

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN  
Coordinador

# OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2008

Autores:

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	JESÚS JORDANO FRAGA
CONSUELO ALONSO GARCÍA	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ	DEMETRIO LOPERENA ROTA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
OMAR BOUAZZA ARIÑO	BLANCA LOZANO CUTANDA
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
ROSA COMELLA DORDA	LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
JOSÉ ESTEVE PARDO	JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	JUAN ROSA MORENO
SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	JOANA M. SOCIAS CAMACHO
AGUSTÍN GARCÍA URETA	MARC TARRÉS VIVES
NURIA GARRIDO CUENCA	BARTOMEU TRIAS PRATS
MARCOS GÓMEZ PUENTE	MARÍA TERESA VADRÍ I FORTUNY
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
OLGA HERRÁIZ SERRANO	DIEGO J. VERA JURADO
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN	



**THOMSON**  
★  
**ARANZADI**™

Primera edición, 2008

© Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2008  
Colaboradores: Ciemat y Generalitat de Catalunya

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://www.060.es>

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO ©

ISBN 978-84-8320-460-3  
NIPO 770-08-0044

© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 - Pamplona

Depósito Legal: NA 2243/2008

ISBN 978-84-8355-813-3

*Printed in Spain. Impreso en España.*

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

---

OMAR BOUAZZA ARIÑO

## Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general .....	84
2. Artículo 6 CEDH.–Derecho a un proceso equitativo .....	85
3. Artículo 8 CEDH.–Derecho al respeto de la vida privada y familiar .....	86
3.1. Impacto ambiental y sanitario .....	86
3.2. Contaminación electromagnética .....	87
3.3. Protección del paisaje y minorías étnicas .....	88
4. Artículo 1 del protocolo adicional al convenio.–Protección de la <i>propiedad</i> .....	90
4.1. Moratorias urbanísticas y derechos individuales .....	90
4.2. Clasificación del suelo y afectaciones presuntas al dominio público ..	91
4.3. Orden de demolición de lo indebidamente construido e inactividad de la Administración .....	92
4.4. Depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno .....	94
5. Artículo 46.–Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias .....	95
6. Lista de decisiones y sentencias .....	96

\* \* \*

## 1. VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el TEDH», «Estrasburgo» o, simplemente, «el Tribunal») correspondiente al año 2007, ofrece dos líneas destacadas de interferencia de los problemas ambientales en los derechos humanos. Una primera línea vendría dada por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el CEDH» o simplemente «el Convenio»), que contempla el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Es decir, el precepto en base al cual se formuló la doctrina de la protección refleja el medio ambiente a través de la lesión de un derecho fundamental (sentencia *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994). Y una segunda, en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (Protección de la *propiedad*). Vuelve a darse, por otro lado, un caso sobre la violación del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) como consecuencia de la denegación del derecho de audiencia en la tramitación del procedimiento administrativo de una licencia de obra.

En relación con el artículo 8 CEDH hay que destacar sin falta la consolidación de la línea de la violación de los derechos fundamentales como consecuencia del incumplimiento de la normativa medioambiental en materia de participación y evaluación de impacto ambiental (sentencia *Lemke c. Turquía*, de 5 de junio de 2007); y un nuevo asunto sobre contaminación electromagnética. Tras los casos *Ruano Morcuende c. España* y *Luginbühl. Suiza*, en el caso *Hans GAIDA c. Alemania*, de 3 de julio de 2007, el Tribunal vuelve a conocer sobre el tema pero, como en los dos casos previos, inadmite sin entrar en el análisis de fondo. Se trata sin duda de un tema complejo, donde parece que la incerteza científica es todavía considerable. No obstante, hay que valorar estas decisiones pues, si bien no hacen prevalecer el principio de precaución sobre el progreso económico, preparan sin duda el terreno para futuros casos en los que quizá los estudios científicos ofrezcan algo más de claridad. También destaca un nuevo asunto en relación con la problemática de la instalación de caravanas de romaníes (gitanos) en el medio rural británico sin la licencia oportuna. Parece que la sentencia recaída en el caso *Coster c. el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001, sentó una línea jurisprudencial fuerte pues los casos posteriores han sido inadmitidos aplicando estrictamente los criterios planteados en esa sentencia, a pesar de un cierto cambio de jurisprudencia de los tribunales internos británicos. El nuevo caso viene dado por la Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido*, de 16 de enero de 2007.

En relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (Protección de la *propiedad*) se observan reflejadas en la jurisprudencia del TEDH algunas de las preocupaciones más presentes en la actualidad española. En efecto, durante el año 2007 se habrán dictado sentencias sobre la inactividad de la Administración ante órdenes judiciales de demolición (sentencias *Paudicio c. Italia*, de 24 de mayo de 2007 y *Vitiello c. Italia*, de 17 de julio de 2007); así como sobre la problemática de las moratorias urbanísticas (medidas cautelares de suspensión del planeamiento para garantizar la eficacia de un futuro instrumento de planificación territorial) en relación con los derechos de los propietarios (Decisión de Inadmisión *Otto*

*BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia, de 12 de abril de 2007*). También se habrá dado un nuevo caso de condena por la depreciación del valor de la propiedad como consecuencia de la proyección de una nueva infraestructura, siguiendo la línea de la sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006*, que implicó un cambio jurisprudencial, como analizo en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2007* (págs. 107 a 109). En ese tira y afloja entre el interés general y el individual también habrá tenido lugar un caso referido a la clasificación de una zona como espacio verde limitando los derechos de edificación de los propietarios en beneficio de la comunidad (Decisión de Inadmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia, de 11 de diciembre de 2007*).

El repaso de la jurisprudencia ambiental del TEDH se cierra con una Resolución aprobada por el Comité de Ministros en su labor de supervisión de la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal. Llama la atención a Turquía sobre la necesidad de ejecutar las órdenes judiciales de los tribunales internos en relación con la acomodación de varias centrales térmicas a la normativa ambiental o, en su caso, el cierre de las mismas, para evitar que se siga violando el derecho a un medio ambiente saludable de un amplio grupo de población. Me refiero a la Resolución de 14 de febrero de 2007, sobre la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía, de 12 de julio de 2005*.

En resumen, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2007 se caracteriza por la consolidación de varias líneas novedosas, iniciadas en los últimos años, de vinculación de lo medioambiental con los derechos humanos, más allá de la clásica doctrina *López Ostra*.

## 2. ARTÍCULO 6 CEDH.-DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

La participación del interesado en el procedimiento administrativo es sin duda uno de los derechos más destacados en el *iter* administrativo. No obstante, algunos países deciden no abrir el trámite de audiencia en aquellos casos en los que la participación del interesado, por el carácter estrictamente técnico de la materia a resolver, sea inocua. Han llegado varios casos a Estrasburgo en los que se plantea este supuesto de hecho en relación con Austria. La doctrina general del TEDH será que en aquellos casos en los que la decisión se base en cuestiones técnicamente complejas, la participación del interesado podrá obviarse. Por el contrario, cuando la decisión administrativa no dependa de cuestiones excesivamente técnicas, la audiencia al interesado deberá ser respetada escrupulosamente. Veamos en qué caso se encuentra la sentencia *Emmer-Reissig c. Austria, de 10 de mayo de 2007*.

El demandante, propietario de una parcela situada en una zona clasificada como área forestal y de pastos, solicita una licencia para la construcción de un cobertizo, con la finalidad de dar cobijo a los granjeros y a sus ovejas y cabras frente a las inclemencias del tiempo. El Ayuntamiento le deniega la solicitud ya que el diseño y el tamaño del proyecto afectaría negativamente al paisaje de la zona, de acuerdo con su clasificación. La Administración confiaría en la opinión de un ex-

perto para adoptar la decisión denegatoria. El demandante recurre sin éxito. El Tribunal Contencioso-Administrativo decidirá sin dar audiencia al demandante. Hay que apuntar que Austria formuló una reserva en relación con el artículo 6 CEDH ya que la Constitución del país prevé la posibilidad de que una ley pueda suprimir el derecho de audiencia pública (art. 90). En este sentido, el artículo 40 de la Ley General de Procedimiento Administrativo dispone que la audiencia ante los órganos administrativos se realizará a puerta cerrada. En cualquier caso, el Tribunal ha declarado inválida esa reserva, por lo que, en principio, el demandante tendría derecho a audiencia pública, a menos que existan circunstancias excepcionales que dispensen su necesidad, según la jurisprudencia del Tribunal, como se establece, por ejemplo, en la Sentencia *Stojakovic v. Austria*, de 9 de noviembre de 2006.

El Sr. Emmer-Reissig acude ante el TEDH alegando una violación de su derecho a un proceso equitativo. Como no ha sido oído, argumenta, no ha podido cuestionar la opinión de los expertos.

El Tribunal reconoce que en casos anteriores ha dado por buena la exclusión de la audiencia del demandante. Se trataba de casos meramente técnicos en los que la participación del demandante podía ser prescindible (por ejemplo, la sentencia *Schuler-Zgraggen c. Suiza*, de 24 de junio de 1993; o la Decisión *Speil c. Austria*, de 5 de septiembre de 2002). En cambio, en este caso no se daban esas circunstancias excepcionales y, por consiguiente, la eliminación del derecho de audiencia no estaba justificada en base al principio de economía procesal, por lo que considera que se ha violado el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH). El Tribunal dictaría una sentencia referida a un supuesto de hecho similar, en la sentencia *Bösch c. Austria*, de 3 de mayo de 2007.

### **3. ARTÍCULO 8 CEDH.–DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR**

#### **3.1. IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los últimos tiempos viene haciéndose eco de los importantes avances que se dan en materia de medio ambiente a nivel europeo. Se está formando, de esta manera, un cuerpo de sentencias que incorporan en el seno de los derechos humanos, técnicas procedimentales de destacada importancia en la protección de un ambiente saludable. Una de las más relevantes es la evaluación de impacto ambiental, herramienta preventiva y precautoria, que ha penetrado de lleno en algunos casos destacados como, por ejemplo, *Taşkin y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2004. La sentencia que ahora voy a comentar, *Lenke c. Turquía*, de 5 de junio de 2007, presenta un supuesto de hecho muy similar al ofrecido por esa sentencia, como veremos a continuación.

La demandante, la Sra. Lemke, interpone un recurso contra la decisión de otorgar un permiso para la extracción de oro de una mina. Argumenta que la utilización de cianuro durante el proceso puede producir riesgos para la salud y el ecosistema local. En primera instancia se rechaza su demanda. Sin embargo, el Tribunal Supremo, siguiendo la evaluación de impacto realizada y otros informes, concluye que dada la situación geográfica de la mina y la geología de la zona, el permiso no se ajustaba al interés general, en base a los riesgos ambientales y a la salud de las personas. La eficacia de la contundente respuesta del Tribunal Supremo, sin embargo, se ralentizaría por las autoridades administrativas: tardaron más de 10 meses en ejecutar la sentencia.

La demandante acudirá ante el Tribunal de Estrasburgo alegando la inejecución administrativa de los fallos judiciales que obligaban a la anulación de las autorizaciones de funcionamiento de la mina de oro. En concreto, alegó una violación del artículo 2 CEDH (derecho a la vida), artículo 8 CEDH (Derecho al respeto de la vida privada y familiar), artículo 6.1 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) y artículo 13 CEDH (Derecho a un remedio efectivo).

El TEDH, asumiendo los criterios del Tribunal Supremo turco en relación con la necesidad de adoptar medidas frente a los peligros ambientales de que alertaba la evaluación de impacto ambiental, considera que la violación de las garantías procesales –en concreto, en materia de ejecución– ha interferido injustificadamente en el derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante (artículo 8 CEDH). Por el mismo motivo, se considera que se ha producido una injerencia en el derecho a un proceso equitativo (artículo 6 CEDH).

### 3.2. CONTAMINACIÓN ELECTROMAGNÉTICA

Un nuevo caso llega al Tribunal de Estrasburgo sobre la posible violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio como consecuencia de los posibles daños ambientales ocasionados por la contaminación electromagnética. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Hans GAIDA c. Alemania*, de 3 de julio de 2007. Como en los dos casos precedentes, *Ruano Morcuende c. España*, de 6 de septiembre de 2005 y *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006, comentados en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006 y en el Observatorio de Políticas Ambientales 2007, respectivamente, el Tribunal de Estrasburgo no entra a conocer sobre el fondo, por lo que resolverá con una Decisión de Inadmisión.

En el caso *Hans Gaida c. Alemania*, el demandante impugna ante la Administración regional el otorgamiento de una licencia a Deutsche Telekom AG para la ampliación de una antena en una parcela adyacente a la suya y la construcción de una nueva estación de telefonía móvil a una distancia de 20 metros de su casa, aproximadamente. Alegó que la radiación que emana la estación le produce insomnio y serios problemas de salud, como arritmias cardíacas; la reproducción de sus aves, dice el Sr. Gaida, se ha visto seriamente mermada; y, debido a la instalación de la base de telefonía móvil, se ha reducido el valor de mercado de su propiedad.

La Administración regional desestimó el recurso. Consideró que la radiación que emana de la estación respetaba los estándares prescritos por la Guía sobre la exposición del público a las radiaciones, aprobadas por el Gobierno Federal en diciembre de 1996 (en adelante, «la Guía»). En ausencia de prueba científica en contrario, se presumía que no se producían daños a la salud. El Tribunal Constitucional rechazó también la demanda porque la Guía se basa en las recomendaciones aprobadas por la Comisión Internacional sobre Protección Radiológica, la Comisión Internacional sobre Protección ante la Radiación no-ionizante y la Comisión alemana sobre Protección Radiológica. No se habrán adoptado medidas adicionales, dice el Tribunal, por falta de certeza científica en este tema. Concluye indicando que no existía obligación alguna de adoptar medidas precautorias ante meros peligros hipotéticos.

Agotada la vía interna, el demandante acudirá ante el Tribunal de Estrasburgo alegando una violación de su derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH) por los daños producidos a su salud como consecuencia de las radiaciones que emanan de la estación.

En casos como éste, sobre las decisiones administrativas que afectan a lo medioambiental, el TEDH considera que deben ser examinados dos aspectos fundamentales. En primer lugar, deberá evaluarse la compatibilidad de la decisión de la Administración con el artículo 8 CEDH. Es decir, si la decisión de la Administración ha afectado al artículo 8 CEDH, desde una perspectiva sustantiva. En segundo lugar, se deberá estudiar si el proceso de decisión ha sido respetuoso con los intereses individuales. Es decir, si se han garantizado las garantías procesales ambientales inherentes al artículo 8 CEDH.

A continuación, el Tribunal observará que la autorización de ampliación de la cobertura de la antena de telefonía móvil perseguía un fin legítimo: el progreso económico del país así como el interés general de la población de hacer uso de la tecnología de teléfonos móviles. Por otro lado, el Tribunal constata que la Administración siguió las recomendaciones oficiales y, además, que no existe certeza científica sobre el daño que pueden producir las radiaciones de las antenas por lo que, desde una perspectiva sustantiva, no se entenderá violado el derecho al respeto de la vida privada y familiar del demandante. Desde la perspectiva procesal el Tribunal llegará a la misma conclusión al entender que el demandante ha disfrutado de un proceso contradictorio. Ha tenido ocasión de presentar pruebas y éstas han sido evaluadas por las autoridades internas. Por ello, el TEDH considera que tampoco se ha violado el artículo 8 CEDH por esta vía, lo que conducirá, al final, a la inadmisión de la demanda.

### **3.3. PROTECCIÓN DEL PAISAJE Y MINORÍAS ÉTNICAS**

Una vez más se plantea en Estrasburgo la tensión entre el derecho al respeto del domicilio de la minoría gitana (en concreto, el mantenimiento del modo de vida en caravana que sigue conservando parte de esta etnia en Inglaterra y otros

países) y la protección de la legalidad urbanística. En esta ocasión, será a través de la Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido*, de 16 de enero de 2007.

El Sr. Jesse Wells y su familia son gitanos. Adquieren una parcela e instalan tres caravanas en la localidad británica de Marsh Village (Buckinghamshire) sin solicitar la preceptiva licencia. El Consejo de Distrito requirió al demandante la retirada de las viviendas móviles pues el lugar elegido por el Sr. Wells y su familia no era un asentamiento de caravanas, sino que estaba destinado a uso agrícola. Hay que advertir que el Reino Unido tiene una política de asentamientos de caravanas de gitanos en el medio rural desde los años 60 del pasado siglo. En efecto, para garantizar el respeto de este modo de vida tradicional de esta etnia, destina un porcentaje de suelo a este uso, habilitándolo con los servicios urbanísticos precisos, con el fin de promover una ordenación adecuada de esta actividad.

El demandante recurrió la decisión del Consejo de Distrito. El Inspector urbanístico acudiría al lugar y tras valorar el impacto que podría ocasionar la instalación de caravanas en la zona y constatar que había asentamientos gitanos privados en los alrededores, decide primar la protección de la zona, desestimando, por consiguiente, el recurso. El Sr. Wells, agotada la vía interna, acude a Estrasburgo alegando una injerencia en su derecho al respeto del domicilio (art. 8 CEDH) y una violación de la prohibición de discriminación en el ejercicio de su derecho al domicilio (art. 14 + 8 CEDH).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicará la doctrina jurisprudencial sentada en los casos precedentes *Buckley c. el Reino Unido*, de 25 de septiembre de 1996; y el grupo de cinco casos *Chapman, Coster, Beard, Lee, Jane Smith c. el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001 (véase mi comentario a la sentencia *Coster c. el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001, en mi trabajo, «Respeto a la vida privada y familiar y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública* núm. 160, 2003, págs. 167-202).

En primer lugar, el Tribunal indicará que en materia de ordenación territorial se otorga un amplio margen de apreciación a los Estados. En este caso, se presenta el conflicto entre dos temas muy sensibles: la preservación del medio ambiente y la protección de las minorías. Asumirá la respuesta ofrecida por el Estado al constatar la actitud diligente de la Administración en el equilibrio de los intereses en conflicto. Además, recordará que el Tribunal no puede exigir a los Estados una política social tan amplia que les obligue a facilitar a sus ciudadanos las viviendas que deseen. Por otro lado, de conformidad con la legislación urbanística, se necesita solicitar y obtener una licencia para la instalación de caravanas en los sitios designados. El demandante colocó su caravana en un lugar destinado a usos agrícolas y no solicitó la licencia preceptiva. Por todo ello, el Tribunal concluye que la interferencia en el ejercicio del derecho al domicilio, entendido de conformidad con este modo de vida tradicional, estaba justificada en base a que perseguía el fin legítimo de la preservación del paisaje rural. Por ello, no se ha violado el art. 8 CEDH.

Tampoco considera que se haya producido una discriminación en el ejercicio del derecho al respeto del domicilio. La discriminación, argumenta el Tribunal, surge cuando los Estados, sin una justificación objetiva y razonable, no tratan diferente a las personas cuyas situaciones son diferentes. En este caso, la condición de gitano del demandante y su modo de vida en caravana fueron tomados en consideración por la Administración y los jueces antes de decidir. Incluso, le indicaron sitios alternativos, bien que privados, donde podía estacionar legalmente las caravanas.

#### **4. ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO.–PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD**

##### **4.1. MORATORIAS URBANÍSTICAS Y DERECHOS INDIVIDUALES**

Ante el incremento de la presión urbanística que sufrieron algunas de las principales ciudades de los países nórdicos en los años 60 y 70 como consecuencia del incremento de la densidad poblacional, las administraciones comenzaron a adoptar medidas de planificación para garantizar desarrollos urbanísticos adecuados. Esto es lo que ocurrió en la ciudad finlandesa de Espoo. Con la finalidad de conseguir un crecimiento equilibrado, las administraciones aprobaron diversos instrumentos de planificación. Durante su proceso de elaboración, se establecieron moratorias en determinadas zonas para garantizar la eficacia de los instrumentos de ordenación.

En este contexto encaja la Decisión de Inadmisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Otto BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia*, de 12 de abril de 2007, en la que los demandantes, herederos de una propiedad en la mencionada ciudad, acuden ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos), al quedar afectada su propiedad por sucesivas moratorias durante unos 30 años. Además, una vez levantadas las moratorias, la zona en la que se situaba la propiedad de los demandantes fue clasificada como zona de ocio y conservación, con lo que no se podría edificar salvo que se concediese una licencia excepcional.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comienza su argumentación indicando que el período que va a tener en cuenta en relación con la interferencia en el derecho de propiedad de los demandantes va a ser el comprendido entre 1990 (fecha en la que Finlandia entra a formar parte del sistema de Estrasburgo) y 1994 (fecha en la que se levanta la última moratoria que afectaba a la propiedad). A continuación indica que los demandantes, a diferencia de los demandantes en la sentencia *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, de 23 de septiembre de 1982, en la que se plantea un supuesto de hecho similar, en ningún momento han tenido una expectativa legítima de construir, según las normas urbanísticas que regían el control del uso de su propiedad. Además, añade el Tribunal, es indispensable que se regule

el uso del suelo por un sistema de planificación cuidadoso y detallado. El Tribunal constata en este sentido que las prohibiciones de construir y la delimitación del contenido del derecho de propiedad perseguían un interés general: asegurar un futuro planeamiento en la zona. En virtud de todo ello, y teniendo en consideración el amplio margen de apreciación que se otorga a los Estados en materia de urbanismo, el Tribunal concluye que no parece que se haya violado el derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio).

#### **4.2. CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y AFECTACIONES PRESUNTAS AL DOMINIO PÚBLICO**

Un nuevo caso sobre clasificación del suelo nos lo ofrece la Decisión de Inadmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia, de 11 de diciembre de 2007*.

La Sra. Anna Kozubek heredó una parcela en 1954 en la localidad de Radość, Varsovia. En los años 40 y 50 la comunidad local realizó inversiones cuantiosas para convertir la zona en un parque de distrito.

En 1991, la demandante solicitó información sobre la posibilidad de construir en su parcela. La Administración le informó que, de acuerdo con el plan urbanístico de 1982 (*plan zagospodarowania przestrzennego*), su parcela estaba situada en una zona designada para la construcción de viviendas en términos forestales y tenía la clasificación de área forestal. Un año más tarde, la demandante solicita una licencia de obra, la cual sería denegada. La Sra. Kozubek recurrió y obtuvo la anulación de la decisión. El Alcalde iniciaría el procedimiento de desclasificación de la zona para permitir la edificación pretendida por la demandante. No obstante, al mismo tiempo, se modificó el planeamiento y la zona fue destinada a la construcción de viviendas y espacios verdes de la comunidad. La demandante podía construir en la parcela una vez que la zona hubiese sido despojada de su clasificación de área forestal. La superficie construida no podía exceder el 15% del total de la parcela. Paralelamente, el Ayuntamiento iniciaría unas obras en la parcela para preservar su función de parque de distrito. La demandante solicitaría la paralización de las obras. La Administración le comunicaría su intención de adquirir las parcelas situadas en la zona destinada al parque de distrito. La Sra. Kozubek acudiría ante el Gobernador ante la inejecución de la decisión que obtuvo en primera instancia sobre la desclasificación de la zona. Si bien el Ayuntamiento recomendaría al Gobernador otorgar la solicitud de la Sra. Kozubek, el Gobernador la rechazaría. Uno de los motivos fundamentales esgrimidos en este sentido sería la protesta de un grupo de 500 personas contra la construcción en la parcela de la demandante y otras parcelas adyacentes. La Sra. Kozubek agotaría la vía interna sin éxito.

Ante el Tribunal de Estrasburgo la demandante alegaría una violación del artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio. Consideró que no se había respetado su derecho de propiedad.

En primer lugar, el Tribunal observará que durante muchos años la parcela de la demandante ha sido utilizada como parque. Por otro lado, las autoridades locales han incumplido la orden de desclasificación de la zona de su estatus de

área forestal. Por ello, ha habido una interferencia en el derecho de la demandante al goce pacífico de sus posesiones. Habrá que ver si tal injerencia estaba justificada.

El Tribunal apuntará que la autorización de construir en la propiedad dependía de que se concediese un último permiso por el Ministerio de Medio Ambiente (no bastaba, por lo tanto, con la decisión inicial que obtuvo la demandante sobre la desclasificación de la zona). Por otro lado, el parque en el que se encontraba la parcela de la demandante era una destacada zona de recreo de la población local desde hacía muchos años. Por ello, los vecinos y los grupos locales protestaron enérgicamente contra la destrucción del parque. El TEDH reconocerá que la tarea de las autoridades internas era difícil y tenían que encontrar una solución respetuosa con el interés individual de la demandante y los intereses de los vecinos en la conservación de la zona de recreo. En esta ponderación de intereses en conflicto, las autoridades internas decidirían mantener el estatus de zona forestal. El TEDH además observa que no se había limitado el derecho de uso de la propiedad ni la demandante no disponía de un derecho incondicional de construir en su parcela. Finalmente, el Tribunal constata que la demandante vendió su propiedad a precio de mercado en el año 2000.

Teniendo en consideración estos factores y el margen de apreciación que suele otorgarse a los Estados en materia urbanística, el TEDH concluirá que se ha realizado un juicio de ponderación equitativo en la protección de la propiedad de la demandante y las exigencias del interés general. La Sra. Kozubek, en fin, no habrá tenido que soportar una carga excesiva como consecuencia de la necesidad de hacer prevalecer el interés general. Por todo ello, se inadmitirá la demanda en relación con el artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

#### **4.3. ORDEN DE DEMOLICIÓN DE LO INDEBIDAMENTE CONSTRUIDO E INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

Uno de los problemas más acuciantes que afecta a España en los últimos tiempos es el de los abusos urbanísticos, el de la construcción desmedida sin respetar las reglas de ordenación. En muchas ocasiones, como se sabe, los actores principales en este embrollo son los promotores urbanísticos y algunos representantes de los gobiernos. Se trata de un problema que ha estallado recientemente pero que se ha ido formando con el paso de los años. Parece que en otros lugares de la costa mediterránea empiezan a darse situaciones en las que las autoridades municipales dan la espalda a abusos urbanísticos incipientes. Es el supuesto de hecho que se plantea en las sentencias recaídas en los casos *Paudicio c. Italia, de 24 de mayo de 2007* y *Vitiello c. Italia, de 17 de julio de 2007*, que han tenido como escenario los municipios de Agerola y Pompeya, respectivamente, ambos en la provincia de Nápoles.

En ambos asuntos el supuesto de hecho ha consistido en la denuncia de obras que infringen la regulación urbanística aplicable en la zona. La denuncia ha sido realizada por vecinos que veían que sus propiedades quedaban afectadas como

consecuencia de las nuevas instalaciones. Los demandantes obtendrían sentencias favorables en las distintas instancias judiciales internas. En efecto, los tribunales, en ambos casos, condenan a los titulares de las construcciones ilegales a un año y ocho meses de prisión y veinte días de prisión respectivamente, así como a una multa por la violación de las reglas urbanísticas. Por otro lado, se ordena la demolición de lo indebidamente construido y la ejecución subsidiaria por la Administración municipal a costa del infractor en caso de que éste no proceda al restablecimiento del orden urbanístico a su estado originario. No obstante, ninguno de los dos ayuntamientos haría efectiva la decisión de los Tribunales y no procederían, por tanto, a la demolición. Mientras tanto, los propietarios de los nuevos inmuebles solicitaron la legalización de la construcción litigiosa. En el caso *Paudicio*, según se refleja en la sentencia, el Ayuntamiento comunicó al Tribunal de Casación que, teniendo en cuenta la legislación urbanística aplicable, informaría desfavorablemente esa solicitud de regularización, lo que contrasta con su pasividad a la hora de ejecutar la sentencia de este Tribunal.

Los demandantes, en ambos casos, se quejan de los daños sufridos como consecuencia de la imposibilidad de conseguir la demolición administrativa –ordenada judicialmente– de lo indebidamente construido, en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al CEDH (Derecho al respeto de los bienes).

El Gobierno italiano, en ambos casos, tratará de defender la pasividad de sus corporaciones municipales trayendo la vieja discusión sobre la naturaleza de los derechos medioambientales desde la perspectiva de la legitimación para reclamar su protección por los particulares. Dirá que la orden de demolición pronunciada por los tribunales penales responde como tal a la exigencia de protección de intereses colectivos y no los individuales de los demandantes, es decir, los propietarios colindantes. Continúa argumentando que se trata, en efecto, de una medida de naturaleza administrativa, que persigue el interés general de restablecer la situación de hecho que las normas urbanísticas violadas tienden a proteger. Por todo ello, la inejecución de la orden de demolición no constituye, según el Gobierno, una violación del derecho individual de carácter privado de los demandantes y no podrá ser considerado como una injerencia en su derecho al respeto de los bienes en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

\* \* \*

El Tribunal comenzará constatando que el rechazo de las autoridades municipales a acatar las sentencias de los tribunales penales ha tenido como consecuencia el mantenimiento de la construcción ilegal. Teniendo en cuenta su proximidad a la vivienda de los demandantes, no se quedará sin aliento al indicar que las autoridades italianas son responsables de la injerencia en el derecho de propiedad de los demandantes. La injerencia en cuestión, añade el Tribunal, no constituye ni una expropiación ni una reglamentación del uso de los bienes, sino que encaja en la primera frase del primer párrafo del artículo 1: *«Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes (...)»*. Por lo tanto, *una construcción ilegal puede implicar*

*por sí misma una violación del derecho al respeto de los bienes de los propietarios colindantes.* Se entiende, en fin, que el Derecho urbanístico protege la propiedad legalmente constituida frente a los abusos. Apreciación que tiene la máxima relevancia si pensamos en los desmanes que se producen en tantos lugares del territorio español. A mayor abundamiento, el Tribunal dirá que el principio de legalidad es uno de los principios fundamentales de toda sociedad democrática. Y, por ello, es inherente a todos los artículos del Convenio e implica el deber del Estado o de una autoridad pública de someterse a la justicia. Lo mismo vale para los actos de los órganos administrativos que sean firmes y ejecutorios. De ello se deriva que la necesidad de buscar si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo sólo se podrá hacer efectiva si la injerencia litigiosa ha respetado el principio de legalidad y no ha sido arbitraria. En este caso, el Tribunal constata que los tribunales penales han ordenado la demolición de lo indebidamente construido y que las autoridades municipales, sin justificación, no han actuado consecuentemente. De los hechos relatados en la sentencia se deriva, por tanto, que la omisión de la administración municipal a proceder a la demolición de la construcción litigiosa no tenía ninguna base legal en el Derecho interno. Esta conclusión dispensa al Tribunal de buscar si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos individuales. Por todo ello, concluirá, por unanimidad, que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

#### **4.4. DEPRECIACIÓN DEL VALOR DE LA PROPIEDAD POR PROYECTOS QUE AFECTAN AL ENTORNO**

La sentencia *Bistrović. Croacia, de 31 de mayo*, resuelve un supuesto de hecho que cada vez se recoge con más frecuencia en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Me refiero a la justa compensación que se debe ofrecer en los casos de expropiación parcial de la propiedad para la construcción de una obra pública de interés general. En concreto, el derecho de indemnización por la depreciación del valor de la propiedad no expropiada.

La empresa pública, «Carreteras Croatas», en una fecha no especificada, inició el procedimiento expropiatorio de parte de la finca de los *Bistrović*, un matrimonio de granjeros residentes en Gojanec (Croatia), para la construcción de una autovía. Los demandantes se quejan porque sólo se había expropiado parcialmente su propiedad y no se había previsto un acceso vehicular a la misma. Por otro lado, no se elaboró un plan para mitigar el ruido de la carretera en el domicilio de los demandantes. Confiando en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio, los demandantes argumentan que no se les ha otorgado una indemnización de acuerdo con el valor de mercado de su propiedad y que el procedimiento expropiatorio no tuvo en consideración la depreciación del valor de la parte de la propiedad no expropiada. Igualmente, alegaron una violación del derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH).

El TEDH aprecia que los tribunales internos, efectivamente, no han tenido en cuenta las alegaciones de los demandantes al establecer la indemnización y que el informe que ha servido para valorar los efectos de la carretera en la parte de la propiedad no expropiada se ha tomado sin que los expertos hayan visitado el lugar. El Tribunal, por consiguiente, considera que al no tener en consideración en la fijación de la indemnización la depreciación del valor de la propiedad, Croacia no ha realizado un justo equilibrio entre los intereses generales y los intereses individuales, por lo que se habrá producido una violación del derecho de propiedad de los demandantes. Hay que recordar que esta línea jurisprudencial fue iniciada por el Tribunal en la sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia*, de 9 de febrero de 2006, que recojo en el volumen del *Observatorio de Políticas Ambientales 2007* (págs. 107 a 109).

## 5. ARTÍCULO 46.—FUERZA OBLIGATORIA Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

Uno de los mecanismos más destacados en la garantía de la eficacia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene dado por el seguimiento que realiza el Comité de Ministros en la ejecución efectiva de las sentencias, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de la eventual compensación, como en la adopción de las medidas necesarias (por ejemplo, la modificación de una ley) para evitar futuras violaciones del precepto por el que se ha condenado al Estado. Así se establece en el artículo 46 CEDH («Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias»), al indicar que «la sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros, que velará por su ejecución».

La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo del año 2007 nos ofrece un ejemplo en materia de medio ambiente. En concreto, en relación con la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía*, de 12 de julio de 2005. En efecto, el Comité de Ministros aprobó el pasado 14 de febrero de 2007 una Resolución en la que informa sobre el estado de cumplimiento de la sentencia condenatoria. Antes de indicar el contenido de la Resolución veamos los hechos acontecidos y el motivo de la condena.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió en este caso que Turquía había violado el artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) por la inejecución de las órdenes judiciales de cierre de tres centrales térmicas, gestionadas conjuntamente por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales y una empresa pública, que contaminaban el medio ambiente del sudoeste de Turquía, incumpliendo la legislación turca de protección ambiental (las instalaciones operaban sin la licencia exigida por la Ley y producían graves daños ambientales).

Las órdenes judiciales se basaban en la necesidad de que las plantas térmicas se dotasen de un equipamiento determinado para evitar la contaminación. El Comité de Ministros constata que las instalaciones no se han dotado de los equipamientos oportunos de filtro de las sustancias contaminantes ni han sido cerradas, por lo que las sentencias judiciales internas permanecen inejecutadas. En esta lí-

nea, el Comité recuerda que el prolongado incumplimiento de una sentencia judicial o una orden de ejecución convierte el derecho de acceso a un tribunal en un derecho ilusorio y la legislación aplicable en un instrumento simplemente inoperativo, todo ello incompatible con el principio de legalidad. A continuación, el Comité subraya que *la importancia de una rápida ejecución de la orden judicial en este caso es de suma importancia para garantizar el derecho a un medio ambiente saludable garantizado por la Constitución de Turquía y la legislación aplicable*. En este sentido, *recalcará la importancia de garantizar el estricto respeto de las sentencias de los tribunales internos en el ámbito de la protección medioambiental*.

Finalmente, teniendo en consideración el amplio grupo de población afectado por la inactividad de la Administración turca ante la ejecución de las sentencias judiciales; e insistiendo en la necesidad de que se adopten, sin más dilaciones, las medidas generales establecidas en la sentencia del Tribunal, requiere a las autoridades turcas la ejecución de la orden judicial de imponer bien el cierre de las plantas térmicas, bien la instalación del equipo necesario de filtro sin más retraso. Concluye invitando a Turquía a proporcionar información al Comité de Ministros sobre las medidas que se adopten para prevenir violaciones similares.

## 6. LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS

- Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido*, de 16 de enero de 2007.
- Resolución del Comité de Ministros, de 14 de febrero de 2007, requiriendo la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía*, de 12 de julio de 2005.
- Decisión de Inadmisión *Otto BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia*, de 12 de abril de 2007.
- Sentencia *Bösch c. Austria*, de 3 de mayo de 2007.
- Sentencia *Emmer-Reissig c. Austria*, de 10 de mayo de 2007.
- Sentencia *Paudicio c. Italia*, de 24 de mayo de 2007.
- Sentencia *Bistrović. Croacia*, de 31 de mayo de 2007.
- Sentencia *Lemke c. Turquía*, de 5 de junio de 2007.
- Decisión de Inadmisión *Hans GAIDA c. Alemania*, de 3 de julio de 2007.
- Sentencia *Vitiello c. Italia*, de 17 de julio de 2007.
- Decisión de Inadmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia*, de 11 de diciembre de 2007.