárnico o el platanero.

2.2. Asuntos relativos al sector lácteo

En el sector lácteo es en el que sin duda encontramos mayor número de sentencias y por tanto, también mayor oposición de los ganaderos frente a medidas que regulan la producción.

La primera sentencia en este campo es la del caso WACHAUF¹⁰²⁵ en el que se le pidió al TJCE que se pronunciase sobre la interpretación de la legislación comunitaria relativa a las cuotas lácteas. El Reglamento 857/84 permitía a los Estados miembros, al objeto de reestructurar la producción lechera, conceder una indemnización a los productores que se comprometieran a abandonar definitivamente la producción lechera. El problema consistía en saber quién es “productor” de leche.

El Sr. WACHAUF había tomado en arriendo una finca que nunca previamente había sido destinada a la producción lechera. Él, con su trabajo, la había destinado a tal fin, siendo de su propiedad el ganado, las máquinas de ordeñar y todos los útiles de la granja. De acuerdo con la producción lechera anual del Sr. WACHAUF, la finca había obtenido el derecho a producir una cuota determinada de leche. El contrato de arrendamiento venció y la arrendadora denegó su prórroga. Ante tales circunstancias, el Sr. WACHAUF solicitó la indemnización por cese definitivo de la producción lechera de acuerdo con la legislación alemana de aplicación del Reglamento 857/84, para lo cual (según la legislación alemana) requería el consentimiento de la arrendadora. Ésta consintió en un principio pero

¹⁰²⁵ Sentencia del TJCE de 13 de Julio de 1989, C-5/88, HUBERT WACHAUF/RFA, Rec.1989, pp.I-2611ss. HALL utiliza esta sentencia para demostrar qué es el “nexo comunitario” y qué tipo de sentencias gozan de él (HALL *cit.* p.139).

posteriormente revocó su consentimiento cuando se percató de que si el Sr.WACHAUF era indemnizado (en proporción a la cuota lechera que se le había asignado de acuerdo con su producción) la finca perdería el derecho a producir en un futuro la cuota de leche que tenía atribuida gracias al trabajo del Sr.WACHAUF.

El Sr.WACHAUF entendió que la legislación alemana violaba su derecho de propiedad por lo que acudió a los tribunales internos. El tribunal interno competente dudó sobre si la legislación de aplicación del Reglamento en cuestión había interpretado bien la norma comunitaria exigiendo el consentimiento del arrendador para que el arrendatario saliente pudiese ser indemnizado. De esta forma, el TJCE se vio enfrentado al primer caso en el que se le solicitaba el análisis de una norma de un Estado en aplicación de una norma comunitaria por violación del derecho de propiedad. Hasta esa fecha, la jurisprudencia del TJCE sólo se había referido al respeto del derecho de propiedad por parte del propio legislador comunitario.

El Abogado General JACOBS, en su estudio sobre el derecho de propiedad y sobre cómo este derecho se aplicaba al caso, hizo referencia a las tradiciones constitucionales comunes y al artículo 1 del Protocolo 1º al CEDH. También hizo referencia a la sentencia HAUER¹⁰²⁶ y expuso la idea de que una medida de expropiación debe originar la obligación de indemnizar cuando reúna dos condiciones:

-privar al bien de todo valor económico apreciable

-hacerlo de forma permanente¹⁰²⁷.

El Sr.WACHAUF, sin citar jurisprudencia de Estrasburgo, interpretó según su propio criterio el derecho de propiedad, entendiendo que éste es aplicable también a bienes incorporales como es la cuota láctea, que tiene un valor económico autónomo. Por ello, concluyó que el hecho de que un arrendatario pierda definitivamente el uso y el valor de la cuota al fin del contrato de arrendamiento es, en definitiva, privarle del fruto de su trabajo y

¹⁰²⁶ Rec.1989, p.2629.

¹⁰²⁷ Rec.1989, p.2630.

puede considerarse como una medida expropiatoria. De este modo, rechazaba la opinión del gobierno del Reino Unido y de la Comisión, quienes consideraban la cuota láctea como un simple instrumento de gestión del mercado que no generaba derechos de propiedad. Por el contrario, en opinión del Abogado general Sr.JACOBS, si se analiza la naturaleza de la cuota se comprueba que representa una autorización de producir una cantidad determinada de leche (un bien) a un precio garantizado sin temor a incurrir en una sanción (la tasa suplementaria). Esa autorización tiene un valor económico puesto que aumenta la renta y el valor económico de las explotaciones productoras de leche. Es más, el hecho de que tal cuota se pueda transferir o arrendar, demuestra su valor económico. Por todo ello, del Abogado General Sr.JACOBS considera que el hecho de que un Estado supedite al consentimiento del propietario la entrega de una indemnización al arrendatario saliente que ha sido el artífice de que la finca en cuestión disfrute de una cuota láctea, puede constituir una violación del derecho de propiedad, por lo que si el propietario quiere que esa finca mantenga la cuota, debería indemnizar él mismo al arrendatario para evitar un enriquecimiento injusto¹⁰²⁸.

El TJCE siguió prácticamente en su totalidad los puntos propuestos por el Abogado General en sus Conclusiones. En su escueta pero densa sentencia, reitera que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho Comunitario cuyo respeto garantiza el tribunal, inspirándose para ello en tradiciones constitucionales comunes y en instrumentos internacionales de derechos humanos en los que hayan colaborado o a los que se hayan adherido los Estados miembros. Considera que tales derechos fundamentales no son absolutos, sino que deben tenerse en cuenta atendiendo a su función social, por lo que pueden tener límites y restricciones que respondan a objetivos de interés general que persiga la CE, siempre que no constituyan una intervención desmesurada e intolerable en su sustancia.

En este contexto, "...una normativa comunitaria que privara sin compensación alguna al arrendatario, al término de su contrato de arrendamiento, del fruto de su trabajo y de las inversiones por él efectuadas en la explotación arrendada, sería incompatible con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento

¹⁰²⁸ Rec.1989, p.2631.

jurídico comunitario. Dichas exigencias vinculan, asimismo, a los Estados cuando aplican la normativa comunitaria”¹⁰²⁹.

Por tanto, entiende que, aun dejando un amplio margen de apreciación a los Estados para que apliquen la normativa comunitaria, la normativa nacional de aplicación debería ser acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales, bien dándole al arrendatario la posibilidad de conservar la totalidad o parte de la cantidad de referencia (si proyecta continuar su producción lechera) o indemnizándole cuando se comprometa a abandonar definitivamente dicha producción¹⁰³⁰.

La conclusión principal que extraemos de esta sentencia, al margen de la obligación para los Estados de conformarse con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el orden comunitario cuando aplican una norma comunitaria, consiste en la exigencia reiterada de indemnizar en caso de expropiación (aunque se trate de la expropiación de un bien incorporal pero con valor económico real).

El Abogado General, aunque menciona el art.1 Prot.1 no lo analiza, ni teoriza sobre si implícitamente tal disposición exige indemnización en caso de privación de propiedad (como sí hizo el Abogado General del caso HAUER). Simplemente parte de la base de que en el orden comunitario existe la necesidad de indemnizar en ese tipo de situaciones. El propio TJCE asume este punto de partida (la necesidad de indemnizar cualquier expropiación) por lo cual ni siquiera alude al Protocolo 1º CEDH en su sentencia.

El siguiente caso de este primer grupo de sentencias que tienen como objeto de discusión la cuota láctea se produjo por el litigio sobre la tasa suplementaria de leche, la cual ya fue definida en el asunto WACHAUF por el Abogado General como la sanción que se aplica al productor que produce leche por encima de la cantidad a la que está autorizado. Esta sanción tiene sin duda su razón de ser en un objetivo de interés general: paliar la situación excedentaria en el mercado de la leche, asignando una cuota máxima de producción a cada ganadero y penalizando su extralimitación.

¹⁰²⁹ Rec.1989, p.2639.

En este caso (caso KÜHN)¹⁰³¹ quien demandaba era el arrendador en lugar del arrendatario de la finca. Su reclamación tenía los siguientes antecedentes de hecho: el Sr.KÜHN había arrendado su finca, destinada a la producción de leche y acreedora de una determinada cuota de producción de leche, a una persona que gestionó la granja pésimamente y que rebajó con su falta de diligencia el nivel de producción. Tras vencer el arrendamiento, el Sr.KÜHN la volvió a arrendar a otro productor de leche, transfiriéndose a éste último el derecho de producir la cuota láctea asignada previamente. Entre tanto, la mala gestión y baja producción lechera del arrendatario saliente, había llevado a la autoridad alemana que otorga las cantidades de referencia a reconsiderar y rebajar la cuota láctea de la finca, penalizándose en el futuro cualquier tasa suplementaria que se produjera. El Sr.KÜHN consideró que el hecho de que la autoridad alemana no hubiera tenido en cuenta el cambio de arrendatario para asignar a la finca la nueva cuota láctea, afectaba a su derecho de propiedad según éste se entiende en Alemania, ya que tanto al nuevo arrendatario como a él como propietario, se les sancionaba por la mala gestión del anterior productor.

El Abogado General MISCHO en sus Conclusiones fue bastante parco en el tratamiento de los derechos fundamentales, limitándose a recordar el contenido de la sentencia WACHAUF para demostrar que la relación entre propietarios y arrendatarios dista mucho de ser simple¹⁰³².

En realidad, el análisis más profundo del derecho de propiedad provino del propio tribunal, quien consideró que la interpretación que hacía la autoridad alemana del Reglamento que atribuye la cuota láctea (interpretación por la que se había rebajado al nuevo arrendatario, e indirectamente al propietario, la cuota láctea por la mala administración y falta de responsabilidad de otra persona) no era incompatible con las exigencias dimanantes de los principios generales del Derecho Comunitario. Según su pronunciamiento, la normativa nacional no vulneraba el derecho de propiedad ni el de libre ejercicio de la actividad

¹⁰³⁰ Rec.1989, p.2640.

¹⁰³¹ Sentencia del TJCE de 10 de Enero de 1992, RALF-HERBERT KÜHN/LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WESES-EMS, C-177/90, Rec.1992, pp.I-35ss.

¹⁰³² Rec.1992, p.48.

profesional de los productores afectados. En efecto, los derechos fundamentales no son prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en cuenta atendiendo a su función dentro de la sociedad. La posibilidad de limitar el derecho de propiedad es tanto mayor en el ámbito de una organización común de mercados siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general comunitarios. Un objetivo de interés fundamental para la CE es sin duda paliar los excedentes lácteos. Por ello, la normativa en cuestión -por la que se puede rebajar la cantidad de referencia de acuerdo con la producción deficiente de un período determinado- no influye en la esencia del derecho de propiedad “dado que no afecta a la posibilidad de que los operadores de que se trata ejerzan en la correspondiente explotación actividades de producción distintas de la producción lechera”¹⁰³³.

En nuestra opinión, aun cuando compartimos la preocupación de las autoridades comunitarias e internas por la superproducción lechera, estimamos que en este asunto el TJCE dictó una sentencia verdaderamente dura. Según nuestro punto de vista, concluir una sentencia con la frase de que no se ha visto afectada la esencia del derecho de propiedad ya que la finca siempre se podría dedicar a otra actividad económica, es cuanto menos sorprendente e ignora, si no el derecho de propiedad, sí al menos el derecho de toda persona a elegir y ejercer libremente la actividad profesional que escoja. Condenar a una finca, atribuyéndole una ridícula cuota láctea, a ser destinada a un uso diferente a aquél para el que la concibió o aquél que desea su propietario, es tanto como suplantar a su propietario en la decisión del destino que le quiere dar a su bien. Por todo ello, dudamos que esta sentencia pudiera pasar con éxito un examen de los órganos de Estrasburgo basado en el art.1 Prot.1 CEDH (en caso de que los órganos del CEDH fueran competentes para juzgar el caso, cosa que no nos parece descabellada si el Sr.KÜHN demandase a Alemania ante la Comisión Europea de Derechos Humanos por violación del art.1 Prot.1)¹⁰³⁴.

¹⁰³³ Rec.1992, p.64.

¹⁰³⁴ De hecho, reafirmamos nuestra opinión a la vista de lo acontecido ante el TEDH en el caso OERLEMANS (sentencia de 27 de Noviembre de 1991, OERLEMANS/PAÍSES BAJOS, Serie A, nº219) provocado por la decisión del gobierno neerlandés de recalificar unos terrenos. En virtud de esta decisión, el ganadero propietario de esas tierras, aunque podría seguir destinando en el futuro su bien al pastoreo como venía haciendo desde siempre, sin embargo tendría que sufrir una grave carga o servidumbre en su terreno, a saber: estaba obligado a solicitar una autorización al ministerio para dedicarlo a otro tipo de actividades agrícolas, p.ej. el cultivo (como de hecho era el deseo del Sr.OERLEMANS). En este caso, cuya gravedad consideramos menor con respecto a la

Cronológicamente, la siguiente sentencia es la del caso BOSTOCK. El caso BOSTOCK¹⁰³⁵ resulta igualmente decepcionante y consolida la línea dura del TJCE tras una primera sentencia en la materia (la del caso WACHAUF) que permitía albergar esperanzas y abría expectativas para los arrendatarios de fincas lecheras. De hecho, consideramos que la sentencia BOSTOCK significa un paso atrás con respecto a la sentencia WACHAUF y que pese a que el Abogado General GULMANN y el propio TJCE se afanen en demostrar la diferencias que median entre este asunto y el caso WACHAUF¹⁰³⁶, sin embargo las similitudes entre ambos asuntos son tantas que hace que contraste todavía más la diferente solución que se dio a ambos casos.

El asunto BOSTOCK tenía de nuevo como telón de fondo el tema de las cuotas lácteas. Los antecedentes de hecho del caso fueron los siguientes: El Sr.BOSTOCK, arrendatario de una finca en Reino Unido, había ampliado sensiblemente la producción lechera de ésta y había también realizado mejoras en sus instalaciones a lo largo de sus años como productor. Cuando la CE implantó el régimen de cuotas, se le asignó a la finca que él regentaba la correspondiente cuota proporcional a su producción. Posteriormente y por motivos de salud, el Sr.BOSTOCK resolvió su contrato de arrendamiento sin cobrar de su arrendador ninguna indemnización. El Sr.BOSTOCK era consciente de que dejaba en manos del nuevo productor (e indirectamente en manos del propietario de la finca) el valor económico correspondiente a su trabajo (la cuota láctea asignada) pero también sabía que la legislación inglesa de aplicación del reglamento comunitario exigía el consentimiento del arrendador para el pago de una indemnización al arrendatario saliente, consentimiento que sabía que no estaba en disposición de conseguir. No obstante, cuando conoció el resultado de la sentencia WACHAUF, consideró que el TJCE también le daría a él la razón. No en vano, en la sentencia WACHAUF, el TJCE había declarado que una normativa comunitaria que privara sin compensación alguna al arrendatario al término de su contrato, del fruto de su

del caso KÜHN juzgado por el TJCE -porque en el caso KÜHN sí que se le impedía al propietario seguir dedicando su bien a su uso habitual, cosa que sí acontecía en el caso KÜHN- el TEDH fue de la opinión de que la carga a la que se sometía al propietario afectaba a su derecho de propiedad.

¹⁰³⁵ Sentencia del TJCE de 24 de Marzo de 1994, C-2/92, THE QUEEN/MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD ex parte DENNIS CLIFFORD BOSTOCK, Rec.1994, pp.I-955ss.

¹⁰³⁶ *vide* Rec.1994, pp.965-968 de las Conclusiones al asunto BOSTOCK y p.983 de la sentencia al mismo caso.

trabajo y de las inversiones por él realizadas en la explotación, sería incompatible con las exigencias derivadas de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario.

Animado por el resultado de la sentencia WACHAUF, presentó una demanda ante los tribunales internos por violación de su derecho de propiedad y por estimar que el Reino Unido, igual que los demás Estados miembros, estaba en la obligación de indemnizar al arrendatario saliente que con su trabajo hubiese obtenido para la finca trabajada una determinada cuota láctea. Sin embargo, el tribunal interno competente se planteó si ésta era realmente la conclusión que debía extraerse de la legislación comunitaria, por lo que elevó la cuestión al TJCE. El Abogado General asignado al caso, Sr.GULMANN, resumió la cuestión en los siguientes términos:

“El punto clave de este asunto es si puede deducirse de las disposiciones comunitarias pertinentes o de los principios del Derecho Comunitario para la protección de los derechos fundamentales que los Estados miembros tienen la obligación de proteger los intereses económicos de los arrendatarios y, si es así, con qué alcance y en qué circunstancias”¹⁰³⁷.

Sin embargo, el grueso de las Conclusiones resulta confuso y finalmente decepcionante. El Sr.GULMANN opinó que:

“...no se puede deducir de los Reglamentos comunitarios pertinentes, ni de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario, que los Estados miembros tengan la obligación de proteger los intereses económicos de los arrendatarios al finalizar sus contratos de arrendamiento en relación con las cuotas de leche que les fueran concedidas”¹⁰³⁸.

Es más, las conclusiones resultan contradictorias en nuestra opinión con respecto al contenido de la sentencia WACHAUF. En el texto de las Conclusiones no se analiza el derecho de propiedad, sino que se habla de meros intereses económicos de los

¹⁰³⁷ Rec.1994, p.960.

¹⁰³⁸ Rec.1994, p.974.

arrendatarios¹⁰³⁹, lo cual creemos que se contradice con lo expresado en la sentencia WACHAUF, donde claramente se estableció que las cuotas lecheras eran un bien incorporal con valor económico susceptible de comercialización y por tanto, también de apropiación.

En cuanto a la sentencia, resulta igualmente confusa, decepcionante y enfrentada en sus términos a la del caso WACHAUF porque el TJCE, aunque sí menciona el derecho de propiedad así como el riesgo del enriquecimiento sin causa, y aunque menciona el respeto que profesa la CE a los derechos fundamentales, sin embargo concluye, como también hizo el Abogado General, que la protección del derecho de propiedad en el ordenamiento comunitario no impone al Estado miembro la obligación de establecer un régimen de indemnización al arrendatario saliente¹⁰⁴⁰. Además, de forma totalmente inconexa y sin explicar su relación con el objeto del caso, el TJCE añade a este pronunciamiento una confusa frase:

“En efecto, el derecho de propiedad garantizado por el ordenamiento jurídico comunitario no implica el derecho a comercializar una ventaja, como las cantidades de referencia concedidas en el marco de una organización común de mercados, que no procede ni de bienes propios ni de la actividad profesional del interesado”¹⁰⁴¹.

Con esta frase, el TJCE no aclara si, en su opinión, la atribución de una cuota al productor es un bien incorporal (como mantenía en WACHAUF) o una simple ventaja no susceptible de comercialización (que era lo mantenido por la Comisión y el Reino Unido ya en el asunto WACHAUF). Es más, dejando por un instante de lado la cuestión de si la cuota láctea es o no un bien, resulta aún así incongruente el inciso final de la frase transcrita del TJCE cuando califica la cuota láctea como una cantidad que no proviene de la actividad profesional del interesado. Efectivamente, si la cuota asignada depende de la producción lechera de una finca durante un período de tiempo determinado, ¿cómo se puede negar que la

¹⁰³⁹ Rec.1994, p.974.

¹⁰⁴⁰ WEILER y LOCKHART se hacen eco de esta “contradicción directa” entre las sentencias WACHAUF y BOSTOCK, lo cual le lleva a calificar a esta segunda como sentencia desafortunada, no persuasiva y problemática (WEILER, Joseph H.H. y LOCKHART, Nicholas J.S.: “Taking Rights Seriously” Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. Part II”, en *Common Market Law Review*, 1995, vol.32, pp.579-627, pp.607 y 613).

¹⁰⁴¹ Rec.1994, p.984.

cuota sea el resultado de los desvelos y del tesón (sea éste poco o mucho) en el ejercicio profesional del productor?

El decepcionante y confuso resultado de la sentencia BOSTOCK ha sido lamentablemente reiterado en la jurisprudencia posterior de los tribunales de Luxemburgo. En concreto, podemos referirnos a la sentencia del caso O'DWYER¹⁰⁴², juzgado por el TPI en lugar de por el TJCE dado que desde 1993 es aquél tribunal el competente para juzgar los asuntos en los que el demandante es un particular.

Los demandantes de este caso eran todos ellos ganaderos productores de leche establecidos en Irlanda a los que el Reglamento 856/84 (por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos) les había asignado una determinada cuota de leche. En 1986, y ante la persistencia de la situación excedentaria en el sector de la leche, las cantidades globales garantizadas fueron reducidas sin derecho a indemnización. En 1987, dado que la oferta y la demanda aún no estaban en equilibrio, se suspendió en un 4% la cantidad de referencia a todos los ganaderos.

Los demandantes consideraron que estas suspensiones y disminuciones de su cuota láctea sin derecho a indemnización les perjudicaban. Incluso consideraron que la decisión por la que se les notificaban estos extremos era nula por vulnerar de manera manifiesta y grave los límites del ejercicio de sus facultades y por conculcar normas de rango superior que protegen a los particulares, como son el derecho de propiedad y de libre empresa¹⁰⁴³.

Empero, el TPI opinó que “ningún operador jurídico puede confiar legítimamente en que el Consejo, en el marco de su gestión de la Política Agrícola Común, no reducirá, en el futuro, las cantidades globales garantizadas, y por consiguiente, las cantidades de referencia para los productores individuales”¹⁰⁴⁴.

¹⁰⁴² Sentencia del TPI de 13 de Julio de 1995, THOMAS O'DWYER, THOMAS KEANE, THOMAS CRONIN, JAMES REIDY/CONSEJO UE, as.ac.T-466,469, 473, 474, 477/93, Rec.1995, pp.II-2071ss.

¹⁰⁴³ Rec.1995, p.2092.

¹⁰⁴⁴ Rec.1995, pp.2095 y 2096.

Los demandantes, que invocaban en defensa de sus intereses la sentencia HAUER, consideraban que aquí se estaba claramente ante una violación del derecho de propiedad y que la reducción de sus cuotas lecheras constituía una expropiación sin compensación, lo cual excluía toda relación razonable entre el objetivo de interés general perseguido con la medida y la carga que la medida imponía en los particulares¹⁰⁴⁵. Por su parte, el Consejo UE pretendía (en línea con lo manifestado por el TJCE en la sentencia BOSTOCK) que el TJCE negase que las cantidades de referencia pudieran ser objeto de derecho de propiedad separable de la tierra a la que están vinculadas, por lo que la reducción decidida por esta institución no vulneraría el derecho de propiedad¹⁰⁴⁶. En su defecto, el Consejo UE pretendía que el TJCE considerase que el derecho de propiedad de estos ganaderos no era una prerrogativa absoluta, y que aquí se manifestaba una razón de interés general (situación excedentaria en el mercado) que permitía y justificaba la consabida reducción de cuota¹⁰⁴⁷.

En cuanto al TPI, sin aclarar si en este caso estábamos ante un derecho de propiedad que cedía ante objetivos de interés general o ante una mera ventaja que no implicaba el derecho de comercialización, sin embargo sí menciona ambos argumentos para concluir que:

“...ni la pérdida de estas cantidades de referencia como tales, ni la falta de una indemnización a este respecto pueden constituir, en sí, una vulneración del derecho de propiedad o de la libertad de ejercer una actividad profesional, tal como se reconoce en Derecho Comunitario”¹⁰⁴⁸.

Para confirmar todos estos extremos se remite a la polémica sentencia BOSTOCK. Tal razonamiento le llevó a desestimar las pretensiones.

¹⁰⁴⁵ Rec.1995, p.2108.

¹⁰⁴⁶ Rec.1995 p.2109.

¹⁰⁴⁷ Rec.1995, p.2109.

¹⁰⁴⁸ Rec.1995, p.2120.

La última sentencia relativa al sector lácteo trata de nuevo sobre el controvertido sistema de cuotas. El asunto DUFF¹⁰⁴⁹ fue provocado por un grupo de ganaderos del sector lácteo irlandés que consideraban contrario a su derecho de propiedad el que se les hubiera asignado una ínfima cuota láctea (resultante de su producción durante un año determinado tomado como período de referencia, 1993) sin haberse tenido en cuenta que la autoridad nacional les había incluido en un plan de desarrollo, medida que tendría como resultado previsible un aumento próximo de su producción lechera.

Los demandantes, que eran propietarios de los terrenos en los que ejercían su actividad, consideraban que la decisión irlandesa sobre la cuota de producción que podrían producir en el futuro sin ser sometidos a sanción, era discrecional y afectaba a sus derechos fundamentales porque para otorgársele una cuota, debería haberse tenido en consideración su inclusión en un plan de desarrollo.

El Abogado General COSMAS opinó que en ningún caso la realización de un plan de desarrollo de producción lechera confiere a sus titulares el derecho a obtener cantidades de referencia correspondientes a la capacidad de producción adquirida mediante la ejecución de ese plan¹⁰⁵⁰ y se remitió al ya recurrente asunto BOSTOCK para corroborar su negativa a que el derecho de propiedad garantizado por el ordenamiento comunitario entrañe el derecho a la comercialización de una ventaja como sería, según su punto de vista, una cantidad de referencia en el marco de una organización común de mercados.

De este modo y sin mayores explicaciones, el Abogado General COSMAS se alinea con la jurisprudencia BOSTOCK y se desmarca de nuevo de la jurisprudencia WACHAUF, entendiendo las cuotas lácteas como una ventaja y no como un bien incorporal susceptible de apropiación.

Pero por si su posición no fuese suficientemente clara, el Abogado General COSMAS añade que: “La question de la protection de la propriété, qui est posée en l’espèce, n’a rien à

¹⁰⁴⁹ Sentencia del TJCE de 15 de Febrero de 1996, C-63/93, FINTAN DUFF, LIAM FINLAY, THOMAS JULIAN, JAMES LYONS, CATHERINE MOLONEY Y OTROS/MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN Y FISCAL GENERAL, Rec.1996, pp.I-569ss.

voir avec la question de savoir si une quantité de référence, qui avait été attribuée dans le cadre du régime de prélèvement supplémentaire, est un élément couvert par le droit de propriété, de sorte que la privation de celui-ci confère un droit à une indemnité”¹⁰⁵¹.

Todo ello, junto con la toma en consideración de los objetivos de interés general en un mercado excedentario, le lleva a concluir que a la luz de los principios generales del Derecho Comunitario, no existe una obligación de fijar o atribuir una determinada cantidad de referencia de cuota lechera a los ganaderos¹⁰⁵².

Por su parte, el TJCE, aunque se refiere a las cuotas en términos de derecho de propiedad en lugar de como ventajas no comerciables ni apropiables, siguió el restrictivo parecer del Sr.COSMAS en su pronunciamiento final, afirmando que:

“las exigencias que se derivan de la protección de los principios generales del Derecho tales como la protección de los principios de confianza legítima, la prohibición de discriminación, los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, así como los derechos fundamentales, no imponen a la autoridad nacional competente ninguna obligación... de conceder cantidades específicas de referencia a los titulares de planes de desarrollo...”¹⁰⁵³.

2.3. Sentencias relativas al sector cárnico

Los casos detectados de invocación del derecho de propiedad en relación con el sector cárnico siguen teniendo un marcado carácter técnico, aunque son menos numerosas en volumen que las referentes al sector lácteo. Entre ellas, destacamos dos. La primera es la sentencia prejudicial que dio solución al caso C-38/94¹⁰⁵⁴. En este asunto, una asociación de

¹⁰⁵⁰ Rec.1996, p.583.

¹⁰⁵¹ Rec.1996, p.593. La cursiva es nuestra.

¹⁰⁵² Rec.1996, pp.594 y 595.

¹⁰⁵³ Rec.1996, p.584.

¹⁰⁵⁴ Sentencia del TJCE de 9 de Noviembre de 1995, C-38/94, THE QUEEN/MINISTER OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD, ex parte LANDOWNERS ASSOCIATION, Rec.1995, pp.I-3875ss.

propietarios de granjas arrendadas destinadas a la producción de carnes de ovino, caprino y bovino impugnaban la normativa británica de aplicación de los Reglamentos 3567/92 y 3386/92 al no contemplar ésta una compensación cuando el productor de ese ganado (el arrendatario en este caso) decide transferir su cuota de producción. La asociación citada consideraba que la norma interna, al permitir la transferencia por el productor de su cuota o prima, no había tenido en cuenta el caso de aquellos productores que no son propietarios de las superficies ocupadas por sus explotaciones, por lo que no había previsto la concesión de una compensación económica para éstos. En su opinión, la consecuencia directa de esta falta de sensibilidad del legislador interno hacia los intereses económicos de los propietarios de las superficies (cuyas tierras dejaban de ostentar una autorización para producir carne si el arrendatario decidía transferir su cuota) afectaba a su derecho de propiedad porque ignoraba “la desvalorización de los terrenos ocasionada por el establecimiento del nuevo régimen de primas”. Por ello, debería existir una compensación para que sus derechos quedasen salvaguardados.

Sin embargo el TJCE, en contra del parecer manifestado por el Abogado General COSMAS favorable al establecimiento de un mecanismo de compensación de las pérdidas sufridas por un propietario debido a la transferencia, por parte del productor, del derecho a la prima para salvaguardar así el derecho de propiedad de los propietarios, fue de la opinión de que no era necesario articular ningún sistema o mecanismo de compensación para éstos.

El TJCE apreció que ningún principio general del Derecho Comunitario obligaba a los Estados miembros a establecer un mecanismo de compensación del perjuicio irrogado a los propietarios de terrenos agrícolas por la introducción de un sistema de derecho a la prima vinculado a los productores de carne de ovino y caprino o de carne de bovino, ni siquiera cuando transfirieran el derecho a la prima productores que no son propietarios de las superficies ocupadas por sus explotaciones.

Resulta de nuevo inquietante la concepción del derecho de propiedad que refleja esta sentencia, que no tiene en cuenta la disminución del valor de la finca si su cuota cárnica se transfiere. En nuestra opinión, en las CCEE se debería articular algún sistema que tenga en cuenta tanto los intereses del propietario (arrendador) como los del productor (arrendatario) en

relación a las primas o cuotas de producción. De otra forma, siempre parecerá que se protegen únicamente los derechos de uno de ellos, perjudicándose al otro por la disminución del valor de sus tierras o por el despojo al arrendatario del fruto de su trabajo, respectivamente.

El segundo y último asunto relativo a la producción cárnica es el asunto FRANCIA E IRLANDA/COMISIÓN¹⁰⁵⁵ en el que se solicitaba la anulación del Reglamento 685/93 de la Comisión relativo a las normas de aplicación de las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno.

Los antecedentes del caso son los siguientes: hasta el Reglamento 685/93, la CE garantizaba a los ganaderos la salida de la carne que no había podido venderse en el mercado libre a través del mecanismo conocido como “compras de intervención”. Sin embargo, a la vista 1) de que la superproducción en este sector se debía principalmente al aumento de peso de las canales de vacuno, 2) de que precisamente las canales de gran peso y tamaño eran las menos apreciadas y demandadas en el mercado libre y a la vista 3) de que había situaciones de fraude por las que los ganaderos producían canales de gran tamaño destinadas directamente a las compras de intervención en lugar de al mercado libre, la Comisión decidió dejar fuera del nuevo sistema de compras de intervención a las reses de gran tamaño.

Francia e Irlanda creían que ello iba contra el derecho de propiedad, según éste se entiende en el ordenamiento comunitario. Sin embargo, el TJCE no dio la razón a estos gobiernos porque entendió que la consecuencia del reglamento era únicamente que a partir de ese momento, los interesados ya no podrían contar con las compras de intervención para garantizar la salida de la carne procedente de las canales de mayor tamaño y de imposible venta en el mercado libre, pero ello en modo alguno impedía a sus dueños disponer libremente de sus productos. Por tanto, la medida no afectaba a su derecho de propiedad. De la misma manera, la medida tampoco era desproporcionada ni inapropiada, ni siquiera discriminatoria, porque se aplicaba por igual a todo productor comunitario de reses de vacuno.

¹⁰⁵⁵ Sentencia de 29 de Febrero de 1996, as.acs. C-296 y 307/93, FRANCIA E IRLANDA/COMISIÓN, Rec.1996, pp.I-795ss.

2.4. Sentencias relativas al sector bananero

Las sentencias del TJCE relativas al derecho de propiedad en el sector bananero son dos muy similares, a pesar de que la primera es un recurso de anulación y la segunda un recurso prejudicial.

En ambas el origen de la disputa es la decisión de beneficiar en el interior de la CE la importación de plátanos de origen comunitario o de países ACP en detrimento de la importación que tiene su origen en países terceros (la cual ha sido tradicionalmente ejercida por empresas alemanas).

En el primero de estos casos¹⁰⁵⁶, la RFA solicitaba la anulación del art.21 del Reglamento 404/93 del Consejo de 13 de Febrero de 1993 por el que se establece la organización común del mercado en el sector del plátano. La RFA lamentaba el cambio de situación que conllevaba este reglamento, puesto que antes de su entrada en vigor, la RFA gozaba de un régimen especial que le permitía importar un contingente anual de plátanos determinado basado en las especiales y tradicionales relaciones que los importadores de plátanos de este país mantenían con terceros países. Sin embargo, con este nuevo reglamento se imponían restricciones a las posibilidades de importación de los empresarios que comerciasen con países no comunitarios o no ACP.

Dejando al margen la discriminación que la RFA detectaba y que favorecería a los plátanos comunitarios y ACP, este país también alegaba que, al suprimir a largo plazo cuotas de mercado de los operadores que comercializaban tradicionalmente plátanos de países terceros, el Reglamento impugnado habría violado el derecho de propiedad de estos operadores y perjudicaría el libre ejercicio de sus actividades profesionales.

En respuesta a esta impugnación, el TJCE contestó con su fórmula ya hecha de que tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa forman parte de los principios generales del Derecho Comunitario. No obstante, estos principios no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función

¹⁰⁵⁶ Sentencia del TJCE de 5 de Octubre de 1994, C-280/93, RFA/COMISIÓN, Rec.1994, pp.I-4973ss.

en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad en el marco de una organización común de mercados, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la CE y no constituyan, habida cuenta del fin perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.

Seguidamente, el TJCE sigue su argumento aplicando su teoría de la propiedad a los datos del caso. En este sentido, apunta que el establecimiento del contingente comunitario y las normas de reparto de éste no cuestionan el derecho de propiedad de los operadores de plátanos de países terceros. Ningún operador económico puede reivindicar un derecho de propiedad sobre una cuota que ostentaba en un momento anterior al establecimiento de una organización común de mercados, puesto que dicha cuota de mercado únicamente representa una posición económica momentánea expuesta a los imprevistos de un cambio de circunstancias.

Los datos y motivos de presentación del siguiente caso relativo al sector bananero son prácticamente idénticos a los del anterior, salvo que aquí estamos ante una cuestión prejudicial¹⁰⁵⁷ y es el tribunal interno quien solicita al TJCE que se pronuncie sobre la validez del mismo artículo del Reglamento 404/93 que ya impugnó sin éxito la RFA en el asunto anterior a través de su recurso de anulación.

El tribunal interno le pedía de nuevo al TJCE que se pronunciase sobre si la normativa comunitaria lesiona el derecho de propiedad (y de no discriminación) de las empresas importadoras tradicionales de plátanos de países terceros, ya que ellas consideraban que el reglamento limitaba sus posibilidades de importación y con ello, su derecho de propiedad.

Sin embargo, el TJCE se remitió a la sentencia ALEMANIA/CONSEJO (C-280/93) para demostrar que las observaciones presentadas ante el TJCE no aportaban nuevos elementos que pudieran modificar la apreciación efectuada por el TJCE en dicha sentencia,

¹⁰⁵⁷ Sentencia del TJCE de 9 de Noviembre de 1995, C-466/93, ATLANTA FRUCHTHANDELSGELLSCHAFT MBH Y OTROS/BUNDESAMT FUER ERNAEHRUNG UND FORSTWIRTSCHAFT, Rec.1995, pp.I-3799ss.

por lo que se abstuvo de responder a las demandas de las partes sobre la supuesta violación de su derecho de propiedad y reiteró la validez del Reglamento 404/93.

2.5. Conclusiones

De las sentencias en las que el TJCE o el TPI han tratado sobre el derecho de propiedad se extrae, en relación a la invocación de una supuesta violación del derecho de propiedad, lo que se va convirtiendo en una norma comunitaria: un ganadero, agricultor, importador de productos alimenticios, no puede presumir que ostenta un derecho de propiedad sobre los beneficios que en un momento determinado y por una situación coyuntural determinada le otorga la CE (p.ej. cuotas lácteas, derecho a importar un determinado volumen de bienes, derecho a que la CE compre la carne excedentaria, etc...). Todo ello no crea en el patrimonio de los operadores económicos un derecho. Las circunstancias económicas y sociales pueden llevar en cualquier momento a la supresión de uno de estos beneficios y lo más normal es que esa medida no haya dado lugar a una restricción del derecho de propiedad o a una violación de un derecho adquirido debido a que el operador económico sigue disponiendo de su bien y puede destinarlo a otros fines.

Consideramos que, cuanto menos, esta teoría que aplica el TJCE con toda normalidad y regularidad, conduce a situaciones de inseguridad jurídica en los productores e importadores, que se pueden ver en cualquier momento privados de sus derechos, expectativas o previsiones legítimas (en nuestra opinión, son auténticos derechos de propiedad sobre un bien incorporal con traducción económica concreta, y por tanto con perjuicios económicos concretos en caso de privación) y, lo que es peor, sin derecho a una compensación económica. De hecho, en nuestra opinión, el dato que en mayor medida demuestra que el TJCE no considera que en este tipo de situaciones exista un derecho de propiedad conculcado, está en el hecho de que en caso de privación, no adjudica una indemnización al perjudicado.

3. Jurisprudencia de los órganos del CEDH

El tratamiento que recibe el derecho de propiedad en los órganos de Estrasburgo en aplicación del art.1 Prot.1 tiene uno de sus mejores exponentes en la sentencia SPORRONG AND LÖNNROTH¹⁰⁵⁸ a la que constantemente se refieren la Comisión Europea de Derechos Humanos en sus decisiones y el TEDH en sus sentencias y en la que el TEDH expuso metódica y organizadamente su teoría sobre el derecho estudiado.

Los hechos que dieron lugar al caso fueron los siguientes: las propiedades inmobiliarias de los demandantes en Estocolmo habían sido objeto de una autorización de expropiación por el ayuntamiento de la ciudad, el cual, mediante estas expropiaciones, pretendía reorientar el desarrollo urbanístico del centro de la ciudad. Las expropiaciones nunca tuvieron lugar de modo efectivo, pero sin embargo las propiedades de los demandantes resultaron afectadas durante el tiempo en que duró la orden de expropiación (hasta 25 años en algunos casos) por una prohibición de construir que sin duda perjudicó a sus propietarios.

En su sentencia, el TEDH condensó sus principales tesis sobre el derecho de propiedad. Por un lado, estableció que el Estado sólo es responsable en virtud del art.1 Prot.1 por intromisiones que afecten al valor económico de la propiedad¹⁰⁵⁹ (como era el caso en este asunto, puesto que una prohibición de construir en un solar propio sin duda grava a este bien y afecta negativamente a su valor en el mercado, al impedirle al propietario invertir en él)¹⁰⁶⁰.

Además, fue en esta sentencia en la que el TEDH estableció por primera vez la interrelación que existe entre las tres reglas mencionadas en el primer y segundo párrafos del

¹⁰⁵⁸ Sentencia del TEDH de 18 de Diciembre de 1984, SPORRONG AND LÖNNROTH/SUECIA, Serie A, vol.88.

¹⁰⁵⁹ En otro interesante caso (sentencia del TEDH de 26 de Junio de 1986, VAN MERLE Y OTROS/PAÍSES BAJOS, Serie A, nº101) el TEDH estimó que incluso la clientela de un profesional tiene un valor patrimonial por lo que una medida por la que un profesional perdiese la clientela obtenida gracias a su trabajo -por ejemplo por la denegación de su inscripción en la relación de contables oficiales, cumpliendo los requisitos para ello- sería asimilable a una privación de propiedad a la que sería aplicable el examen del justo equilibrio necesario entre el interés privado y el interés general.

¹⁰⁶⁰ *cit.*, Serie A, vol.88, pp.13-15.

art.1 (declaración general de respeto a la propiedad privada, posibilidad de privación bajo ciertas condiciones y facultad de reglamentar el uso de bienes conforme al interés general)¹⁰⁶¹.

También en esta sentencia el tribunal estudió en detalle y didácticamente la cuestión relativa a la necesidad de establecer un equilibrio justo entre los intereses privados y públicos cuando se afecta al derecho de propiedad privada¹⁰⁶². Por último, recordó y reiteró el amplio margen de apreciación con que cuentan los Estados para determinar la perentoriedad de las demandas de interés general.

A la vista de los argumentos teóricos anteriormente establecidos, la solución que mereció el caso para el TEDH fue que no estábamos ante una expropiación real (privación de propiedad) porque la expropiación nunca fue ejecutada. En cambio, sí estábamos ante un control del uso de la propiedad (párrafo 2º art.1) por la prohibición de construir durante un largo período de tiempo. El TEDH estimó que este control del uso de la propiedad exigido por Suecia no había sido justo, ni guardaba proporción entre el interés general y el particular. En definitiva, la inflexibilidad sueca había sumido a los propietarios de los terrenos en una terrible inseguridad durante un amplio período temporal sin que se hubiera arbitrado a cambio ningún remedio efectivo para los afectados¹⁰⁶³.

Hemos escogido esta sentencia como el mejor compendio del enfoque que el TEDH mantiene sobre el derecho de propiedad. Sin embargo esta sentencia no aclara un punto importante en la materia como es la exigencia o no de compensar a quien sufre una privación de su propiedad por razón de interés general. Este aspecto es sin embargo objeto de tratamiento en otras sentencias como son las sentencias JAMES¹⁰⁶⁴, LITHGOW¹⁰⁶⁵,

¹⁰⁶¹ En sentencias posteriores, el tribunal, aun manteniendo la interrelación que existe entre las normas incluidas en el art.1, ha querido diferenciar entre lo que es una privación de propiedad y el control del uso. Mientras que la primera supone la pérdida de toda disponibilidad sobre el bien combinada con la imposibilidad de remediar la situación (y ello tanto si estamos ante una expropiación formal como ante medidas equivalentes a una expropiación de hecho), en la reglamentación del uso, el propietario ve limitada la disponibilidad del bien pero mantiene el dominio sobre la cosa (*vide* sentencias del TEDH de 31 de Octubre de 1995, PAMAMICHALOPOULOS Y OTROS/GRECIA, Serie A, nº330-B y de 18 de Febrero de 1991, *vide supra*).

¹⁰⁶² Serie A, vol.88, p.11.

¹⁰⁶³ Serie A, vol.88, p.13.

¹⁰⁶⁴ *cit*, Serie A, nº98.

AKKUS¹⁰⁶⁶, GUILLEMIN¹⁰⁶⁷, TSOMTSOS¹⁰⁶⁸ y KATIKARIDIS¹⁰⁶⁹ de las que claramente se desprende que la necesidad de alcanzar el justo equilibrio entre las exigencias del interés particular y las del interés público obliga a que exista una compensación económica salvo en casos excepcionales como pudiera ser la confiscación de bienes en tiempo de guerra (éste último punto fue indicado por el TEDH en el asunto LOS SANTOS MONASTERIOS, sobre la expropiación realizada por el Estado griego de algunos de estos edificios)¹⁰⁷⁰.

En el asunto JAMES, un grupo de propietarios protestaban contra la transmisión forzosa de sus propiedades en virtud de una ley británica, transmisión que, opinaban, frustró sus expectativas de suscribir contratos, obligó a los demandantes a vender sus propiedades a determinados particulares en beneficio de éstos y les despojó de sus bienes por un precio bajo e inferior a su valor de mercado. La ley litigiosa obligaba a los propietarios a vender a los arrendatarios los inmuebles en los que vivían desde hacía décadas.

¹⁰⁶⁵ *cit.*, Serie A, nº102.

¹⁰⁶⁶ Sentencia del TEDH de 9 de Julio de 1997, AKKUS/TURQUÍA, Serie A, nº679.

¹⁰⁶⁷ Sentencia del TEDH de 21 de Febrero de 1997, GUILLEMIN/FRANCIA, Serie A, nº611.

¹⁰⁶⁸ Sentencia del TEDH de 15 de Noviembre de 1996, TSOMTSOS Y OTROS/GRECIA, Serie A, nº612.

¹⁰⁶⁹ Sentencia del TEDH de 15 de Noviembre de 1996, KATIKARIDIS Y OTROS/GRECIA, Serie A, nº72.

¹⁰⁷⁰ En este caso, (sentencia de 9 de Diciembre de 1994, LOS SANTOS MONASTERIOS/GRECIA, Serie A, nº301-A) cinco monasterios recurrentes e integrantes de la Iglesia ortodoxa griega denunciaban la transferencia de una parte de su patrimonio inmobiliario al Estado, así como su administración y gestión por la oficina de administración de bienes de la iglesia. El TEDH comprobó la privación de propiedad, por lo que analizó si tal privación alcanzaba el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo. A tal fin, el TEDH consideró que la necesidad de proporcionalidad exigía leer el 2º inciso del párrafo 1º (privación de propiedad) a la luz del principio consagrado en el primer inciso del 1er. párrafo. En particular, debía existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Para apreciar si la medida litigiosa respetaba el justo equilibrio exigido y no era desproporcionada, el TEDH mencionaba la necesidad de indemnizar mediante alguna de las diferentes modalidades posibles. En su opinión, sin el pago de una suma *razonable* al valor del bien, una privación de propiedad constituye *normalmente* un atentado excesivo. Proseguía el TEDH asegurando que una falta *total* de indemnización no puede justificarse en el ámbito del art.1 más que en ciertas circunstancias excepcionales que no eran de aplicación al caso. Sin embargo, el TEDH también puntualizaba que el art.1 no garantizaba el derecho a una compensación *íntegra* en todo caso, pues los objetivos legítimos de utilidad pública pueden militar a favor de un reembolso inferior al pleno valor de mercado. En este caso, el TEDH fue de la opinión de que el justo equilibrio entre el interés general y el particular no había sido preservado, existiendo una violación del art.1 debido a que la ley griega había invertido la carga de la prueba, obligando a los monasterios a demostrar que eran propietarios de los edificios, cosa harto difícil si tenemos en cuenta que la iglesia tenía estas propiedades desde tiempos del Imperio Bizantino y del Otomano, o los había usucapido, razones por las que muchos títulos de propiedad se habían perdido o destruido.

El principal problema que planteó este asunto fue interpretar si la privación de una propiedad con la única finalidad de conceder un beneficio a una persona privada puede responder a una utilidad pública.

El TEDH fue de la opinión de que la transmisión de la propiedad de un individuo a otro puede, en determinadas circunstancias, constituir un medio legítimo de favorecer el interés general ya que la utilidad pública no debe entenderse como puesta a disposición del público en general o de toda la sociedad del bien expropiado o forzosamente transmitido. En este caso, aunque el beneficiado es uno sólo (el inquilino que vive en esa vivienda desde largo tiempo atrás) estamos ante una medida de política de justicia social que pretendía corregir la injusticia que sufrían los arrendatarios ocupantes por la aplicación de un sistema de contratos a largo plazo. Según el TEDH, los inquilinos tenían un título moral sobre las viviendas que ocupaban y el Estado, que considera la vivienda como una necesidad primordial, no podía dejar su regulación por completo al libre juego del mercado¹⁰⁷¹. En consecuencia, la Comisión en su informe y el TEDH en su sentencia coincidieron en que una transmisión de propiedad efectuada en el ámbito de una política legal, social, económica o de otra naturaleza puede ser de utilidad pública incluso si la sociedad en su conjunto no utiliza o no se beneficia del bien de que se trata. Según estos parámetros, no existía violación del art.1 Prot.1 CEDH.

Sin embargo, junto al interés social de la medida de privación de propiedad, el TEDH consideró y declaró la necesidad del pago de la correspondiente indemnización, salvo concurrencia de circunstancias especiales que no se daban en este litigio.

¹⁰⁷¹ El TEDH siempre se ha mostrado sensibilizado hacia los problemas de la vivienda. No en vano, considera este ámbito como uno de los que ocupan un papel más central y crítico en las políticas sociales y económicas de nuestras sociedades modernas. En su empeño por aliviar la penuria persistente de alojamientos en alquiler de renta moderada, el TEDH siempre ha respaldado medidas como las de la sentencia JAMES. En esta misma línea, el TEDH ha apoyado medidas como la prórroga forzosa del arrendamiento de viviendas, a pesar de la denuncia del propietario que pretendía rescindir antiguos contratos. El TEDH ha sido del parecer de que tal medida no era equivalente a una privación de propiedad, puesto que los recurrentes (propietarios) conservaban en todo momento las posibilidades de enajenar sus bienes y percibían regularmente las rentas. Se trataba por tanto de una medida de reglamentación del uso de los bienes (*vide* dos sentencias, ambas de 28 de Septiembre de 1995, SPADEA Y SCALABRINO/ITALIA, Serie A, nº315-B y SCOLLO/ITALIA, Serie A, nº315-C). De igual forma, ha justificado en razones de justicia social una congelación de alquileres por la que se prohibía a los propietarios incrementar sus rentas. En su opinión, también éste era un caso de reglamentación del uso de la propiedad en aras del interés general y resultaba proporcional al objetivo social perseguido (sentencia de 19 de Diciembre de 1989, MELLACHER Y OTROS/AUSTRIA, Serie A, nº169).

El TEDH consideró que la inexistencia de indemnización convertiría en ilusoria e ineficaz la protección del art.1. De otro modo, la carga para el propietario sería desmesurada y no se produciría el preceptivo equilibrio de intereses. Sin embargo, otorgó un amplio margen de discrecionalidad al Estado para calcular el montante de la indemnización, en la idea de que los Estados, debido al conocimiento directo de su país y de sus necesidades, están en principio en mejores condiciones que el juzgador internacional para calcular la compensación justa, advirtiendo al Estado simplemente sobre la necesidad de que la base del cálculo sea capaz de guardar el justo equilibrio entre los intereses en juegos, sea razonable y no menoscabe sin justificación el art.1 Prot.1. Pero a ello añadió la polémica idea de que razones de justicia pueden traer como consecuencia que el pago de la indemnización sea por una cantidad inferior a la del precio de ese bien en el mercado.

Junto al caso JAMES, anteriormente mencionamos otros en los que el TEDH sentó la regla de la necesidad de indemnizar la privación de propiedad. Uno de ellos es el asunto LITHGOW, que versaba sobre el problema de la supuestamente insuficiente indemnización obtenida por una compañía aérea que había sido objeto de nacionalización en el Reino Unido. La empresa demandante no discutía el principio de la nacionalización propiamente dicho, sino únicamente la indemnización recibida, que por el modo en que fue calculada (método de valoración bursátil hipotética, por el que se trataba a las acciones de la empresa, que no cotizaban en bolsa, como si lo hicieran) consideraban deficiente.

Sin embargo, el TEDH estimó que el art.1 Prot.1 no garantiza en todos los casos una indemnización total, remitiéndose a la sentencia JAMES para demostrar que razones legítimas de justicia económica o social pueden justificar el pago de una indemnización inferior a la de mercado. Por tanto, el nivel de indemnización exigida puede ser distinto al del valor real del bien siempre que se salvaguarde el equilibrio justo. Para calcular el equilibrio justo de una indemnización las autoridades nacionales gozan de un amplio margen de apreciación en virtud de su profundo conocimiento del país. De esta manera, el TEDH no comprueba violación alguna del art.1 Prot.1.

En cambio, en otros casos más recientes, el TEDH ha recordado que, en condiciones normales, lo justo será otorgar a la víctima de una privación de la propiedad el total del valor

del mercado del bien perdido. Dejando de lado aquellos escasos casos en los que la justicia social o económica puedan aconsejar o legitimar la concesión de una indemnización por debajo del valor económico del bien sin que ello ataque al justo equilibrio entre los intereses públicos y los privados, lo habitual será que el justo equilibrio y la proporcionalidad exijan la compensación total a la víctima de una privación de propiedad. En esta línea se mueven las sentencias KATIKARIDIS, TSOMTSOS, AKKUS y GUILLEMIN, todas ellas citadas previamente, sobre el tema de la expropiación de terrenos. En las dos primeras se criticaba al Estado griego porque éste, al calcular la indemnización por expropiación de terrenos con el fin de construir carreteras, presumía que tal tipo de construcción beneficiaba a los propietarios parcialmente expropiados, porque elevaba el valor del remanente de su terreno por dejarlo mejor comunicado. De acuerdo con este planteamiento, el Estado griego reducía la indemnización que entregaba a los expropiados en concepto de contribución al coste de la mejora de la red viaria. Sin embargo, tanto en el caso KATIKARIDIS como en el caso TSOMTSOS, el TEDH observó que la presunción de Grecia no era siempre cierta, y que su lectura del art.1 era errónea y poco flexible. Así, no aseguraba la proporcionalidad necesaria entre los intereses del particular expropiado (que bastante carga sufre con la expropiación para que encima se le presuma beneficiado por ella) y los intereses generales. Es más, el TEDH fue de la opinión que la construcción o ampliación de una carretera no siempre redundaba en un incremento del valor económico del terreno colindante, sino que a menudo surte el efecto contrario: deteriora las condiciones de habitabilidad y medioambientales de la zona, abocando a su depreciación económica.

En cuanto al asunto GUILLEMIN¹⁰⁷², en él el TEDH estableció que la indemnización que merecía un particular al que se le habían expropiado los terrenos que constituían su segunda residencia familiar con el fin de construir en ellos una amplia zona residencial, debía tener en cuenta para ser justa no sólo el valor económico de la propiedad expropiada, sino también los costes en los que la víctima incurriría para reemplazar su bien, así como una cantidad que le compensase de la depreciación del valor del resto de la propiedad no

¹⁰⁷² *cit.*, Serie A, n°611.

expropiada y una última parte o cantidad que cubriese la imposibilidad para la víctima de disponer de su propiedad durante todo el largo tiempo que duró el proceso expropiatorio.

A través de estas distintas partidas, que debieron ser cubiertas por la indemnización que finalmente recibió la Sra. GUILLEMIN, se comprueba que el objetivo del TEDH es que, salvo casos o causas excepcionales, a la persona expropiada no se le cree más daño que el derivado de la privación de su propiedad, y que no revierta en un perjuicio económico para ella.

La última sentencia que trataremos en la que el TEDH consagró la necesidad de compensar económicamente a quien sufre una pérdida o privación de propiedad por causa de utilidad pública, es la sentencia AKKUS¹⁰⁷³, en la que una viuda turca denunciaba la indemnización recibida por unas tierras que habían sido anegadas para construir en ellas una central hidroeléctrica. Como en el caso GUILLEMIN, aquí tampoco se impugnaba la expropiación en sí, sino la insuficiencia de la indemnización obtenida, que no tuvo en cuenta la tasa de inflación que sufría Grecia en ese momento y que era del 70% anual. Teniendo en cuenta que la indemnización fue efectiva para la Sra. AKKUS con un gran retraso con respecto al momento en el que se declaró su procedencia por parte del gobierno griego (17 meses transcurrieron entre un momento y otro) hubiese sido necesario actualizar el monto de la indemnización de acuerdo con la creciente inflación.

El TEDH, aun admitiendo el amplio margen de apreciación con el que cuentan los Estados en la materia, sin embargo fue del criterio de que no se había producido un justo equilibrio entre la protección del interés general y la protección del individuo. En efecto, la indemnización había sido inadecuada, puesto que el gobierno turco sabía que la galopante inflación podría convertir en ridícula y desfasada la compensación económica si transcurría mucho tiempo desde la fijación de ésta y su concesión final. Como la depreciación económica no compensaba la pérdida económica sufrida por la expropiada, el TEDH consideró que el cálculo de su indemnización ignorando la inflación del país, había violado su derecho de propiedad de acuerdo con el art.1 Prot.1 CEDH.

¹⁰⁷³ *cit.*, Serie A, n°679.

De las cinco sentencias consignadas, extraemos dos consecuencias claras:

1. Los órganos de Estrasburgo exigen el pago de una indemnización en caso de privación de propiedad salvo en circunstancias excepcionales, para así salvaguardar el justo equilibrio entre los intereses públicos y privados.

2. El montante económico de la indemnización no tiene porqué ser siempre y en todo caso idéntico al valor económico del bien en el mercado. Razones de justicia social o de política económica pueden justificar el que el justo equilibrio no exija el pago íntegro del precio del bien. También razones de justicia pueden llevar al fenómeno opuesto: la necesidad, para salvaguardar la proporcionalidad, de apreciar el bien por encima de su valor real en el momento de la determinación de la indemnización (p.ej. en países con inflación galopante).

En definitiva, la obligación para el Estado consiste, al establecer el monto de la indemnización, en respetar el equilibrio entre los intereses generales y los particulares.

Existe abundante jurisprudencia del TEDH sobre el derecho de propiedad. Muchas de estas sentencias tienen como objeto determinar si la confiscación, secuestro, comiso o embargo de bienes que supuestamente han sido obtenidos mediante actividades ilícitas, o vehículos que han transportado sustancias prohibidas o estaban destinados al contrabando, constituía o no una violación del art.1 Prot.1. La respuesta del TEDH no deja lugar a dudas pues siempre ha sido uniforme en estos casos: cuando existe sospecha de ilegalidad, una medida cautelar de este tipo está absolutamente legitimada, está prevista por la ley y refleja un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales del individuo. El TEDH a menudo ha comprobado que los poderes de confiscación o de embargo eran muy amplios en algún Estado concreto, pero los ha justificado porque constituyen un arma eficaz y necesaria para combatir la delincuencia, razón por la cual considera dichas medidas como proporcionadas con el objeto perseguido¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁷⁴ *vide* p.ej. el caso AIR CANADA/REINO UNIDO (*cit.*, Serie A, nº316) relativo al embargo de un avión en el que se había descubierto 330 Kgs. de resina de cannabis. Véase también el caso RAIMONDO/ITALIA (sentencia del TEDH de 22 de Febrero de 1994, Serie A, nº281-A) relativo al embargo preventivo de 16

La sentencia GASUS¹⁰⁷⁵, la decisión PROCOLA¹⁰⁷⁶ y la sentencia OERLEMANS¹⁰⁷⁷ resultan de interés porque en ellas detectamos una diferencia entre la actual jurisprudencia de Luxemburgo y la jurisprudencia del TEDH. En el primer litigio, la sociedad recurrente se quejaba del embargo por el fisco de la betunera de su propiedad y de su venta subsiguiente. Pero existía un elemento añadido de importancia en este caso, a saber: la sociedad GASUS antes del embargo había vendido la betunera a la sociedad Atlas con reserva de dominio hasta el pago íntegro del precio. Por consiguiente, como en la época del embargo la integridad del precio aún no había sido pagada, la betunera era todavía, en opinión de la demandante, propiedad de GASUS, razón por la cual el embargo y posterior venta por el fisco afectaba a su derecho de propiedad.

Los Países Bajos, por su parte, se esforzaban en demostrar que en este asunto no había violación del art.1 Prot.1 porque aunque el bien aún era de la sociedad recurrente, sin embargo la posesión la ejercía la sociedad Atlas, sociedad a la que la medida quería sancionar por el impago de impuestos.

Como resulta patente, el presente caso concernía el derecho de los Estados de adoptar las leyes que juzguen necesarias para asegurar el pago de los impuestos, razón por la que los Países Bajos habían atribuido al fisco la facultad de embargar bienes que, estando efectivamente en posesión del deudor, fueran jurídicamente de la propiedad de terceros.

El TEDH consideró acertadamente que independientemente de que el derecho que tuviera GASUS sobre la betunera fuera un derecho de propiedad o una garantía real, en cualquier caso el embargo y la venta ulterior de la maquinaria de la empresa constituían un atentado a los derechos de la sociedad recurrente respecto de un bien en el sentido del art.1

inmuebles y 6 vehículos y confiscación de algunos de ellos, todos los cuales habían sido aparentemente obtenidos como fruto de actividades de la mafia en perjuicio de la colectividad y eran utilizados habitualmente por esta asociación de malhechores. Véase también el asunto VENDITELLI/ITALIA (sentencia del TEDH de 18 de Julio de 1994, Serie A, nº293-A) sobre el precinto de un apartamento en el marco de un proceso penal y realizado con una doble finalidad: salvaguardar las pruebas de la infracción y evitar la agravación de ésta última.

¹⁰⁷⁵ Sentencia del TEDH de 23 de Febrero de 1995, GASUS/PAÍSES BAJOS, Serie A, nº306-B.

¹⁰⁷⁶ Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 1 de Julio de 1993, PROCOLA/LUXEMBURGO, Serie B, demanda 14570/89.

¹⁰⁷⁷ *cit.*, Serie A, nº219.

Prot.1 CEDH. En este sentido, confirmó que este artículo tiene un alcance autónomo y que el derecho de propiedad no se limita a la propiedad de bienes corporales, sino que se extiende a derechos e intereses que constituyen activos sobre los que se puede ejercer un derecho de propiedad y por tanto caen dentro de la protección del art.1¹⁰⁷⁸. Con esta base, GASUS tenía derecho a reclamar en virtud de esta disposición convencional.

Una vez reconocido por el TEDH que el caso entraba en el tenor literal del art.1 Prot.1, y que por tanto la sociedad GASUS tenía derecho a reclamar en virtud de este artículo, el siguiente paso era comprobar si en esta reglamentación del uso de la propiedad se había respetado la necesaria proporcionalidad. El TEDH consideró, como es habitual en su jurisprudencia, que el principio establecido en el párrafo 2º del art.1 (control del uso) debía interpretarse a la luz del principio fijado en el primer inciso del primer párrafo (respeto del derecho de propiedad). Por consiguiente, procedía analizar si había existido equilibrio entre la medida legal adoptada por el fisco (la facultad de ejecutar una deuda mediante el embargo de bienes que están en posesión del deudor) y los intereses de la sociedad que tenía la reserva del dominio sobre la betunera.

El TEDH afirmó que no se había producido una violación del art.1 porque existía proporcionalidad en la medida. Al fin y al cabo, en su opinión, quien vende sus bienes con reserva de dominio no está tan interesado en el mantenimiento del vínculo de propiedad con los propios bienes como en la recaudación del precio de venta.

¹⁰⁷⁸ Aunque el objeto del litigio difiere entre el asunto GASUS y el que inmediatamente se va a describir (sentencia del TEDH de 9 de Diciembre de 1994, REFINERÍAS GRIEGAS (STRAN Y STRATIS ANDREADIS)/GRECIA, Serie A, nº301-B), no obstante en ambos coincide el TEDH al afirmar que el derecho de propiedad del art.1 se puede extender no sólo a bienes corporales, sino también a bienes incorporeales y expectativas legítimas. El caso de las REFINERÍAS enfrentaba al Estado griego con ciertas refinerías establecidas en dicho país. Ambas partes habían acordado someter su controversia a un tribunal arbitral, el cual había fallado a favor de los intereses de las refinerías, decretando la obligación del Estado griego de indemnizar a éstas mediante la concesión del crédito que había sido el objeto del litigio y que el Estado pretendía rescindir unilateralmente. Sin embargo, el Estado, disconforme con esta sentencia, había incumplido su compromiso invalidando a través de una ley la sentencia arbitral. Llegado el caso ante el TEDH, éste se esmeró en demostrar que la reivindicación del derecho a la concesión del crédito tenía una naturaleza patrimonial y afectaba al derecho de propiedad de las recurrentes, porque la sentencia arbitral ya había hecho nacer a favor de ellos un crédito suficientemente acreditado para poder ser exigible.

Pero incluso podemos reafirmarnos en la idea de que el concepto de propiedad es amplio para el juez de Estrasburgo e incluye bienes incorporeales observando el caso PROCOLA¹⁰⁷⁹. Este litigio tuvo su origen precisamente en una medida o política comunitaria, el establecimiento de cuotas lácteas. PROCOLA era un productor lácteo que demandó a Luxemburgo ante la Comisión Europea de Derechos Humanos por la cuota láctea que este país le había asignado en aplicación de la normativa comunitaria en materia de política láctea. Dejando al margen de momento la interesante cuestión sobre si un Estado de la UE puede ser llevado ante los órganos de Estrasburgo y condenado por ellos por la aplicación correcta que haga de una norma comunitaria que supuestamente afecte a un derecho del CEDH (tema que trataremos en la tercera parte de esta tesis), lo que interesa destacar en estos momentos es que la Comisión juzgó que el establecimiento de la cuota láctea y de la tasa suplementaria suponen una reglamentación del uso de los bienes. Independientemente de que la Comisión finalmente estimase que una y otra eran medidas justificadas en aras de la estabilización del mercado (objetivo de utilidad pública) y proporcionales, lo que nos interesa destacar es que la Comisión Europea de Derechos Humanos en este caso constató que la cuota láctea no era una mera ventaja comercializable ni apropiable, sino un bien incorporal susceptible de apropiación.

En cuanto al siguiente caso mencionado en el que encontramos otra divergencia entre la jurisprudencia de los órganos sedentes en Luxemburgo y los sedentes en Estrasburgo, se trata del caso OERLEMANS. Este asunto tiene como antecedente la decisión gubernamental neerlandesa por la que se impedía a los propietarios de unas tierras destinar sus terrenos a otro uso agrícola diferente del habitual a menos que fuesen expresamente autorizados para ello por el ministerio de agricultura. El Sr.OERLEMANS interpretó esta medida como una carga excesiva sobre su propiedad, tanto más cuanto que él tenía la intención de transformar sus tierras de pastoreo al cultivo intensivo de algunas especies. El TEDH dio la razón al demandante, entendiendo que la carga a la que se había sometido a este propietario era excesiva a la vista del objetivo que se pretendía conseguir con esta medida.

¹⁰⁷⁹ *vide supra*, Serie B, demanda n°14570/89.

4. Conclusiones

A la vista de la jurisprudencia examinada de los órganos judiciales de Luxemburgo y de la de los órganos del CEDH, consideramos que no se manifiestan diferencias excesivamente graves o severas entre ambas en materia de propiedad. En principio, el TJCE sigue una teoría sobre la propiedad similar a la de los órganos de Estrasburgo aunque prácticamente nunca se cita en Luxemburgo ni el art.1 Prot.1 CEDH ni la jurisprudencia de Estrasburgo sobre la materia (la única y brillante excepción es la exposición del caso HAUER).

Encontramos argumentos en los que las decisiones de los jueces de Luxemburgo y Estrasburgo van parejas, junto a otras en las que divergen. Sin embargo, las diferencias de criterio nunca llegan a ser determinantes. Parecen ser más bien pequeños matices de interpretación, pero que en un futuro podrían convertirse en auténticas incompatibilidades o divergencias en la interpretación de un mismo derecho.

Entre los puntos de contacto y acuerdo entre ambas instancias judiciales destacan:

1. Ambas instancias utilizan un mismo razonamiento ante el control del uso de los bienes. Tanto para el juez de Luxemburgo como para el de Estrasburgo, las autoridades pueden reglamentar el uso de los bienes si concurren las siguientes circunstancias: que esté previsto por la ley el control del uso, que la medida busque el interés general y que suponga un “justo equilibrio” (en palabras de Estrasburgo) o que no sea una medida “desproporcionada e intolerable” (en palabras de Luxemburgo) a la vista de los intereses en juego.

2. Ambas coinciden en considerar que sólo es posible indemnizar cuando el bien tiene un valor económico y lo pierde de forma permanente¹⁰⁸⁰.

Sin embargo, también hemos detectado divergencias de criterio entre ambas. Entre ellas:

¹⁰⁸⁰ Esto se predica tanto en la sentencia WACHAUF del TJCE -especialmente en la opinión del Abogado General - y en el caso SPORRONG & LÖNNROTH del TEDH.

1. El TEDH incluye los bienes corporales e incorporeales en el concepto de propiedad. Incluso el TEDH ha estimado que los intereses económicos ligados a una explotación agrícola constituyen un bien en el sentido del art.1 Prot.1 CEDH¹⁰⁸¹. Por el contrario, el TJCE, tras un primer pero breve momento en que pareció que era igualmente amplio y generoso en su concepción de los bienes susceptibles de apropiación¹⁰⁸², sin embargo, en su última jurisprudencia no se define expresamente, pero de sus pronunciamientos se desprende que su derecho de propiedad alcanza sólo al bien corporal en sí, pero no a bienes incorporeales o beneficios económicos asociados al bien corporal, como es la cuota láctea. Por tanto, la visión o concepción del derecho de propiedad es más limitada o restrictiva en Luxemburgo¹⁰⁸³. Al limitar lo que puede ser objeto de propiedad, indirectamente el TJCE elude tener que pronunciarse sobre la eventual necesidad de indemnizar su privación. En efecto: calificando como ventaja no apropiable y no comercializable lo que constituye el fruto del trabajo de un profesional, su derecho a producir, el TJCE evita tener que referirse al problema de la falta de compensación. Pese a que ambos coinciden en no incluir dentro del concepto de propiedad meras expectativas o intereses de carácter aleatorio o ganancias futuras esperadas o hipotéticas o bienes futuros, sin embargo el juez de Estrasburgo es mucho más permisivo en el alcance

¹⁰⁸¹ Sentencia FREDIN *cit.* Serie A, nº192.

¹⁰⁸² Sentencia WACHAUF *cit.*, Rec.1989, pp.I-2611ss.

¹⁰⁸³ Así, el caso GASUS refleja la aplicación de un diferente concepto de propiedad entre los tribunales de Luxemburgo y de Estrasburgo. En efecto: el TEDH expone claramente en el caso GASUS que el derecho de propiedad, tal y como se contempla en el art.1, es un derecho amplio, que incluye bienes incorporeales. En este sentido, en su opinión, existe propiedad sobre bienes incorporeales como pueda ser una garantía real o un interés sobre un bien. A nuestro modo de ver, esta jurisprudencia choca con el modo estricto en que últimamente interpreta el TJCE el derecho de propiedad. Si evocamos las sentencias del TJCE examinadas con anterioridad, comprobamos que, pese a las expectativas que podría albergarse tras la sentencia WACHAUF, el TJCE ha alterado el rumbo de su jurisprudencia y ha consolidado una línea dura que no califica al derecho a una cuota láctea (que se deriva de la propiedad sobre el ganado y que consiste ni más ni menos en el derecho a producir y comerciar una cantidad de leche) como un interés, derecho o garantía susceptible de protección a través del art.1 Prot.1 CEDH. Consideramos por tanto que un derecho a producir x litros de leche sin ser penalizado por ello, constituye sin duda un derecho que se deriva de la propiedad que se ejerce sobre el animal, que sería el bien corporal. En este sentido, el derecho a sacar provecho económico del bien que se tiene se erigiría en un bien incorporal. No se debería calificar la cuota láctea como una mera expectativa que otorga la CE a través de los Estados miembros y sobre la que no se tenga derecho. Es difícil imaginarla como un mero instrumento de gestión del mercado. En cambio, como manifestó el Abogado General JACOBS en el asunto WACHAUF, se trata de un bien incorporal con un valor económico concreto y autónomo. Se podrá discutir si en un marco de crisis del sector provocada por una situación excedentaria, la cuota láctea asignada a un productor podría disminuirse legítimamente (de hecho, en ello está de acuerdo incluso la Comisión Europea de Derechos Humanos en el asunto PROCOLA), pero negar tajante y totalmente el derecho a producir parece una medida desproporcionada a la vista de la jurisprudencia del TEDH sobre el art.1 Prot.1 CEDH.

del derecho de propiedad¹⁰⁸⁴. En este sentido, el juez de Luxemburgo es mucho más reacio a aceptar que una medida afecte a la esencia del derecho de propiedad. Al respecto, considera que obligar a un propietario a destinar su bien a un fin diferente a aquél para el que habitualmente se dedicaba no afecta a la esencia del derecho de propiedad porque el propietario mantiene el dominio sobre la cosa (sentencia KÜHN). En cambio, en una situación similar, el juez de Estrasburgo consideró que la medida sí afectaba a la esencia del derecho de propiedad (sentencia OERLEMANS).

2. Aunque ambas coinciden en no considerar el derecho de propiedad como un derecho absoluto, no obstante, la interpretación de la cláusula de “interés público” (que permite una expropiación o un control de uso de bienes privados) es mucho más amplia en Luxemburgo que en Estrasburgo. En definitiva, nos encontramos con que el TJCE adapta el derecho de propiedad a las particularidades y la lógica comunitaria, considerando como causas de utilidad pública que justifican una privación o limitación de propiedad cuestiones totalmente específicas del ordenamiento comunitario, algunas de las cuales quizá tendrían dificultades para pasar el test del “equilibrio justo” entre los intereses generales y los particulares de los órganos de Estrasburgo¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸⁴ Compárese el concepto de propiedad del caso BOSTOCK o del caso VALSABBIA -juzgados por el TJCE - con el que se desprende de los casos del TEDH VAN MERLE o del caso GASUS. Especialmente significativa es la enseñanza del caso VAN MERLE, donde se consideró que la eventual clientela no era una mera expectativa de ganancia futura o aleatoria, sino que tenía un auténtico valor patrimonial.

¹⁰⁸⁵ Lo cierto es, sin embargo, que en la única ocasión con la que han contado las instancias del CEDH para referirse a las causas de utilidad pública esgrimidas por el tribunal de Luxemburgo como justificación para una intromisión en el derecho de propiedad, el juez de Estrasburgo se ha mostrado aquiescente con la aplicación y la extensión del concepto de utilidad pública que ha otorgado el tribunal de Luxemburgo. Nos referimos al caso PROCOLA, en el que la Comisión Europea de Derechos Humanos estimó que el objetivo de estabilizar el mercado de la leche era un objetivo de utilidad pública que “justificaba” el establecimiento de cuotas lácteas para los productores.