

# OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2016

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN  
(Coordinador)

JOSEP M. AGUIRRE I FONT	ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
CARMEN ALASTUEY DOBÓN	VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE
JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	OLGA HERRÁIZ SERRANO
CONSUELO ALONSO GARCÍA	ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN
ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ	JESÚS JORDANO FRAGA
FLOR ARIAS APARICIO	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
GABRIEL BALLESTEROS PINILLA	ÍÑIGO LAZKANO BROTONS
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	FERNANDO LÓPEZ PÉREZ
EVA BLASCO HEDO	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
OMAR BOUAZZA ARIÑO	BLANCA LOZANO CUTANDA
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	JUAN EMILIO NIETO MORENO
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC	JULIA ORTEGA BERNARDO
LUCÍA CASADO CASADO	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
JORGE DANÓS ORDÓÑEZ	ISABEL PONT CASTEJÓN
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ	BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
ARACELIS FERNÁNDEZ ESTRELLA	JUAN ROSA MORENO
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
SUSANA GALERA RODRIGO	MIREN SARASÍBAR IRIARTE
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	AMPARO SERENO ROSADO
JAVIER GARCÍA AMEZ	RUBÉN SERRANO LOZANO
AGUSTÍN GARCÍA URETA	BARTOMEU TRIAS PRATS
MARCOS GÓMEZ PUENTE	MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
ISABEL GONZÁLEZ RÍOS	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
CARMEN DE GUERRERO MANSO	JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO	KATERINA MARÍA YIANNIBAS



MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y COMPETITIVIDAD

CIEDA

 **Ciemat**  
Centro Internacional de  
Estudios de **Derecho Ambiental**

**ecodes**  
tiempo de actuar



# OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2016

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN  
(Coordinador)

JOSEP M. AGUIRRE I FONT	ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
CARMEN ALASTUEY DOBÓN	VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE
JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	OLGA HERRÁIZ SERRANO
CONSUELO ALONSO GARCÍA	ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN
ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ	JESÚS JORDANO FRAGA
FLOR ARIAS APARICIO	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
GABRIEL BALLESTEROS PINILLA	ÍÑIGO LAZKANO BROTONS
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	FERNANDO LÓPEZ PÉREZ
EVA BLASCO HEDO	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
OMAR BOUAZZA ARIÑO	BLANCA LOZANO CUTANDA
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	JUAN EMILIO NIETO MORENO
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC	JULIA ORTEGA BERNARDO
LUCÍA CASADO CASADO	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
JORGE DANÓS ORDÓÑEZ	ISABEL PONT CASTEJÓN
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ	BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
ARACELIS FERNÁNDEZ ESTRELLA	JUAN ROSA MORENO
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
SUSANA GALERA RODRIGO	MIREN SARASÍBAR IRIARTE
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	AMPARO SERENO ROSADO
JAVIER GARCÍA AMEZ	RUBÉN SERRANO LOZANO
AGUSTÍN GARCÍA URETA	BARTOMEU TRIAS PRATS
MARCOS GÓMEZ PUENTE	MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
ISABEL GONZÁLEZ RÍOS	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
CARMEN DE GUERRERO MANSO	JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO	KATERINA MARÍA YIANNIBAS

Primera edición, 2016

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.

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2016 [CIEMAT]  
Editorial CIEMAT  
Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid  
NIPO: 058-17-010-1  
*Printed in Spain. Impreso en España*  
Fotocomposición: B. M. R. (CIEDA-CIEMAT)

## Índice general

ÍNDICE GENERAL.....	5
LUIS ORTEGA <i>IN MEMORIAM</i> .....	11
PRESENTACIÓN.....	13
MIEMBROS DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES .....	15
I. INTRODUCCIÓN GENERAL: ENTRE LA DECEPCIÓN DE PARÍS Y LA ESPERANZA DE JAÉN (F. LÓPEZ RAMÓN) .....	21
PRIMERA PARTE. DERECHO INTERNACIONAL	
II. COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (INCLUIDOS LOS DE CAMBIO CLIMÁTICO) (A. LAGO CANDEIRA).....	25
III. UNIÓN EUROPEA: GESTIÓN AMBIENTAL ORDINARIA, ECONOMÍA CIRCULAR Y ENERGÍA... PENDIENTES DE PARÍS (D. FERNÁNDEZ DE GATTA).....	65

## Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección de la función ambiental de la propiedad

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: VALORACIÓN GENERAL. I. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES. 1. Orden de demolición. Revocación de oficio por motivos de legalidad. 2. Prevalencia del interés general al paisaje frente a una interferencia en el derecho de propiedad, que no supone un perjuicio importante. 3. Parques Nacionales. 4. Construcción de una autopista: la denegación de indemnización de la pérdida de valor de una propiedad adyacente no es contraria al Convenio. II. MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS, DESASTRES NATURALES Y PLAZO RAZONABLE EN LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. III. BIBLIOGRAFÍA. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

### VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (también, “TEDH”, o “el Tribunal”, en adelante) de 2015 se ha centrado en una serie de decisiones y sentencias referidas a la función ambiental que cumple el derecho de propiedad. Como interés general, deberá prevalecer sobre el derecho individual de propiedad, siempre que no constituya un *perjuicio importante* en el goce del derecho. Así, en la Decisión de Inadmisión recaída en el caso ***Yildiz AKTAR c. Turquía, de 8 de septiembre de 2015***, por poner un ejemplo, el TEDH considera que la anulación de las licencias otorgadas contra la legislación urbanística no implica una violación del derecho de propiedad, si bien emerge el derecho de indemnización de los propietarios. O en la Decisión de Inadmisión

recaída en el caso *Borg y Vella c. Malta*, de 3 de febrero de 2015, por poner otro ejemplo, las restricciones al goce de la propiedad de los demandantes, no se considera importante al prevalecer el interés paisajístico. Finalmente, en otro orden de cosas, se da cuenta de la sentencia recaída en el caso *Ozel y otros c. Turquía*, de 17 de noviembre de 2015, en la que se condena por una violación del Derecho a la vida, por las carencias en el proceso de investigación de los daños causados por un terremoto de gran magnitud, cuyas consecuencias parece que se vieron incrementadas por una mala planificación urbanística.

## I. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

### 1. ORDEN DE DEMOLICIÓN. REVOCACIÓN DE OFICIO POR MOTIVOS DE LEGALIDAD

La doctrina del siguiente caso puede resumirse de la siguiente manera: la Administración podrá legítimamente anular licencias de obra otorgadas contra la legislación urbanística y medioambiental, aun cuando el administrado confió legítimamente en la legalidad de la misma, emergiendo el derecho del administrado a solicitar una indemnización. Veamos con más detenimiento los hechos, argumentación del TEDH y fallo.

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Yildiz AKTAR c. Turquía*, de 8 de septiembre de 2015, la demandante adquirió una casa en Özdere, en la parcela nº 1045. El inmueble gozaba de un permiso de obra y de un permiso de habitación, ambos dictados en buena y debida forma por el Ayuntamiento de Özdere. El bien fue inscrito en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, diez años más tarde, el Ayuntamiento anuló los permisos de obra y de habitación relativos a 79 inmuebles de la parcela nº 1045 y ordenó la demolición de los mismos. Ofreció las siguientes consideraciones al respecto:

- En primer lugar, la parcela nº 1045 figuraba en el plan de urbanismo con una superficie de 11.980 metros cuadrados mientras que en el registro de la propiedad estaba inscrita como una superficie de 14.475 metros cuadrados.
- En segundo lugar, aun suponiendo que, en base al plan de urbanismo, la superficie sea de 14.475 metros cuadrados, el suelo

construible es de 5.790, mientras que los 79 inmuebles habrían ocupado una superficie de 7.236 metros cuadrados.

- En tercer lugar, la construcción del inmueble habría supuesto una infracción de la Ley del litoral.

La demandante solicitó la anulación de tal decisión. No obstante, en vía judicial, por sentencia de 3 de octubre de 2007, se confirmaría al considerarse que el coeficiente de ocupación del suelo no se respetó y que la construcción litigiosa no se ajustaba al plan de urbanismo. Indicó, además, que el municipio cometió una falta al otorgar el permiso de obra y de habitación y que se debía restablecer la legalidad urbanística, procediendo a la demolición de los 79 inmuebles.

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de 3 de octubre de 2007 en todos sus extremos al considerar que era conforme a las reglas procesales y a las disposiciones legales. El Consejo de Estado rechazaría un recurso de revisión presentado por la demandante en base a que las condiciones de revisión de la sentencia previstas por la Ley no se dieron. Cuatro años después, la Administración todavía no había ejecutado la decisión de demolición de los inmuebles litigiosos.

Agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio porque se dio una interferencia desproporcionada en su Derecho al respeto de sus bienes.

El TEDH observa que es la propia Administración la que ha cometido una falta al haber otorgado un permiso de obra y de habitación contra la legislación urbanística. No hay duda de que en el momento de la adquisición del inmueble la demandante tenía la certeza de que la transacción era conforme al Derecho turco. En efecto, la regularidad de la inscripción en el registro de la propiedad, la validez del permiso de obra y del permiso de habitación no se prestaba a controversia en cuanto al derecho interno. La demandante podía, por tanto, legítimamente creer que se encontraba en una situación de seguridad jurídica en cuanto a la validez de su título de propiedad y en cuanto a la decisión de la Administración de anular el título en cuestión, que ha sido confirmada por el Tribunal administrativo de Izmir. El TEDH estima que en estas circunstancias la demandante no podía razonablemente prever la anulación de su título de propiedad veinte años después de la adquisición de su bien. Dicho esto, el TEDH constata que la demandante no ha denunciado esta decisión como fundamento de una demanda de daños y perjuicios. Al interponer un

recurso de anulación ante las jurisdicciones administrativas, el interesado ataca la decisión del Ayuntamiento por la que se anula la licencia. El interesado ha visto su recurso rechazado porque la decisión litigiosa rectificaba precisamente el error cometido en 1987. El Tribunal no observa en dicha decisión ningún elemento de arbitrariedad. Considera que el hecho de *hacer respetar la legislación sobre urbanismo es perfectamente legítimo y de interés público*. A este respecto, recuerda que *la protección del medio ambiente constituye un valor cuya defensa suscita, entre la opinión pública, y por consiguiente los poderes públicos, un interés constante y sostenido y reafirma que los imperativos económicos y ciertos derechos fundamentales, como el de propiedad, no deberán tener prioridad en relación con las consideraciones relativas al medio ambiente, sobre todo cuando el Estado ha legislado en la materia*. Así lo ha dicho en sentencias previas, de entre las cuales cabe destacar la recaída en el caso ***Bil İnşaat Taahhüt Ticaret Limited Şirketi c. Turquía, de 1 de octubre de 2013***.

En estas circunstancias, sería la acción de indemnización la que permitiría advertir que las autoridades administrativas han incurrido en error al otorgar una autorización de construir que no respeta las normas urbanísticas. Emerge así el derecho de la demandante a obtenerla por los daños sufridos.

El TEDH constata que la Administración todavía no ha ejecutado la decisión por la que se ordena la demolición del inmueble de la demandante. El Alto Tribunal europeo inadmitirá la demanda al no haberse agotado la vía interna ya que, en tales circunstancias, debió plantear una demanda de indemnización.

## **2. PREVALENCIA DEL INTERÉS GENERAL AL PAISAJE FRENTE A UNA INTERFERENCIA EN EL DERECHO DE PROPIEDAD, QUE NO SUPONE UN *PERJUICIO IMPORTANTE***

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso ***Borg y Vella c. Malta, de 3 de febrero de 2015***, a raíz de un proyecto puesto en marcha en 1984 por el Gobierno en virtud del cual se requirió a los ciudadanos identificar los elementos del patrimonio cultural y natural que merecían ser incluidos en el Plan de Conservación y Preservación. La finalidad era la de proteger el entorno. Un vecino sugirió preservar una vista pintoresca de campos inclinados abiertos que conducen hasta el mar, que es visible desde el norte de Nadur, Gozo.

El Gobierno, aceptada la propuesta, inició un procedimiento de ejecución del proyecto. En junio de 1991 la Administración competente expropió una finca en la zona mencionada con la finalidad de ensanchar una carretera pre-existente y desarrollar una vista panorámica, conocida localmente como mirador. En la fase de desarrollo, el Gobierno demolió una pared de escombros entre el suelo expropiado y la propiedad de los demandantes e instaló barandillas de hierro para permitir vistas sin obstrucción. La zona se convirtió en un mirador clasificado, con una vista panorámica sin obstrucciones a los campos inclinados antes mencionados. No se produjo disputa alguna en relación con esta primera expropiación. Los abetos de la propiedad de los demandantes colindan y están ligeramente por debajo del sitio del mirador y es, en efecto, parte de la vista de dicho mirador y parte de los campos.

Los demandantes solicitaron un permiso de obra con respecto de la parte restante de su finca no afectada. La administración competente lo desestimó al considerar que, si bien la finca estaba situada en suelo urbano, estaba protegida por una zona verde. En consecuencia, los demandantes interpusieron un recurso, solicitando al tribunal declarar que tenían derecho a levantar un muro en los mojones entre su finca y el suelo expropiado. Como los demandantes no eran propietarios de todo el suelo expropiado en conjunción con el mirador, el muro en cuestión no sería construido a lo largo de la totalidad del mirador. Sería construido en dos de los solares de los que son propietarios los demandantes, 12.8 metros y 7 metros, respectivamente. Aunque no se especificaba, de las fotos y planos aportados parecía que la totalidad del mirador tenía unos 50 metros de largo, aproximadamente.

El Tribunal de Magistrados de Gozo consideraría que los demandantes tenían derecho, en el marco de la ley, a levantar el muro, siempre con la supervisión de un arquitecto designado por un tribunal. Al no interponerse recurso alguno, la sentencia devino firme. En los años siguientes, se presentaron numerosas demandas por ambas partes en relación con las cuestiones técnicas conectadas con la ejecución de dicha sentencia, es decir, la construcción del muro, lo que incluía la remoción de objetos instalados en el mirador para que se pudiera construir el muro, la cuestión de las distancias, dada la inclinación del terreno y la manera en la que el mojón debería ser construido, en torno a lo que discrepaban la Administración y el arquitecto. En base a una decisión adoptada por decreto, el muro debía ser construido a lo largo de los límites del suelo expropiado para la construcción del mirador y de una altura de un metro y medio medido “desde el mirador”. El comisionado del suelo requirió que la altura del muro fuera medida desde los mojones —el nivel donde coinciden

las propiedades- y no desde el nivel de superficie del mirador, propuesta que sería rechazada por el tribunal.

Justo antes de procederse a la ejecución de la sentencia, el Ministro de Gozo, en un periodo en el que asumió las funciones del Primer Ministro en su ausencia, declaró la expropiación de una parte del suelo en el que se iba a construir el muro. La administración solicitaría la suspensión de la ejecución de la sentencia a la vista de esta expropiación. Según la Administración, se daba un interés público en la expropiación con la finalidad de salvaguardar el medio ambiente y, particularmente, el mirador y sus vistas. Sin embargo, el tribunal rechazó la suspensión de la ejecución ya que no podía suspender una sentencia que había adquirido firmeza y respecto a la cual no se había planteado apelación o revisión alguna.

La Administración interpondría una demanda solicitando al tribunal prohibir a los demandantes realizar obras en el suelo litigioso debido a la expropiación llevada a cabo. Dadas las circunstancias, los demandantes aceptaron no construir el muro hasta que el tribunal competente decidiera la validez de la segunda expropiación. Por ello, el tribunal no consideró necesario dictar la correspondiente acción de cesación.

Posteriormente, los demandantes plantearon una reclamación judicial haciendo saber que no aceptarían la indemnización ofrecida y declarando su intención de llevar su expropiación ante el TC. Alegaron una violación del artículo 6 del Convenio, al considerar que se les denegó la ejecución de la sentencia a su favor y del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. A su modo de ver, la expropiación no se realizó en base al interés general. Además, invocaron el artículo 14 CEDH.

El TC rechazó las pretensiones del demandante entendiendo que nadie tiene derecho a ser eximido de una expropiación que se lleva a cabo en base al interés general con una indemnización adecuada. Así las cosas, no surge ningún derecho referido al proceso justo en relación con la expropiación misma. El derecho del individuo se limita para satisfacer el interés general y la indemnización se da en cualquier expropiación. Sostiene que la segunda expropiación se realizó para asegurar la eficacia de la primera, cuyo interés público (la creación del mirador) no se discutía. El hecho de que algunas terceras partes (la gente que vivía en la zona de Nadur) les beneficiaba más que a otros, no privaba a la expropiación del interés público dado que la totalidad de la población de Malta y Gozo se beneficiaría de las vistas. No había nada malo en la pretensión del Estado de llevar a buen puerto un plan que había aprobado años atrás, que tenía una finalidad exclusivamente medioambiental.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del protocolo adicional al Convenio), del derecho a un proceso equitativo (artículo 6 CEDH) y de la prohibición de discriminación (art. 14 CEDH).

El TEDH comienza su argumentación analizando si las alegaciones son admisibles en base al artículo 35 del Convenio, en la redacción dada por el protocolo nº 14, que entró en vigor el 1 de junio de 2010. El Protocolo añadió un nuevo requisito de admisión al artículo 35.3.b) que, en lo que resulta relevante a los efectos de este caso, dispone lo siguiente:

“El Tribunal declarará inadmisibile cualquier demanda individual presentada en virtud del artículo 34 si considera que:

(...)

b) El demandante no ha sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus Protocolos exija un examen del fondo de la demanda, y con la condición de que no podrá rechazarse por este motivo ningún asunto que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal nacional.”

Este nuevo criterio, por consiguiente, ofrece un margen de discrecionalidad al Tribunal en la consideración del perjuicio que debe haber sido causado al recurrente, que debe ser *importante*. Sin embargo, puede tratarse de un asunto en el que el perjuicio que haya sufrido la víctima no sea de suficiente importancia pero que pueda contener connotaciones de interés desde la perspectiva de la protección y garantía de los derechos reconocidos en el Convenio, en cuyo caso se declara también su admisión. Es decir, se combina un doble criterio, subjetivo y objetivo, sin que sean excluyentes.

De conformidad con el artículo 20 del protocolo nº 14, la nueva previsión se aplica desde la fecha en la que el protocolo entra en vigor a todas las demandas ante el Tribunal, excepto aquellas que ya hayan sido declaradas admisibles. Así, a la vista de las circunstancias de este caso, el Tribunal considera apropiado examinar si la queja de los demandantes cumple con este requisito de admisión.

El principal elemento contenido en el criterio de admisión es la cuestión de si el demandante ha sufrido un *perjuicio importante*. Como he adelantado antes, este término está abierto a la interpretación y permite un alto grado de flexibilidad, adicional al que proporcionan los criterios de admisión pre-existentes. A modo de ver del Tribunal, estos términos no son

susceptibles de una definición exhaustiva, como muchos otros empleados en el Convenio. Las Altas Partes Contratantes, por ello, esperan que el Tribunal vaya estableciendo progresivamente criterios objetivos e relación con esta regla de admisión.

Inspirada en el principio general *de minimis non curat praetor* (“la ley no está interesada en asuntos menores”), el nuevo criterio descansa en la idea de que la violación de un derecho, aunque sea real desde una perspectiva puramente jurídica, debe implicar un nivel mínimo de gravedad para que garantice su consideración por un tribunal internacional. La valoración del nivel mínimo es relativa y depende de todas las circunstancias del caso. Así, la ausencia de desventajas puede basarse en criterios como el impacto económico de la materia en disputa o la importancia del caso para el demandante, como se ha dicho en las resoluciones recaídas en los casos *Adrian Mihai Ionescu c. Rumanía, de 1 de junio de 2010*, *Rinck c. Francia, de 19 Octubre 2010*; y *Kiousi c. Grecia (decisión), de 20 de septiembre de 2011*. Además, la violación del Convenio puede afectar a importantes cuestiones de principio y causar una desventaja importante sin afectar a intereses económicos.

Volviendo a las circunstancias concretas del caso, el Tribunal observa que debido a una expropiación, que tardó en ejecutarse seis años, se impidió a los demandantes la ejecución de una sentencia que les permitía la construcción de un muro de un metro y medio de altura, en la parte de su suelo, consistente en un campo, sobre el que no se había otorgado autorización alguna, excepto para la construcción del muro. El TEDH tiene en cuenta las circunstancias específicas del caso. Primero, que los demandantes han reclamado la propiedad del suelo y que en consecuencia no hay nada que impida la ejecución de la sentencia a su favor. Segundo, los demandantes no han dicho el uso o finalidad de la construcción del muro. Así, el Tribunal considera que *el retraso en la ejecución de la sentencia a su favor y en la construcción del muro tenía una importancia mínima para los demandantes*. En sentido similar, el hecho de que la relativamente pequeña porción de terreno de los demandantes ha sido expropiada por un periodo de tiempo, no parece que haya tenido consecuencias especiales para los demandantes. Los demandantes estaban limitados a lo que podían hacer con su terreno en el que no se otorgó ningún permiso de construcción y no han alegado que no hayan podido hacer usos específicos del suelo en ese tiempo. Además, ese suelo se les ha devuelto y los demandantes no han probado que hayan sufrido pérdidas económicas al respecto. En verdad nada en el expediente sugiere que esta situación haya podido tener consecuencias significativas para los demandantes.

A la vista de lo anterior, el Tribunal concluye que los demandantes no han sufrido una desventaja significativa como resultado de la violación alegada del Convenio.

Los demandantes también alegaban que a sus vecinos les habían otorgado autorizaciones para construir, por lo que se había producido un trato discriminatorio. Es más, consideran que la expropiación en su caso se debió a una presión de individuos con sensibilidades políticas diferentes a las de los demandantes y que tenían una conexión directa con el Ministro de Gozo.

El TEDH considera que los hechos deben encajarse en el ámbito del artículo 1 del protocolo adicional nº 1 y del artículo 14 CEDH.

El TEDH recuerda que para que concurra el supuesto contemplado en el artículo 14 debe darse una diferencia de trato de personas en situaciones análogas o relevantemente similares. Tal diferencia de trato es discriminatoria si no tiene una justificación objetiva ni razonable. En otras palabras, si no persigue un fin legítimo o si no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin a alcanzar. El Tribunal también subraya que el ámbito en el que *dichas diferencias de trato deben ser relevantes en el contexto del artículo 14*.

El TEDH observa que los demandantes no han facilitado información acerca de la situación de otras personas en situaciones análogas a la suya. Tampoco han presentado prueba alguna capaz de ofrecer dudas en cuanto a cualquier diferencia o trato preferente que disfrutaran otros. En estas circunstancias el Tribunal considera que la queja de trato discriminatorio carece de sustantividad. Además, la materia del trato discriminatorio alegado fue totalmente examinada por el TC y no hay nada que sugiera que el examen y las subsiguientes consideraciones eran manifiestamente infundadas tanto en cuestiones de hecho como de derecho. Por ello, también rechaza la demanda en cuanto al artículo 14 CEDH en relación con el 1 del protocolo adicional nº 1.

En definitiva, se da por buena la solución ofrecida en el ámbito interno y se considera que la protección del paisaje deberá prevalecer sobre una interferencia en el ejercicio del derecho de propiedad que no implica un perjuicio importante que sea merecedor de protección, criterio este último que, como se ha visto, se ha empleado para tratar la admisión de la demanda.

### 3. PARQUES NACIONALES

En la sentencia recaída en el caso *Matczyński c. Polonia, de 15 de diciembre de 2015*, se denegó al demandante una autorización para construir en la finca que se compró en Gawrych Ruda, en el noreste de Polonia. Se justificó la denegación de la autorización en la clasificación de la zona como parque nacional.

El demandante adquirió sus primeros solares en 1975 y unos cuantos más en 1979. En ese momento la finca estaba clasificada como “tierras de cultivo”. En 1976 se declaró el parque nacional *Parque del Paisaje de Wigry* y en 1988 la finca del demandante fue incorporada por orden del Consejo de Ministros. En este sentido, se adoptó un nuevo plan urbanístico por el municipio en 1994, por lo que la propiedad del demandante ya no podría ser utilizada para finalidades de construcción. Mantuvo, sin embargo, su derecho de propiedad y podía dividirla y disponer de ella, lo que hizo en varias ocasiones.

Sus intentos de obtener permisos de obra para construir una casa y unas dependencias exteriores fueron infructuosas. Los tribunales internos observaron en 2002 y en 2006 que los permisos de construcción otorgados a los vecinos del demandante se referían a obras en edificios ya construidos, mientras que el demandante pretendía una nueva construcción en suelo sin urbanizar.

Más recientemente, en 2009, el demandante ofreció vender su propiedad al parque nacional, a cambio de ciertas modificaciones en el plan urbanístico. El director del parque contestó que estaba interesado pero informó al demandante que no era posible modificar el plan, con lo que se trataría de preservar el carácter del parque nacional.

En base al artículo 1 del protocolo adicional al Convenio, el demandante alega ante el TEDH que la prohibición de cualquier construcción en su finca implicó una expropiación *de facto*, argumentando, además, que los propietarios de solares adyacentes, a diferencia de él, obtuvieron permisos de obra y construyeron numerosos edificios, incluso casas de huéspedes.

El TEDH comienza su argumentación indicando que se prohibió al demandante urbanizar su propiedad en base al plan urbanístico local que estaba en vigor cuando adquirió los solares y, después, los sucesivos planes, conforme a los cuales no se permitía construcción alguna de edificaciones en la propiedad del demandante. Un factor de relevancia

significativa en relación con la posibilidad de urbanizar la propiedad en cuestión era la creación en 1988 del Parque Nacional de Wigry.

El Tribunal además subraya que el plan urbanístico de 1994 expiró el 31 de diciembre de 2003 y el actual plan entró en vigor en noviembre de 2006. De ello se desprende que entre ambas fechas no hubo plan urbanístico local aplicable a la propiedad del demandante. En ese momento, el demandante intentó obtener permisos de construcción pero fueron denegados.

El TEDH observa que la adopción de los planes urbanísticos así como la integración de la propiedad del demandante en el Parque Nacional de Wigry no privó al demandante de sus posesiones, sino que se sujetaron a ciertas restricciones. La imposibilidad de urbanizar su propiedad constituye una limitación de derechos de los que normalmente goza todo propietario. El Tribunal observa por consiguiente que ha habido una interferencia en el goce pacífico de las posesiones del demandante. Las medidas de las que se queja no suponen una expropiación. Tampoco pueden considerarse como medidas de control del uso de la propiedad. Así, la interferencia debe examinarse en base a la primera frase del artículo 1 del protocolo nº 1, según el cual, “Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes”.

El TEDH recuerda que el primer y más importante requisito del artículo 1 del protocolo adicional nº 1 es que la interferencia en el derecho al goce pacífico de las posesiones por una autoridad pública debe ser legal.

El TEDH observa que la situación del demandante quedaba afectada por la Resolución del Consejo de Ministros de 27 de junio de 1988 en la creación del *Parque Nacional de Wigry* y que con el paso del tiempo por varios planes urbanísticos que fueron adoptados de acuerdo con la ley. En el momento en el que no había planes urbanísticos, la denegación de las solicitudes de autorización del demandante se basaban en la Ley de Conservación de la Naturaleza, de 16 de abril de 2004.

*Cualquier interferencia en el derecho de propiedad se justifica sólo si sirve al interés general.* El TEDH recuerda que las autoridades nacionales, debido a su conocimiento directo de su sociedad y sus necesidades, están en principio mejor situadas que cualquier juez internacional en la decisión de lo que es el “interés general”. En el sistema de protección del Convenio, las autoridades nacionales deben realizar un examen previo en cuanto a la existencia de un problema que preocupa a los ciudadanos garantizando medidas que interfieren en el goce pacífico de las posesiones.

El Tribunal observa que la situación del demandante estaba afectada por varias medidas tomadas con la finalidad de asegurar el respeto del fin de la conservación de la naturaleza y la declaración de un parque nacional.

El Tribunal reitera que en la sociedad actual la protección del medio ambiente es una consideración importante en auge. *El medio ambiente se ha convertido en una causa que suscita un constante y sostenido interés de los ciudadanos y, consiguientemente, de las autoridades públicas*, dice el Tribunal. Ha sostenido este punto de vista en diversas ocasiones en relación con la protección del medio rural y los bosques y, más recientemente, en relación con la protección de la costa y las playas, que son un espacio libre abierto a todos, en la sentencia recaída en el caso ***Depalle c. Francia, de 29 de marzo de 2010*** (párr. 81).

El TEDH, por consiguiente, considera que la interferencia perseguía una finalidad legítima, contemplada en aras al interés general en la promoción de la protección medioambiental, declarando áreas de protección especial.

Finalmente, el TEDH analiza si las medidas adoptadas han sido proporcionadas al fin perseguido.

De acuerdo con una jurisprudencia consolidada, el segundo párrafo del artículo 1 del protocolo adicional debe leerse a la luz del principio enunciado en la primera frase. En consecuencia, cualquier interferencia debe alcanzar un equilibrio justo entre las demandas del interés general de la comunidad y el requerimiento de la protección de los derechos fundamentales del individuo. La búsqueda de este equilibrio se refleja en la estructura del artículo 1 del protocolo nº 1 como un todo, y por consiguiente también en el segundo párrafo: debe darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin legítimo perseguido. En la determinación de si se da este requisito, el Tribunal reconoce que los Estados gozan de un amplio margen de apreciación en relación con la elección de los medios de ejecución y averiguando si las consecuencias de la ejecución están justificadas en el interés general con la finalidad de alcanzar el objeto de la ley en cuestión, como se dijo en la sentencia de la Gran Sala recaída en el caso ***Chassagnou y otros c. Francia, de 29 de abril de 1999***. La exigencia del justo equilibrio no se alcanza cuando la persona afectada debe soportar una carga excesiva.

El TEDH, además, recuerda a menudo que *las políticas de ordenación del territorio y conservación de la naturaleza, ámbito en el que el interés general de la comunidad es pre-eminentemente, confiere al Estado un margen de apreciación que es mayor que cuando se trata exclusivamente*

*de derechos subjetivos.* Sin embargo, en el ejercicio de su poder de revisión, el Tribunal debe determinar si el requisito del equilibrio se mantuvo de una manera consonante con el derecho de propiedad del demandante.

*En relación con la interferencia en el derecho de propiedad, el Estado dispone de un amplio margen de discreción en la consideración de lo que es “de conformidad con el interés general”, particularmente cuando se trata del patrimonio cultural y medioambiental. La propiedad, incluyendo la propiedad privada, tiene una función social que, dadas las circunstancias, debe incluirse en la ecuación para determinar si se ha dado un justo equilibrio entre las demandas del interés general de la comunidad y los derechos fundamentales individuales. Debe valorarse si el demandante al adquirir la propiedad conocía –o debió razonablemente conocer– las restricciones de la propiedad o las posibles futuras restricciones, la existencia de expectativas legítimas en relación con el uso de la propiedad o aceptación del riesgo en la compra, el alcance que la restricción ha impedido el uso de la propiedad y la posibilidad de desafiar la necesidad de la restricción.*

El Tribunal ha sostenido que falta la jurisdicción temporal para examinar hechos anteriores al 10 de octubre de 1994, cuando el artículo 1 del protocolo nº 1 fue ratificado. Sin embargo, puede tener en cuenta los hechos que se han dado antes de la ratificación en la medida en que se considere que han creado una situación que se extiende más allá de la fecha o puede ser relevante en la comprensión de los hechos ocurridos después de la misma.

Volviendo a las circunstancias del caso, el Tribunal observa que la propiedad adquirida por el demandante estaba clasificada como tierras de cultivo. En 1976 se clasificó la zona como parque paisajístico. En 1988 el Consejo de Ministros declaró el Parque Nacional de Wigry. La propiedad del demandante fue incorporada al Parque aunque no se le privó de sus posesiones y retuvo los derechos de propiedad sobre su tierra. En concreto, tenía libertad para dividir su propiedad así como disponer de ella, lo que hizo en diversas ocasiones, como se ha dicho más arriba. Las restricciones en la urbanización de la propiedad eran preexistentes al momento de la adquisición de la misma. El TEDH considera que el demandante sabía o debía haber sabido que en base al plan urbanístico local aplicable en el momento en el que adquirió su propiedad, estaba clasificada como tierras de cultivo. No podía razonablemente esperar que se le otorgara una autorización para la urbanización de su tierra, en concreto, construir y debió aceptar el riesgo en el momento de la compra. El TEDH, observa a la

luz de la documentación aportada por el demandante, que incluso el plan anterior al de 1994 excluía la posibilidad de cualquier nueva construcción en los solares del demandante en la vecindad de Wigry Lake. El plan de 1994 no cambió la clasificación de la propiedad del demandante. Además, el plan adoptado en 2006 incluyó una “prohibición de cualquier construcción” en el suelo del demandante. La clasificación de la propiedad del demandante no ha cambiado desde entonces.

En base a la información remitida por las partes no es posible evaluar si el demandante pudo razonablemente predecir que se iba a declarar un parque nacional y que sus fincas iban a ser incluidas en él. Sin embargo, el Tribunal observa que cuando el demandante adquirió su propiedad, ya existía un parque paisajístico.

En relación con la posibilidad de recurrir la necesidad de la restricción, el TEDH observa que no se contempla procedimiento alguno a los propietarios para recurrir la declaración de un parque nacional o manifestar su opinión así como hacer saber posibles objeciones a las autoridades. La importancia de este tipo de procedimiento de garantía de los derechos de los propietarios se ponía después de manifiesto por el hecho que la Ley de Conservación de la Naturaleza de 7 de diciembre de 2000 se modificó en el bien entendido de que se obligaba expresamente a las autoridades a obtener un consentimiento expreso de los propietarios si querían incorporar sus propiedades en el parque nacional. Se contienen previsiones similares en la Ley de Conservación de la Naturaleza de 2004, hoy vigente. Sin embargo, estas previsiones no extienden estos derechos procedimentales a los propietarios de tierras incluidas en parques creados antes de la entrada en vigor de la ley.

Aunque el demandante no tiene derecho a exigir la compra de sus fincas al Parque Nacional de Wigry, el Director General manifestó su interés en la compra, lo cual no fue posible ante la denegación al propietario de la modificación del plan urbanístico. En cuanto a la indemnización, el TEDH constata que sólo se ofreció una indemnización a los propietarios cuya clasificación del suelo cambió como resultado del nuevo plan, lo que no ocurrió en el caso del demandante pues su suelo ya constaba como tierras cultivables. Finalmente, el TEDH constata que no ha habido discriminación con respecto de sus vecinos pues los permisos de obra de estos se concedieron solo con respecto de edificaciones y equipamientos ya existentes, no con la finalidad de nuevas construcciones, como pretendía el demandante.

En base a todo lo anterior, el TEDH concluye que ha habido una ponderación adecuada entre la protección de las posesiones del

demandante y el interés general y que, por consiguiente, el demandante no ha tenido que sufrir una carga excesiva. Por ello, no ha habido una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

#### **4. CONSTRUCCIÓN DE UNA AUTOPISTA: LA DENEGACIÓN DE INDEMNIZACIÓN DE LA PÉRDIDA DE VALOR DE UNA PROPIEDAD ADYACENTE NO ES CONTRARIA AL CONVENIO**

En la sentencia *Coutouron c. Francia*, de 26 de junio de 2015, el demandante, Jean Coutouron, es propietario de un conjunto inmobiliario en el municipio de Naves (Corrèze), compuesto por un castillo, sus dependencias, y un solar cuya superficie inicial era de 27 hectáreas. El castillo, su puerta de entrada y los vestigios de un claustro están incluidos en una lista complementaria de edificios históricos desde 1993.

Un solar adyacente a la puerta de entrada fue expropiado como parte de los trabajos preparatorios de la construcción de una nueva autopista, que fue declarada de interés público. Tenía como finalidad crear una conexión rápida entre Burdeos y Clermont Ferrand.

Por sentencia de 16 de diciembre de 2002, el Tribunal de Apelación de Limoges sostuvo, entre otras cosas, que aunque la propiedad del sr. Coutouron perdería parte de su atractivo, no sería el resultado de una expropiación del solar antes mencionado, sino como consecuencia de las obras de infraestructura que se estaban llevando a cabo. Concluyó que este tema no formaba parte del procedimiento de indemnización por la expropiación del solar. La autopista, que pasa por enfrente del castillo a unos 250 metros aproximados, se abrió al tráfico el 24 de febrero de 2003.

El demandante interpondría una demanda de indemnización por las molestias ocasionadas por las obras y por la pérdida del valor de su propiedad como resultado de la construcción de la autopista, por su impacto visual y sonoro. Sus pretensiones serían rechazadas al considerarse que el demandante no sufrió un daño especial.

En base al artículo 1 del protocolo adicional al Convenio (protección de la propiedad), el demandante se quejó de la falta de una indemnización por la depreciación de su propiedad como consecuencia de la construcción de la autopista en la parte de su finca que no ha sido expropiada.

El TEDH comienza su argumentación indicando que la caída en el valor de mercado en la parte no expropiada de su propiedad como consecuencia de la construcción de la autopista, tal y como ha sido

demostrada en una valoración hecha por un notario aceptada por los tribunales internos, ha sido demostrada claramente. El demandante puede, por consiguiente, alegar que ha habido una violación de su derecho al respeto de sus bienes.

El TEDH observa que el demandante no se quejaba del hecho de ser privado de su propiedad, sino de la falta de indemnización por la depreciación del valor de su propiedad no expropiada, derivada del ruido y el impacto visual que se ha dado como consecuencia del tipo de ordenación llevada a cabo cerca de la zona expropiada. Sin embargo, esta compensación, en base al derecho francés, solo es posible en el caso de daños anormales o especiales, daños que no fueron considerados como tales por el tribunal de apelación en este caso.

El TEDH tiene que determinar si se ha dado un justo equilibrio entre las demandas del interés general de la comunidad y los requerimientos de protección de los derechos fundamentales del demandante. Subrayó, en primer lugar que los hechos de los que se quejaba el demandante deben observarse en el contexto de la ejecución de la política regional de ordenación del territorio. El TEDH recuerda que tal política, en la que el interés general de la comunidad es pre-eminentemente, confiere al Estado un margen de apreciación que es mayor que cuando se trata exclusivamente de derechos subjetivos.

El TEDH indica que este asunto debe diferenciarse de los asuntos referidos en las sentencias *Ouzounoglou c. Grecia, de 24 de noviembre de 2005* y *Athanasiou y otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006*, en los que la naturaleza de las obras contribuyeron a una depreciación sustancial del valor de las propiedades. Ha subrayado a este respecto que, en el primer asunto, la casa familiar de la demandante se encontraba situada en el cruce de cuatro carreteras y a una distancia de 15 metros de un puente suspendido y que el campo de visión de su propiedad daba directamente en la nueva autopista, la demandante estaba expuesta a los efectos de la polución sonora y las vibraciones constantes. En el segundo caso, ha constatado que las casas de ninguno de los cuatro demandantes se encontraban a una distancia inferior de cinco metros de los raíles, con todas las molestias que entrañaba una situación tal. Además, las casas de tres de ellos estaba debajo de un puente ferroviario y su horizonte quedaba definitivamente obstruido. Asimismo, había una polución sonora y vibraciones constantes. La explotación de la parte no expropiada del terreno del otro demandante, situado bajo el puente ferroviario y que era no construable por razón de la expropiación, estaba seriamente comprometido. Ha deducido que al haber rechazado indemnizar el juez interno por la depreciación del valor de la propiedad, se ha roto un justo equilibrio entre

la salvaguarda de los derechos individuales y las exigencias del interés general y concluyó que hubo una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. (Véase el comentario que hice a la sentencia *Athanasiou y otros c. Grecia*, de 9 de febrero de 2006, en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, págs.107-109).

No se puede considerar a juicio del TEDH que en el presente caso el demandante haya soportado una carga especial y exorbitante, por lo que el TEDH concluye que no se ha roto el justo equilibrio entre la salvaguarda de los derechos individuales y las exigencias del interés general. No ha habido, por tanto, una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

## II. MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS, DESASTRES NATURALES Y PLAZO RAZONABLE EN LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

En otro orden de cosas, el TEDH ha conocido de un caso referido a otro precepto distinto del derecho de propiedad: el derecho a la vida (art. 2 CEDH).

En la sentencia recaída en el caso *Ozel y otros c. Turquía*, de 17 de noviembre de 2015, los demandantes son los familiares de las víctimas que quedaron sepultados bajo sus viviendas en el terremoto de 17 de agosto de 1999, uno de los más mortíferos de la historia de Turquía. El TEDH recuerda, como dijo en la sentencia recaída en el caso *Budayeva y otros c. Rusia*, de 20 de marzo de 2008, así como en la sentencia recaída en el caso *Kolyandenko y otros c. Rusia*, de 28 de febrero de 2012, de la que di cuenta en el Observatorio de 2013, que *los Estados tienen la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para prevenir las catástrofes*. En este sentido, *los materiales de construcción así como la planificación urbanística*, dice el Tribunal, *desempeñan un papel decisivo*. En este caso, el TEDH constata que el procedimiento penal duró más de 12 años. Aunque se trató de un caso complejo, solo se procesó a cinco personas, de las cuales dos fueron condenadas, mientras que los delitos prescribieron para el resto de imputados. El TEDH concluye que la duración del proceso no satisfizo el requisito del plazo razonable. Tomó en consideración que la importancia de la investigación debería haber hecho que las autoridades trataran con rapidez el caso con la finalidad de determinar las responsabilidades y las circunstancias en las que el edificio se derrumbó y, por consiguiente, evitar cualquier apariencia de tolerancia de actos ilegales.

Por ello, concluye que ha habido una violación del derecho a la vida (artículo 2 CEDH).

### III. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, María Consuelo: *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, 176 p.

CANEPA, Martín: “El derecho internacional del medio ambiente y su relación con otras ramas del derecho internacional”, *Jurídicas CUC* 11-1, 2015, 309-328.

DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio; DE FARIA MOREIRA TEIXEIRA, Gustavo: “Protección jurídica del medio ambiente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* 28, 2015, 41-61.

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María: “La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* 31, 2015, 163-204.

### LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Decisión de Inadmisión *Borg y Vella c. Malta*, de 3 de febrero de 2015.
- Sentencia *Coutouren c. Francia*, de 26 de junio de 2015.
- Decisión de Inadmisión *Yildiz AKTAR c. Turquía*, de 8 de septiembre de 2015.
- Sentencia *Ozel y otros c. Turquía*, de 17 de noviembre de 2015.
- Sentencia *Matczyński c. Polonia*, de 15 de diciembre de 2015.