

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2015

Autores

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN
CONSUELO ALONSO GARCÍA	JESÚS JORDANO FRAGA
ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
FLOR ARIAS APARICIO	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
GABRIEL BALLESTEROS PINILLA	BLANCA LOZANO CUTANDA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	PILAR MORAGA SARRIEGO
OMAR BOUAZZA ARIÑO	JUAN EMILIO NIETO MORENO
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ	LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
LUCÍA CASADO CASADO	JULIA ORTEGA BERNARDO
JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
VICTORIA-EUGENIA COMBARROS VILLANUEVA	ISABEL PONT CASTEJÓN
JORGE DANÓS ORDÓÑEZ	FRANZ REIMER
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS	BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ	JUAN ROSA MORENO
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
MARTINA FRANKOVÁ	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ	AMPARO SERENO ROSADO
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	RUBÉN SERRANO LOZANO
NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA	BARTOMEU TRIAS PRATS
MARCOS GÓMEZ PUENTE	MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE	JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
OLGA HERRÁIZ SERRANO	KATERINA YIANNIBAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

ecodes
tiempo de actuar

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2015

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Centro de Publicaciones

Secretaría General Técnica

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

ISBN: 978-84-491-0032-2

NIPO:280-15-084-X

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 sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

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. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited/Fernando López Ramón (Coord.) y otros colaboradores]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-525-0

Depósito Legal: NA 997/2015

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: La protección ambiental entre el interés general y los Derechos individuales

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: VALORACIÓN GENERAL. 1. LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIO AL INTERÉS GENERAL FRENTE AL DERECHO DE LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS DE ACCESO A UN TRIBUNAL CUESTIONANDO LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN. 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO A LARGO PLAZO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y AMBIENTALES. 3. DOCTRINA LÓPEZ OSTRÁ: ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA: 3.1. *Actividades insalubres y calidad de vida*. 3.2. *Actividades molestas sin licencia y Derecho al respeto del domicilio: las molestias ocasionadas por el funcionamiento ilegal de una planta de elaboración de productos cárnicos, no implican una violación del Derecho al respeto del domicilio del vecindario*. 4. EL INTERÉS PÚBLICO A UN “SENDERO SEGURO Y ATRACTIVO” DEL CAMINO DE SANTIAGO DELIMITARÁ EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD. 5. LA PROTECCIÓN DE LA POSESIÓN COMO INTERÉS SUSTANTIVO FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO A LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS LAGUNARES. 6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. 7. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

VALORACIÓN GENERAL: En el año 2014 el TEDH ha dictado un cuerpo consistente de sentencias y decisiones que ese han centrado en el Derecho de acceso a la justicia en temas ambientales (Sentencia *Karin Andersson y Otros c. Suecia, de 17 de septiembre de 2014*); la participación en los procesos de decisión de políticas económicas y ambientales (Decisión de Inadmisión *Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c.*

Alemania, de 10 de junio de 2014); y la delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a intereses de carácter general (Decisión de Inadmisión *Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza, de 7 de octubre de 2014*), sin que ello suponga una ablación total del derecho (Sentencia *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia, de 17 de septiembre de 2014*). El TEDH también habrá tenido ocasión de conocer casos referidos a la interferencia de las molestias y los daños medioambientales en el derecho al respeto del domicilio. Destaca en este sentido la polémica **Decisión de inadmisión *Zbigniew KOCENIAK c. Polonia, de 17 de junio de 2014***, en la que no se considera la violación del artículo 8 CEDH a una familia que sufre las molestias derivadas de una planta de elaboración de productos cárnicos adyacente a su propiedad, que funciona sin licencia. Se concluye el análisis con la referencia a la Decisión de Inadmisión *Stanisław SKWIRUT c. Polonia, de 4 de noviembre de 2014*, sobre la libertad de expresión en temas ambientales y el deber de lealtad profesional.

1. LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIO AL INTERÉS GENERAL FRENTE AL DERECHO DE LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS DE ACCESO A UN TRIBUNAL CUESTIONANDO LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

En la sentencia recaída en el caso *Karin Andersson y Otros c. Suecia, de 17 de septiembre de 2014*, los demandantes tienen sus propiedades en la localidad de Umeå, al norte de Suecia. El caso se refiere a la construcción de una nueva línea de ferrocarril cerca de sus propiedades. El expediente para la autorización y construcción de esta nueva infraestructura se compone, según el Derecho sueco, de tres procedimientos: en el primero se decide la autorización del proyecto de línea de ferrocarril. En el segundo, el permiso de construcción de la línea de ferrocarril y los puentes. Y en el tercero, la aprobación del plan del ferrocarril.

En cuanto al primer procedimiento, el Gobierno autorizó, en junio de 2013, el proyecto de construcción de una línea de ferrocarril de 10 km de longitud, que transcurriría por las propiedades de algunos demandantes o cerca de las de otros demandantes. Tres de los demandantes solicitaron la revisión de la resolución administrativa ante el Tribunal Supremo Administrativo, al considerar que la obra violaba el derecho sueco ambiental y comunitario europeo ya que iba a afectar a un área incluida en la Red Natura 2000, la red europea de protección de áreas naturales regulada por la Directiva Hábitats. No obstante, el Tribunal la inadmitió al considerar que en ese momento del expediente no era posible determinar

quién podía ser considerado interesado en el proyecto de construcción de la línea de ferrocarril. La ruta exacta de la línea no sería establecida hasta que el plan ferroviario fuera elaborado. Hasta entonces, no se podía establecer con certeza quién iba a ser afectado hasta el punto de que tuviera derecho a una acción contra la Administración o en qué medida sus intereses debían ser tenidos en cuenta. El Tribunal Supremo Administrativo concluyó que los demandantes no gozaban de legitimación activa en el momento del procedimiento en el que solicitaron la revisión judicial de la decisión de adoptar el plan. Tendrían la oportunidad de cuestionar esta infraestructura, dice el Tribunal Supremo, una vez elaborado el mismo. No obstante, un juez disintió al considerar que el Tribunal debió estudiar mejor la cuestión de la legitimación activa, con el fin de que se tuvieran en cuenta los intereses individuales, habida cuenta del carácter vinculante de la decisión del Gobierno en cuanto a la construcción del ferrocarril en el procedimiento de planificación.

En 2003 y 2004, la Administración Nacional del Ferrocarril solicitó un permiso al Condado de Västerbotten para la construcción de la línea de ferrocarril en una zona específica de la Red Natura 2000; y al Tribunal Ambiental de Umeå, dos permisos para la construcción de dos puentes. El Condado otorgó el permiso de construcción de la línea de ferrocarril, decisión que sería recurrida ante el Tribunal ambiental, que decidiría conocer los asuntos conjuntamente. Ratificaría la autorización de la construcción de la nueva línea de ferrocarril ya que se consideraba vinculado a la decisión del Gobierno sobre la autorización del proyecto de la línea de ferrocarril. Los demandantes recurrirían ante el Tribunal ambiental de apelación, sede en la que se ratificarían los permisos para la construcción de la línea y los dos puentes. Sin embargo, devuelve el asunto a la sala de instancia para la determinación de una compensación por los daños ambientales que iba a causar el proyecto, así como para el establecimiento de medidas correctoras para minimizar el impacto ambiental. Los demandantes recurrieron sin éxito ante el Tribunal Supremo.

Así llegamos a la apertura del tercer procedimiento del expediente, el de aprobación del plan de la línea ferroviaria. En efecto, la Administración Nacional del Ferrocarril aprobó el plan de la línea ferroviaria para la zona en cuestión en junio de 2005. Doce de los demandantes recurrieron al Gobierno contra dicho plan. En concreto, se quejaban del tramo por el que iba a transcurrir el tren, alegando, entre otras cuestiones, molestias como ruido y vibraciones, que afectarían al goce pacífico de sus propiedades. El Gobierno resolvería este recurso refiriéndose a su decisión de 12 de junio de 2003, por la que se autorizaba esta infraestructura. Subrayó que el tramo

elegido se ubicaba en el corredor permitido y, por consiguiente, rechazó los recursos. Los demandantes recurrirían ante el Tribunal Supremo alegando que si bien sus derechos civiles (podemos entender en la terminología jurídica española, sus derechos subjetivos) quedaron afectados por la decisión de permitir esta nueva infraestructura, no han tenido acceso a un tribunal para hacerlos valer. En cuanto al tramo elegido, los demandantes consideran que la decisión del Gobierno atenta contra el Código Ambiental y la Directiva Hábitats de la Unión Europea. En diciembre de 2008 el Tribunal Supremo inadmitió los recursos al considerar que el plan del ferrocarril se había aprobado de conformidad con la decisión del Gobierno de 12 de junio de 2003, sobre la autorización del proyecto de la línea de ferrocarril y que el procedimiento en la aprobación del plan no presenta irregularidad alguna. El Tribunal considera que la decisión de la autorización del proyecto de ferrocarril se enmarca en el ámbito de las potestades del Gobierno, que debe tener en consideración los diversos intereses públicos en juego, como el medioambiental, el industrial, el económico y el regional. La decisión del Gobierno era vinculante para los procedimientos consecutivos, por lo que ni los órganos administrativos ni los tribunales podrían examinar los asuntos determinados en la decisión inicial. Por consiguiente, en los procedimientos referidos a los permisos de construcción así como en el de aprobación del plan, no se podía cuestionar la decisión general de autorización del proyecto, sino únicamente cuestiones de detalle y precisas como la localización concreta de la infraestructura. El Tribunal Supremo subrayaría que si había intereses privados afectados por la ubicación de la infraestructura, podrían solicitar una revisión judicial de la decisión autorizatoria del proyecto. El hecho de que el Tribunal concluyera el 1 de diciembre de 2004 que no se podía considerar que no se le podía reconocer legitimación activa a ningún interesado en relación con la decisión autorizatoria, no impide incluir en el examen actual en cuanto a la aprobación del plan del ferrocarril las cuestiones referidas a la autorización del proyecto o su ubicación general. Al parecer una juez del Tribunal Supremo disintió al considerar que se debía otorgar a los titulares de derechos subjetivos, la posibilidad de revisar judicialmente la decisión de llevar a cabo esta infraestructura en todos sus extremos –no limitando, por consiguiente, a las cuestiones de detalle– desde las primeras fases del procedimiento.

En fin, algunos de los demandantes recibieron indemnizaciones por las parcelas que les fueron requisadas así como por la pérdida de valor de mercado de sus propiedades. Por otro lado, se construyeron barreras anti ruido para proteger a aquellos propietarios vecinos que, si bien no resultaron directamente afectados por el ferrocarril y, por consiguiente,

no habían recibido indemnización alguna, podrían sufrir el ruido de la nueva infraestructura.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH. En base al artículo 6.1 (Derecho de acceso a un tribunal) y 8 (derecho a la vida privada y familiar), los demandantes alegan que se les ha impedido una revisión judicial sobre el fondo de la autorización de construcción de la línea ferroviaria cerca de sus casas y que dicha decisión ha afectado significativamente a sus propiedades así como al medio ambiente de los alrededores.

El TEDH reconoce desde el principio la complejidad que encarna la planificación y construcción de una infraestructura, como una línea de ferrocarril, así como las implicaciones públicas y económicas que un proceso tal conlleva. La elección de cómo regular la construcción de las líneas de ferrocarril es una decisión política que concierne a cada Estado contratante tomar de conformidad con el procedimiento democrático específico de toma de decisiones administrativas que haya asumido. *El artículo 6.1 no se puede leer como un precepto que opte por un modelo frente a otro.* Podemos entender, por consiguiente, que en el ámbito de los procesos democráticos que se puedan dar en la adopción de decisiones referidas a la construcción de infraestructuras, el TEDH no entrará a valorar si un procedimiento en el que se dé un mayor peso a la Administración como garante del conjunto de los intereses públicos, es mejor o peor que un procedimiento en el que se dé un mayor peso a las opiniones ciudadanas individuales, sobre todo, aquellas cuyos derechos subjetivos queden afectados. Por ello, el TEDH recordará que *el artículo 6 CEDH tiene como finalidad garantizar que los ciudadanos tengan el acceso a un tribunal siempre que tengan una reclamación de peso de que se ha dado una interferencia ilegal en el ejercicio de sus derechos subjetivos reconocidos en el derecho interno.*

Volviendo a los hechos de este caso, el Tribunal dice que está claro –y no hay discusión al respecto– que los demandantes tenían derechos subjetivos afectados, al menos en relación con el goce pacífico de sus propiedades, que hubieran deseado invocar en la vía interna. Tal y como se ha dicho antes, la decisión del Gobierno de permitir la construcción de la línea de ferrocarril en el corredor elegido, en tanto que era firme y definitiva, vinculaba a los procedimientos consecutivos sobre el mismo expediente. Por ello, la revisión judicial que realizó el Tribunal Supremo de la decisión del Gobierno (entendemos, la primera revisión), hubiera sido el momento natural en el que se debieran determinar los derechos de los propietarios. Sin embargo, el Tribunal, en su decisión de 1 de diciembre

de 2004, consideró que los demandantes no tenían legitimación activa y que tendrían la posibilidad de hacer valer sus derechos en un momento posterior del procedimiento. Posición contradicha por el mismo Tribunal Supremo –y otros tribunales– en las siguientes fases del procedimiento que, al examinar el plan del ferrocarril de 2008, consideró, de acuerdo con la normativa aplicable, que estaba vinculado por la decisión inicial del Gobierno y, en consecuencia, no examinó cuestión alguna que hubiera sido determinada por dicha decisión. Es cierto, continúa el Tribunal, que ciertos detalles del proyecto de ferrocarril podían ser determinados en los subsiguientes procedimientos y que algunos de los demandantes han recibido algún tipo de indemnización por los efectos de la construcción del ferrocarril. Sin embargo, los demandantes no han tenido la oportunidad, en ningún momento del procedimiento, de obtener una revisión total de las decisiones administrativas, incluyendo la cuestión de si la localización de la línea de ferrocarril infringía sus derechos como propietarios. Por consiguiente, si bien los demandantes fueron considerados como partes en el proceso ante el Tribunal Supremo en 2008, no han tenido acceso a un tribunal para la determinación de sus derechos civiles en el caso. En fin, el TEDH concluye que ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

Una vez resuelta la demanda en relación con el artículo 6 CEDH, el TEDH no observa que se puedan derivar consideraciones diferentes en torno al artículo 8 CEDH, por lo que decidirá no entrar a conocer al respecto.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO A LARGO PLAZO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y AMBIENTALES

El problema de las molestias que ocasiona el ruido de los aviones en las localidades vecinas a los aeropuertos vuelve a Estrasburgo. En esta ocasión, a través de la Decisión de Inadmisión *Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c. Alemania, de 10 de junio de 2014*. La peculiaridad de esta decisión con respecto de los casos anteriores sobre ruidos aeroportuarios consiste en que el Tribunal de Estrasburgo centrará su atención para resolver en la audiencia que se otorgó a los afectados en el proceso de decisión.

El caso gira en torno a la decisión de modificación del plan del aeropuerto de Leipzig/Halle con la finalidad de fomentar los vuelos nocturnos de transporte express de mercancías. El TEDH observa que la decisión indudablemente supondría un incremento del tráfico aéreo nocturno. Todo ello con la finalidad de favorecer un crecimiento económico a largo plazo

de la región. El Tribunal reitera que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 8, las restricciones se permiten, entre otros motivos, en base al bienestar económico del país y para la protección de los derechos y libertades de los demás. Por ello, es legítimo que el Estado haya tenido en cuenta los intereses económicos en la aplicación de su política. El Tribunal observa que los fines económicos perseguidos por la reconstrucción del aeropuerto son legítimos y persiguen razones políticas cabales para el desarrollo de la totalidad de una región geográfica. El Tribunal reitera que si bien se ofrece un margen de apreciación a los Estados apto para interferir en los derechos reconocidos en el Convenio, las garantías procedimentales de las que goza el individuo son determinantes en la comprobación de si el Estado, al establecer el marco regulador, se ha extralimitado en el uso de su margen de apreciación. Así, el TEDH recordará que existe una jurisprudencia consolidada según la cual aunque el artículo 8 no contiene garantías procedimentales explícitas, los procesos de decisión que van a implicar medidas de interferencia, deben ser justos y adecuados para garantizar el debido respeto a los intereses que el artículo 8 reconoce al individuo. Por ello, es necesario considerar todos los aspectos procedimentales, incluyendo el tipo de política o decisión concernida, el alcance que se ha dado en la adopción de la decisión final a los puntos de vista de los ciudadanos ofrecidos durante el proceso de participación y las garantías procedimentales disponibles. Un proceso de decisión administrativo referido a temas complejos de política ambiental y económica debe, en primer lugar, contar con investigaciones y estudios adecuados para que los impactos ambientales y en los derechos individuales, puedan ser previstos y evaluados con antelación y se pueda llevar a cabo una ponderación justa entre los diferentes intereses en conflicto, como se ha dicho, por ejemplo, en la sentencia recaída en el caso *Dubetska and Otros c. Ucrania*, de 10 de febrero de 2011.

Antes de que se aprobara la modificación, los residentes tuvieron la posibilidad de avanzar sus puntos de vista y objeciones en relación con la ponderación de los bienes e intereses en conflicto. La modificación del plan tendría en consideración las consideraciones reflejadas en los informes de expertos en contaminación acústica en la ponderación entre el desarrollo económico y regional y los intereses privados en la privacidad. La autoridad urbanística ordenó informes de expertos acerca de la situación anterior y en relación con las futuras molestias que causaría el ruido con la finalidad de tener una base fáctica cabal para adoptar su decisión. Estos informes y los planes basados en sus consideraciones se hicieron públicos y se invitó a la participación de los residentes y a las organizaciones no

gubernamentales. En base a las conclusiones de los informes, la comisión de urbanismo designó varias zonas de protección de ruidos, en base a la diferente incidencia del ruido: desde aquellas zonas en las que ya no se consideraría apto el uso residencial a otras en las que la empresa aeroportuaria debía adoptar medidas de protección pasiva contra el ruido.

En resumen, el Tribunal observa que los residentes afectados por el plan tuvieron derecho a participar activamente en el procedimiento pudiendo hacer constar con antelación sus puntos de vista. Los informes de los expertos sobre los impactos acústicos se hicieron públicos así como los instrumentos urbanísticos. La autoridad urbanística definió las áreas en las que los propietarios tenían que ser indemnizados al considerarse que sus viviendas no eran aptas para su habitabilidad y las áreas en las que se habían previsto medidas de protección pasiva contra el ruido. Finalmente, los demandantes tuvieron acceso a la vía judicial.

El Tribunal subraya que las autoridades urbanísticas señalaron con cuidado el tipo de vuelos que podían ser restringidos: los de pasajeros y los ordinarios de mercaderías. No así los vuelos express de mercancías pues el propósito de la ampliación del aeropuerto era precisamente incrementar el servicio de esta modalidad. Sin embargo, la autoridad urbanística explicó que, en relación con el transporte express de mercancías, raramente había vuelos que fueran ocupados por completo por este tipo de mercancías. Por ello, se impondría al aeropuerto el deber de vigilancia de asegurar que la mayor parte de los bienes que se transportaran fueran bienes a transportar por el servicio express. Ante este nivel de precisión, el Tribunal dirá que no está en condiciones de sustituir la ponderación realizada por la autoridad interna.

A la vista del hecho de que los tribunales alemanes tomaron en consideración todos los factores relevantes y los ponderó de una manera razonable, dice el TEDH, no se puede considerar que las decisiones impugnadas hayan sobrepasado su margen de apreciación. Por ello, el Tribunal concluirá que las alegaciones de los demandantes en torno al artículo 8 deben ser rechazadas, por lo que inadmitirá la demanda por unanimidad.

3. DOCTRINA *LÓPEZ OSTR*A: ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA

2.1. ACTIVIDADES INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos vuelve a hilar una de sus sentencias medioambientales con el concepto de calidad de vida, enunciado

por primera vez en la sentencia *Kyrtatos c. Grecia*, de 22 de mayo de 2003, de la que dio buena cuenta el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en su trabajo, "Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias", *Revista Española de Derecho Administrativo* 125, 2005, 119-148. Me refiero a la sentencia recaída en el caso *Dzemyuk c. Ucrania*, de 4 de septiembre de 2014.

El demandante vivía en un pueblo sin suministro de agua centralizado. Recogía el agua de los pozos de agua subterránea para el consumo en su hogar. En 2000 la autoridad local decidió construir un cementerio en un solar vecino, a unos 40 metros de su casa. La Fiscalía ambiental informó al consejo del Ayuntamiento que la construcción del cementerio podía causar contaminación del río y de los pozos adyacentes al solar. Sin embargo, el cementerio sería inaugurado sin mayor problema en agosto de ese mismo año. El demandante solicitó la anulación de esa decisión y la clausura del cementerio. Tras una serie de informes de diferentes órganos administrativos desfavorables a la ubicación del cementerio, por su impacto en el medio ambiente y la salud de las personas, se ordenó judicialmente el cierre del mismo. Sin embargo, la sentencia no se ejecutó. Mientras tanto, un análisis bacteriológico del pozo del demandante mostró que el índice de contaminación por la bacteria E-coli excedía el nivel legal permitido.

El Tribunal recuerda que en base a su propia jurisprudencia, para que se pueda considerar aplicable el artículo 8 CEDH en este caso, es necesario que la interferencia alegada haya afectado directamente el domicilio o la vida privada y familiar del demandante y en un cierto grado. El alto nivel de bacterias encontradas en el agua del pozo del demandante, junto con una violación flagrante de la normativa medioambiental y sanitaria, confirmó la existencia de riesgos ambientales, que se tradujeron en unos niveles de contaminación del agua muy elevados, que han afectado a la calidad de vida del demandante e implicaron un grado suficiente de seriedad, que justifica la consideración de la aplicabilidad del artículo 8 a este caso.

La ilegalidad de la ubicación del cementerio ha sido señalada en numerosas ocasiones por las autoridades de salud ambiental y reconocida por los tribunales internos en varias sentencias. Es más, las autoridades locales competentes no han ejecutado la sentencia judicial firme recaída en el asunto, por la que se decide el cierre definitivo del cementerio. Por ello, el Tribunal considera que la interferencia en el derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar del demandante no ha sido conforme a derecho, por lo que decide, por unanimidad, que ha habido una violación

del artículo 8 CEDH. El TEDH reconoce, en fin, una indemnización al demandante de 6.000 euros por daños no pecuniarios.

2.2 ACTIVIDADES MOLESTAS SIN LICENCIA Y DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO: LAS MOLESTIAS OCASIONADAS POR EL FUNCIONAMIENTO ILEGAL DE UNA PLANTA DE ELABORACIÓN DE PRODUCTOS CÁRNICOS, NO IMPLICAN UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO DEL VECINDARIO

En la **Decisión de inadmisión *Zbigniew KOCENIAK c. Polonia*, de 17 de junio de 2014**, la Administración del municipio polaco de Mielec, concedió una licencia a la vecina del demandante, identificada en la demanda ante Estrasburgo tras las siglas “H.K.”, para la construcción en su propiedad de una casa de aperos y de un muladar. Se especificaba que ambas construcciones se situarían a lo largo del límite con la propiedad del demandante, a medio metro. Se requirió además que los muros que dieran a la propiedad del demandante no tuvieran ni ventanas ni puertas y que el agua de lluvia debía discurrir por la propiedad de H.K. Al parecer, otra vecina, K.Ś., había obtenido una licencia similar anteriormente.

Un tiempo después, el demandante comunicó a la oficina de distrito del municipio que sus vecinas habrían desviado el fin para el que se les concedió las licencias, de tal manera que habrían construido mataderos y plantas elaboradoras de productos cárnicos. Tras una inspección, se comprobó que efectivamente H.K. estaba usando la construcción para la que se había concedido la licencia como planta elaboradora de productos cárnicos, por lo que se le impondría una multa de unos 12 euros (50.00 zlotys).

En relación con la propiedad de K.Ś., el demandante alegó que no fue informado del resultado de la inspección. Se le comunicó que no se le consideró interesado en ese procedimiento porque dicha propiedad no colindaba directamente con la suya.

A partir de ahí, se iniciaría un arduo y complejo proceso administrativo y judicial. Si bien a nivel municipal se ordenaría la paralización de las actividades del matadero y de procesamiento de carne así como la solicitud de la licencia oportuna, a nivel estatal, en base a informes de expertos en materia de salud ambiental y veterinarios, se concluía que la actividad de H.K. no implicaba un riesgo ambiental ni sanitario. Además, el plan urbanístico local permitiría en la zona las actividades realizadas por H.K., si bien previamente habría que solicitar y obtenerse una licencia. En cualquier caso,

la actividad no llegaría a regularizarse, por lo que el demandante, agotada la vía interna, llega a Estrasburgo alegando que las autoridades no adoptaron las medidas oportunas para frenar las actividades molestas que generaba la planta de elaboración de productos cárnicos. Alegó, por tanto, una violación del artículo 8 CEDH. El olor, el ruido y la contaminación de la planta, dice el demandante, ponía en riesgo su salud y la de su familia. Las autoridades administrativas no ejecutaron la orden de paralización de las actividades, permitieron a su vecina, en su perjuicio, hacer un uso ilícito de su construcción y no han sido capaces de resolver el asunto en más de 13 años debido a procedimientos ineficaces ante varias administrativas, dilatándose el caso sin que se haya ofrecido una buena razón.

El TEDH, tras recalcar que este caso no se refiere a la interferencia del Estado en los derechos del demandante, sino a las molestias causadas por un tercero, comenzará su argumentación recordando los principios generales en materia de medio ambiente forjados a lo largo de los años en su jurisprudencia. En concreto, subraya que si bien no hay un precepto que recoja explícitamente el derecho a un medio ambiente adecuado, determinadas lesiones ambientales pueden afectar a los derechos reconocidos en el Convenio. En concreto, para que el artículo 8 CEDH sea aplicable, es necesario que se dé una situación de contaminación ambiental severa; que la contaminación o las actividades molestas lleguen a un nivel que implique una interferencia en los derechos de los demandantes al respeto de sus domicilios y vidas privadas y familiares, teniendo en cuenta diversos factores; que en el proceso administrativo y judicial se haya realizado una ponderación de los intereses generales con los individuales, entre otros. (párr. 57, 58 y 59).

En un caso como este, el TEDH deberá estudiar el proceso de decisión que se ha seguido teniendo en consideración que se haya tenido en cuenta debidamente los intereses individuales. El TEDH constata que la construcción que levantó la vecina del demandante no se ajustaba a las condiciones de la licencia. El Tribunal lamenta que el procedimiento para obtener una autorización retroactiva ajustada a la actividad que H.K. desarrollaba, durase tanto tiempo. Sin embargo, *el mero hecho de que las construcciones no se ajustaran a la normativa aplicable en materia de Derecho de la construcción, no es suficiente para considerar que se ha producido una interferencia en los derechos del demandante reconocidos en el artículo 8 CEDH.* El TEDH, continúa, deberá examinar en base al material contenido en el expediente, si las molestias ambientales alegadas fueron suficientemente serias para afectar negativamente el goce pacífico de las estancias del domicilio del demandante, disminuyendo así *la calidad de su vida privada y familiar.*

A este respecto, el Tribunal acepta que es probable que al demandante le haya molestado el olor y la contaminación emitida por la planta cárnica. Sin embargo, el Tribunal debe determinar si las molestias llegaron al nivel mínimo exigido para considerar la violación del artículo 8. El Tribunal observa que el demandante no sustanció su demanda sobre las molestias ambientales alegadas ante los tribunales internos (¿?). Es cierto, continúa el Tribunal, que se ha quejado repetidamente del ruido y olor de la planta. Sin embargo, no facilitó ningún informe de expertos médicos o ambientales o cualquier otra prueba sobre el daño y las molestias que decía que le causaba la actividad de la vecina, ni en la vía interna ni ante el TEDH. En este sentido, el TEDH observa que no se puede decir, *en principio*, que se haya probado que el funcionamiento de la planta cárnica haya supuesto un peligro ambiental o que la contaminación excediera los niveles de seguridad establecidos por la normativa aplicable. El demandante tampoco ha probado que su salud se haya visto afectada por la contaminación. *No se ha mostrado, por consiguiente, que la contaminación de la que se queja el demandante fuera de tal grado o carácter que causara efectos nocivos en la salud del demandante o en la de su familia.*

El Tribunal también tendrá en consideración los razonamientos ofrecidos por las autoridades administrativas. Observa que la inspección llevada a cabo por las autoridades de sanidad animal y la Inspección sanitaria estatal probaron que las alegaciones del demandante en relación con la salubridad de las instalaciones no estaban fundadas. El TEDH recalca que después se llevaron a cabo cuatro inspecciones adicionales. Y como resultado de ello, se impusieron a los propietarios ciertas obligaciones con la finalidad de rectificar las irregularidades identificadas durante las inspecciones. Los análisis bacteriológicos del suelo realizados confirmaron que el suelo no estaba contaminado, con lo que no había peligro para la salud ni para el medio ambiente. En una decisión de 29 de julio de 1998, apunta el Tribunal, la autoridad administrativa declaró la actividad económica de la Sra. H.K. cumplía con las exigencias establecidas por la legislación ambiental. En concreto, su funcionamiento no excedió los niveles de contaminación y de ruido permitidos y el sistema de tratamiento de residuos funcionaba correctamente. El Tribunal recalca que esta decisión sería confirmada después. El TEDH observa en este sentido que el demandante no planteó contra-argumentos al respecto. También toma en consideración que se realizó una evaluación de impacto ambiental de la construcción y que el demandante no presentó estudios alternativos. Finalmente, observa que el plan urbanístico del municipio permite ese tipo de construcciones en la zona.

En conclusión, teniendo en cuenta lo sostenido en la vía administrativa, el Tribunal considera que no se ha probado que las molestias alegadas por el funcionamiento de la planta de elaboración de productos cárnicos de la vecina del demandante hayan sido lo suficientemente intensas para concluir que se haya dado una interferencia en el disfrute del derecho del demandante a su domicilio y a su vida privada.

En cuanto a la consideración del artículo 8 desde un punto de vista procedimental, se observa que las autoridades internas no sólo han tenido en consideración los documentos referidos al funcionamiento de la planta depuradora, sino que se han realizado inspecciones para comprobar que las construcciones cumplieran con la normativa ambiental. Se constata asimismo que la instalación estuvo bajo la supervisión continuada del servicio estatal de sanidad ambiental. El Tribunal observa además que el demandante tuvo acceso a un recurso contra la decisión de instancia, del que hizo uso, y sus reclamaciones fueron examinadas, por consiguiente, en segunda instancia. Igualmente, el demandante tenía la opción de recurrir ante el Tribunal Supremo, en un procedimiento ecuaníme presidido por la imparcialidad e independencia. El Tribunal observa que las razones proporcionadas por las autoridades internas, tanto administrativas como judiciales en el examen del caso, fueron plausibles y basadas en un examen cuidadoso.

El TEDH considera, en fin, que el Estado adoptó medidas razonables para asegurar los derechos del demandante recogidos en el artículo 8 CEDH, ponderando de una manera equilibrada los intereses del demandante y los de su vecina. Por ello, el Tribunal inadmitirá la demanda. De la misma manera, también inadmite la demanda en torno al artículo 13 CEDH (Derecho a un recurso efectivo).

Se trata en verdad de un resultado –el ofrecido por el TEDH– muy dudoso habida cuenta de que se trata de una actividad que las autoridades internas no han legalizado otorgando la licencia correspondiente. Uno de los parámetros que debe tener en consideración el TEDH al resolver cada caso, en primer lugar, es el del cumplimiento del principio de legalidad. En este caso no se ha respetado y no parece que la exigencia contenida en la Ley –la exigencia de licencia para una actividad que puede ser molesta e insalubre– sea irrazonable o desproporcionada. Por ello, parece que el TEDH en este caso haya ido más allá dando por buena, de alguna manera, una actividad que funciona sin licencia que, al parecer, perjudica la vida privada y familiar del demandante. En el caso de que la actividad no planteara problema legal alguno, se da por bueno igualmente el mal funcionamiento de la Administración que no habría sido diligente en el otorgamiento de

una licencia para una actividad que en principio no parece que tuviera que entrañar una complejidad especial. Por otro lado, la referencia a la imparcialidad e independencia del Tribunal Supremo parece redundante pues se presume que todo Tribunal en un Estado de Derecho está presidido por estos dos principios.

El criterio del grado de intensidad también será decisivo en la *Decisión de Inadmisión Alexandru CHIȘ c. Rumanía*, de 9 de septiembre de 2014, así como en la sentencia recaída en el caso *Udovičić c. Croacia*, de 24 de abril de 2014.

En el primer caso, el demandante se queja del ruido de un bar de debajo de su casa. En este caso, el bar funcionaba con licencia, las mediciones de ruido daban unos niveles inferiores a los legalmente permitidos y la Administración prestó especial atención a la queja de los vecinos, adoptando medidas cautelares como la clausura temporal del bar y, finalmente, el cierre definitivo del mismo debido a la no renovación de la licencia por la oposición de la comunidad de propietarios. Los tribunales internos dictaminarían que la comunidad de propietarios tendría un derecho absoluto a oponerse. En este caso no parece, por tanto, que la víctima sea el demandante.

En el segundo caso, *Udovičić c. Croacia*, el TEDH, por el contrario, condena a Croacia por una violación del artículo 8 CEDH, ya que, en base a varios informes, el ruido del bar –también– de debajo de la casa de la demandante, así como el barullo de los clientes bebidos, excedía los límites legales permitidos, sin que se adoptaran medidas para solucionar el problema. Las molestias comenzaron en 2002 y se prolongaron durante más de 10 años.

4. EL INTERÉS PÚBLICO A UN “SENDERO SEGURO Y ATRACTIVO” DEL CAMINO DE SANTIAGO DELIMITARÁ EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

En la *Decisión de Inadmisión Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza*, de 7 de octubre de 2014, los demandantes son nacionales suizos que viven en el municipio de Alpthal (cantón de Schwyz). Acuden a Estrasburgo solicitando como medios de prueba los documentos referidos a los permisos de construcción de dos senderos, con la finalidad de demostrar la ruta histórica exacta que tomaría el Camino de Santiago por la zona. El interés de los demandantes radica en que la Administración, tras unas fuertes tormentas, hizo una nueva delimitación que afectaría a

su propiedad, con las consiguientes molestias que, según alegan, ocasionan los peregrinos y los senderistas. Por consiguiente, en este caso se trata una cuestión de prueba, enmarcada en el ámbito del Derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) pero, como se verá, ante la imposibilidad de obtener los documentos probatorios, la Administración opta por consolidar el camino que considera más seguro y atractivo, que sería precisamente el que afecta a la propiedad de los demandantes. Veamos, a continuación, en detalle, los hechos y la argumentación del TEDH.

En el cantón de Schwyz, el Camino de Santiago, una red de rutas de peregrinaje medieval, que discurre por varios países europeos y culmina en Santiago de Compostela, transcurre de Einsiedeln vía Alpthal hacia la ciudad de Schwyz.

En los últimos años, aproximadamente 1,5 kilómetro de la ruta entre Chriegmatt y Gämschtobelbach ha discurrido a lo largo de la carretera principal, en un camino pavimentado, en el lado izquierdo del río Alp.

En 1984 unas fuertes tormentas ocasionaron importantes daños en la región. Las orillas del río Alp tuvieron que ser alineadas y los alrededores, reconstruidos. Consideradas medidas de urgencia, estas obras se realizaron sin seguir procedimiento formal de autorización alguno. En 2003, las autoridades del cantón de Schwyz manifestaron su intención de mover esta ruta del Camino de Santiago al lado derecho del río Alp, en un camino forestal que hace intersección con la propiedad de los demandantes en 7 metros, en la parte sudoeste y 17 metros, en la parte noroeste. Además, el camino forestal transcurre por un pantano de bajo nivel inventariado, de importancia nacional, que goza además de protección constitucional. En efecto, según el artículo 78.5 de la Constitución Federal Suiza, "Se protegerán los pantanos y zonas pantanosas de especial belleza que sean de interés nacional. No se podrán levantar instalaciones, ni modificar el terreno. Se exceptuarán de esta prohibición las instalaciones destinadas a la protección de estos espacios, así como las instalaciones hasta ahora existentes dedicadas a la explotación agrícola".

El 1 de julio de 2006, los demandantes, sus hijos, representantes del consejo de distrito y la administración de distrito, así como el director de la oficina cantonal de bosques, caza y pesca, visitaron el sitio. Los demandantes declararon que no tolerarían un nuevo sendero que transcurriera por su propiedad, debido a diversos enfrentamientos que han tenido con senderistas, por la basura y suciedad que generan los senderistas y sus perros. El 3 de julio de 2006, los demandantes y el director de la oficina cantonal de bosques, caza y pesca, jerárquicamente subordinado al departamento

de economía del cantón de Schwyz, firmaron un acuerdo en base al cual, la legislación aplicable permitiría la adquisición obligatoria de la servidumbre, si no fuera obtenida de una manera voluntaria por el cantón; sin embargo, teniendo en consideración la salud y bienestar de los demandantes, se declaró la renuncia voluntaria y se decidió no declarar legalmente la servidumbre. A cambio, los demandantes declararían que tolerarían “hasta nueva orden” la *Iron Bike Race*, carrera que tiene lugar una vez al año.

A principios de 2009, el departamento de medio ambiente del cantón decidió que el tramo del Camino de Santiago transcurriera por el lado derecho. La memoria del plan de uso del suelo razonaba que no se entendía por qué los excursionistas y peregrinos debían ir por un camino poco atractivo, en una acera pavimentada cuando en el otro lado del río había un camino de grava, por un bosque sombrío e idílico. Las objeciones de los demandantes fueron rechazadas por el departamento de medio ambiente del cantón que explicó que durante años la Administración y la Asociación Suiza de senderistas habían intentado en vano llegar a un acuerdo con la familia Steiner-Fässler. Recientemente, los demandantes habían rechazado conversaciones con la finalidad de llegar a un acuerdo amistoso. La Administración considera que las dos partes del camino que transcurren por la propiedad de los demandantes están clasificadas como área forestal y, por consiguiente, son de acceso público, según la ley suiza. Además, el acuerdo al que llegaron los demandantes con el departamento de economía carecía de validez pues ese órgano no tiene competencia en esta materia. De modo que, a diferencia de lo que alegan los demandantes, no ha habido una violación del principio de buena fe.

En mayo de 2011, el consejo del cantón de Schwyz desestimó el recurso interpuesto por los demandantes. Revisando los hechos, el consejo observó que la casa de los demandantes se encontraba a 70 metros del camino de grava y que el sendero sólo cruzaba dos pequeñas porciones de la finca de los demandantes. Por consiguiente, el consejo consideró que la interferencia en la propiedad de los demandantes era marginal y tolerable. Admitió que el acuerdo de 3 de julio de 2006 podría constituir una base en la que fundamentar expectativas legítimas. Empero el consejo añadió que *debido al interés público preponderante a un Camino de Santiago seguro y atractivo, las expectativas legítimas de los demandantes no quedaban protegidas.*

El 21 de septiembre de 2011, el tribunal administrativo del cantón de Schwyz desestimó el recurso de los demandantes, basando su decisión en las mismas consideraciones que la autoridad administrativa. La solicitud

de los demandantes de acceder al expediente de la autorización de construcción de 1984 en la que se demostraría que el camino históricamente ha transcurrido por el lado izquierdo del río y que el sendero forestal a la derecha del río fue construido en 1984 sería inadmitida. El tribunal administrativo explicó que debido a fuertes tormentas acontecidas en 1984, las orillas del río Alp tuvieron que ser delineadas nuevamente. Sin embargo, con la finalidad de averiguar la ruta histórica exacta del Camino de Santiago, el tribunal realizó varias investigaciones. El 10 de agosto de 2011, solicitó más información al departamento de medio ambiente del cantón. El departamento, sin embargo, no clarificó la situación. Indicó que la re-ubicación del camino se realizó sin seguir un procedimiento formal. De conformidad con una carta del oficial de paisajes culturales, se podía presumir que los peregrinos solían caminar por el lado derecho del río Alp, por el sendero forestal. En base a esa prueba, el tribunal observó que la situación seguía sin clarificarse. Además apuntó que las fuertes tormentas de 1984 requirieron una rápida reconstrucción de la zona afectada, incluyendo la delimitación de las orillas del río. El tribunal concluiría que la determinación de la ruta histórica exacta del Camino de Santiago no era decisiva, tras las tormentas, pues no se había perdido ningún valor histórico y el sendero podía re-ubicarse en el otro lado del río sin perder calidad. El Tribunal concluirá que tras la determinación de los hechos, lo requerido por los demandantes no era pertinente y debía, por consiguiente, rechazarse.

El Tribunal Supremo Federal también desestimaría las peticiones de los demandantes. En primer lugar, denegó la solicitud de recibir el permiso de construcción de 1984 por carecer de pertinencia para la solución del caso. En relación con el acuerdo al que llegaron los demandantes con el director de la oficina de bosques, caza y pesca, dice el Tribunal, debieron advertir que el órgano carecía de competencia. Además, podía ser revocado en cualquier momento (en el mismo se disponía, por ejemplo, que los demandantes tolerarían una carrera anual de bicis, *hasta nueva orden*). En cualquier caso, el Tribunal observa que los demandantes no han sufrido desventaja alguna por confiar en el acuerdo.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 6 CEDH. Consideran que las autoridades suizas les han negado las pruebas en relación con la construcción tanto del camino pavimentado como del de grava de 1984, tras las fuertes tormentas que tuvieron lugar. Los demandantes, además, consideran que las autoridades suizas no han respetado sus derechos contemplados en el artículo 8 CEDH.

En relación con el artículo 6 CEDH, el TEDH subraya que el derecho a un proceso justo no garantiza el acceso a todas las pruebas potenciales que estén a disposición de las autoridades. Las autoridades nacionales tienen la potestad de ordenar la realización de pruebas y pueden realizar una evaluación de las mismas. La misión del TEDH será la de considerar si el proceso en su conjunto, lo que incluye la evaluación de las pruebas, ha sido justo. Por consiguiente, el Tribunal no evalúa defectos procedimentales aislados, a menos que de ellos se deriven cuestiones cruciales para la resolución del caso.

Volviendo a las circunstancias del caso, el Tribunal observa que el tribunal administrativo del cantón hizo varias investigaciones en relación con los documentos de 1984 en cuanto a la construcción de ambos caminos, el pavimentado y el de gravilla. El tribunal administrativo contactó con el departamento de medio ambiente del cantón, al que no le fue posible proporcionar los documentos requeridos, y la oficina de paisaje cultural, la cual tampoco pudo clarificar la cuestión. En su conclusión, el tribunal administrativo sostuvo que, por varias razones, los documentos no eran pertinentes en el caso. El TEDH observa que el Tribunal Federal ratificó el razonamiento del tribunal administrativo y, además, especificó que existían razones objetivas para reubicar el sendero al lado derecho del río Alp.

En conclusión, si bien el TEDH subraya la importancia del acceso a los medios probatorios, considera que las autoridades internas no han actuado arbitrariamente en la investigación en torno a la existencia de los documentos de 1984 en relación con la construcción de ambos senderos. Por ello, inadmite la demanda en relación con el artículo 6 CEDH.

En relación con el artículo 8 CEDH, el TEDH observa que no se había planteado en el ámbito interno desde un punto de vista sustantivo, por lo que declara que no se ha producido el agotamiento de la vía interna al respecto.

5. LA PROTECCIÓN DE LA POSESIÓN COMO INTERÉS SUSTANTIVO FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO A LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS LAGUNARES

En la sentencia recaída en el caso *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*, de 17 de septiembre de 2014, la demandante es una sociedad limitada de derecho italiano. El caso se refiere al registro como propiedad marítima del Estado de una parte del lago de Venecia conocido como Valle Pierimpiè, que la sociedad demandante había adquirido y

utilizaba como piscifactoría. En 1989, 1991 y 1994 las autoridades tributarias de Padua ordenaron a la demandante abandonar el lugar en base a que el valle de pesca era propiedad del Estado. La demandante inició un procedimiento ante el tribunal de distrito de Venecia contra los Ministerios de Hacienda, Transporte, Navegación y Obras Públicas con la finalidad de obtener una declaración que reconociera su propiedad con respecto del Valle Pierimpiè. La solicitud sería inadmitida. La demandante recurriría sin éxito hasta agotar la vía interna.

La demandante invoca el artículo 1 del protocolo adicional al Convenio ante el TEDH, quejándose de haber sido privada de sus bienes sin indemnización. En concreto, del valle de pesca, *Valle Pierimpiè*. Asimismo, invoca el artículo 6 CEDH, quejándose de una falta de equidad en el proceso interno.

El Tribunal resolvió por Decisión de Inadmisión de 18 de junio de 2013, que el Tribunal de Casación había motivado suficientemente su decisión. Di cuenta de esta resolución en el anterior Observatorio (2014). Sin embargo, al parecer, no disponía de suficientes datos para decidir sobre la cuestión del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 y, por ello, solicitó más información al Gobierno italiano aplazando, por consiguiente, su decisión sobre la admisibilidad a este respecto, posibilidad que viene contemplada en el artículo 54.2 del Reglamento del Tribunal. Pues bien, en esta sentencia se resolverá precisamente la demanda en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

El Gobierno apuntó que el Valle Pierimpiè se incorporó a la laguna de Venecia en 1783, deviniendo propiedad del Estado, de la cual no se puede disponer. Los tribunales italianos consideran el valle de pesca en cuestión un valle abierto en el que se puede pescar en las mismas condiciones que en aguas abiertas. El Gobierno explicó que la sociedad demandante no tenía título de propiedad alguno sobre el sitio ya que las propiedades que pertenecen al dominio público marítimo no pueden venderse. El TEDH resalta que se puede decir que existe una “posesión” en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio en la medida en que la situación fáctica y legal existente antes de la anulación del título de propiedad de la demandante, le confirió una expectativa legítima, basada en derechos de propiedad, que era suficiente para constituir un interés sustantivo protegido por el Convenio.

En este caso, la demandante tuvo posesión formal del título de propiedad, tal y como se desprende de las actas notariales y del Registro de la Propiedad. La demandante en la práctica tenía una expectativa legítima

que se remontaba al siglo XV, momento en el que se otorgaron títulos de propiedad individuales sobre los valles de pesca y cuya explotación y ocupación se ha ido tolerando con el paso del tiempo. La demandante ha pagado impuestos que gravan la propiedad del Valle Pierimpiè y ha ocupado el sitio y actuado como el propietario sin que las autoridades hayan ejercitado acción alguna. El sitio era la base de actividad de la demandante, el beneficio que la empresa obtenía del valle era su principal fuente de ingresos y hasta que la propiedad ha sido incorporada al dominio público marítimo terrestre, la demandante ha tenido una expectativa legítima de continuar con su actividad. El Tribunal considera que estas circunstancias han conferido a la sociedad demandante un *interés sustantivo* protegido por el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. En consecuencia, el TEDH sostiene que la incorporación del Valle Pierimpiè al dominio público marítimo constituyó una interferencia en el derecho de la demandante al goce pacífico de sus posesiones, implicando una “privación” de su propiedad, a los efectos del Convenio.

El Tribunal considera que la interferencia en cuestión tuvo una base legal suficiente en Derecho italiano y persiguió el fin legítimo del interés general en la protección del medio ambiente y el ecosistema de la laguna y asegurar que el último fuera destinado a su uso público.

A continuación, el TEDH analizará si la interferencia ha sido proporcionada al fin legítimo perseguido. A este respecto, el Tribunal examina si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales de los individuos.

En esta conexión, subrayó que en este caso no se ha ofrecido ninguna indemnización a la demandante por la privación de su posesión. Por el contrario, se le ordenó pagar una indemnización por la ocupación ilegal del Valle Pierimpiè.

Además, no hay nada en el archivo que muestre que las autoridades tuvieran en consideración el hecho de que la transferencia del valle al dominio público marítimo haya significado para la demandante la pérdida de su “herramienta de trabajo” ya que el valle era la base de su actividad de negocio, que había ejercido de una manera legal.

Finalmente, si bien la demandante ha podido re-localizar sus actividades, probablemente haya sido una tarea difícil y haya implicado costes significativos. Las autoridades no han dado paso alguno para reducir el impacto económico de esta interferencia.

Por ello, el TEDH considera que la interferencia en el derecho al goce pacífico de las posesiones de la demandante ha sido manifiestamente desproporcionada a la finalidad legítima perseguida. El Estado no ha realizado una ponderación adecuada entre los intereses públicos y privados en juego. Se ha impuesto una carga excesiva a la demandante. Concluye, en este sentido, que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En la Decisión de Inadmisión *Stanisław SKWIRUT c. Polonia*, de 4 de noviembre de 2014, el demandante es un ingeniero químico empleado por la empresa MPGK de Jasło, creada por el Ayuntamiento de Jasło, que presta a los vecinos diversos servicios públicos, como suministro de agua, tratamiento de aguas residuales y suministro de energía eléctrica. Desde 1995, el demandante ocupó un puesto de dirección en la planta de depuración de aguas residuales (en adelante, “la planta depuradora”), administrada por la MPGK de Jasło.

Entre 1998 y 2001, el demandante remitió a la dirección de la empresa pública una serie de cartas denunciando disfunciones en la gestión de la planta depuradora. El demandante denunciaba en concreto el almacenamiento de desechos producidos por la planta ya que consideraba que no respetaba las condiciones establecidas por el alcalde de Jasło en una decisión por la que autorizó el depósito temporal de los desechos fuera de su recinto. Sostenía que los residuos, que según él no se trataban correctamente, fueron depositados durante un tiempo superior al autorizado por el alcalde en el emplazamiento del viejo lecho de la rivera del Wisłoka, precisando que el almacenamiento se realizó en un lugar inapropiado y de una manera que presentaba riesgos sanitarios y medioambientales.

En una carta de 20 de septiembre de 2001, enviada al inspector regional de medio ambiente, el demandante se quejaba de no haber recibido ninguna respuesta de su empleador. Sostuvo que los residuos depositados fuera del recinto de la planta depuradora contenían sustancias tóxicas en cantidad superior a lo permitido por las normas. El inspector regional de medio ambiente le notificó una carta el 28 de diciembre de 2001, en la que se informó al demandante que el control efectuado en octubre de 2001 por sus servicios, confirmó la presencia de irregularidades, como la vulneración de las normas en materia de gestión de residuos por parte de la empresa MPGK, la ausencia de medidas en materia de reciclaje de los residuos y el empleo de métodos no autorizados para la evacuación de las

alcantarillas. El inspector subrayó que las autoridades –incluido, el alcalde– fueron informados de los controles y de las medidas tomadas para resolver los desórdenes constatados y que se había requerido a la MPGK de Jasło a presentar un plan de acción en un plazo establecido, con la finalidad de poner fin a las irregularidades.

El 11 de marzo de 2002, el demandante remitió a Wodociągi Dębickie, empresa encargada del suministro de agua potable a la ciudad de Dębica, una carta informando de irregularidades acontecidas entre 1997 y 2002 en la planta depuradora de Jasło. En el sello de la carta constaba el nombre del demandante y su cargo como responsable de la planta depuradora. El demandante indicó que se sintió obligado a informar a su interlocutor que los residuos acumulados contenían metales pesados y que se estaban desplazando hacia puntos destinados al suministro de agua potable de la ciudad de Dębica. Sostuvo que a él le movía la voluntad de prevenir los riesgos que su empleador podía ocasionar al medio ambiente natural y a la salud pública y afirmó estar decepcionado por la atención que estaban prestando al caso el alcalde y el inspector de medio ambiente.

El 29 de marzo de 2002, el empleador del demandante le notificó su despido debido a la supresión de su puesto con motivo de una reestructuración interna. El demandante recurrió esta decisión. Por sentencia de 27 de noviembre de 2002, el tribunal de distrito de Jasło ordenó el restablecimiento del demandante en sus funciones, considerando que su despido se basaba en un motivo ficticio. El 28 de febrero de 2003, el tribunal regional de Krosno confirmó esta sentencia.

Mientras tanto, el 26 de agosto de 2002, el demandante envió al ministerio de Medio Ambiente una carta similar a la que remitió a la empresa Wodociągi Dębickie. El ministerio, el 27 de septiembre de 2002, respondió al demandante comunicándole que estaba al corriente de los controles realizados por el inspector regional de medio ambiente, así como del proceso al que habían dado lugar que concluyeron en una sanción a la empresa MPGK por una infracción administrativa por incumplir la normativa en materia de almacenamiento de residuos. El ministerio hizo observar que el alcalde de Jasło ordenó a MPGK a desplazar el depósito de residuos no autorizado. El ministerio concluyó que al no incluir la carta del demandante ningún elemento novedoso con respecto de los hechos ya conocidos y atendidos por las autoridades competentes, daba el caso por cerrado.

El 5 de febrero de 2003, el demandante informó igualmente a la policía acerca de las disfunciones en el funcionamiento de la planta depuradora de Jasło, lo que provocó la apertura de una investigación por parte del

Ministerio Fiscal. El 7 de marzo de 2003 el demandante fue restablecido en su puesto de responsable de la planta depuradora en aplicación de las sentencias que obtuvo a su favor. Sin embargo, el 20 de mayo de 2003 fue cesado en sus funciones y se le remitió al puesto de inspector de servicios de aprovisionamiento y en consecuencia su salario fue reducido en unas dos quintas partes. El empleador del demandante motivó su decisión en una profesionalidad insuficiente del interesado, en una falta de cooperación con los otros servicios, un trato inapropiado con sus subordinados así como en una pérdida de confianza debido a un comportamiento perjudicial para sus intereses. Se refirió en concreto a las cartas enviadas a diferentes autoridades, las cuales, a su modo de ver, contenían mentiras, saltándose la vía jerárquica. El demandante recurrió esta decisión.

El 17 de junio de 2004, el demandante remitió una nueva carta al inspector general de medio ambiente, quien le contestaría indicándole que la situación había mejorado y que los residuos producidos por la planta depuradora podían utilizarse con fines agrícolas. El demandante remitiría también una carta, similar a las anteriores, al prefecto de Podkarpackie, órgano que le contestó indicándole que tenía constancia de las disfunciones de la planta depuradora, de las medidas adoptadas y que no era necesario obligar a la empresa a adoptar más medidas hasta la resolución de la investigación de la fiscalía.

El 7 de enero de 2005, el fiscal de Jasło informó al demandante que había dado por cerrada la investigación por no haber lugar a la misma. Si bien constató una infracción de la ley sobre la gestión de los residuos por el almacenamiento de los mismos en un lugar inapropiado, observó que no se había dado el grado de contaminación alegado por el demandante que pudiera afectar a la rivera del Wisłoka así como entrañar un riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas. En relación con la alegación de irregularidades en la gestión de la planta depuradora por responsables de la empresa MPGK, el fiscal concluye tras la investigación que no ha habido infracción alguna. El fiscal indicó que la resolución de la investigación se había basado en un informe de un experto científico que concluyó que el método de almacenamiento y la cantidad de residuos fuera de la planta depuradora era irregular. Sin embargo, en cuanto a la contaminación que producían los residuos, salvo la constatación de un caso aislado de salmonella en 2001, de los diferentes tests que se realizaron en 2001 y 2003, no se constató la presencia de metales pesados ni de un nivel de contaminación susceptible de constituir riesgos sanitarios ni medioambientales.

Sin embargo, el demandante continuaría en su actitud y remitiría una nueva carta al alcalde del municipio vecino criticando tanto a las autoridades administrativas como al fiscal ante su actitud indiferente ante la protección del medio ambiente. Le advertía que, si bien no había aumentado el almacenamiento de residuos desde 2002, seguía en el mismo lugar con el consiguiente riesgo que existía para la salud y el medio ambiente de su municipio. El alcalde de este municipio remitió esta carta a la atención de las autoridades con responsabilidad en el tema, a saber, el prefecto de Podkarpackie, el alcalde de Jasło, el inspector regional de medio ambiente y el empleador interesado.

Finalmente, el empleador del demandante le notificó la carta de despido por falta grave, por una falta de respeto de su obligación en tanto que asalariado encargado de proteger los intereses de su empleador. Le imputó una lesión a su reputación.

El demandante acudió ante los tribunales. Si bien en primera instancia se reconoce que el despido fue abusivo y se acuerda una indemnización, en las demás instancias jurisdiccionales se considera que el despido estuvo suficientemente justificado, pues se observa que realmente no se dio la contaminación que denunciaba el demandante en las sucesivas cartas que envió a diferentes responsables públicos. Subrayan que el comportamiento del demandante fue contrario a la Ley y constitutivo de una falta pues repitió las mismas alegaciones aun sabiendo que habían sido contradichas por el fiscal y por el inspector regional de medio ambiente. El demandante, en fin, habría excedido los límites de la crítica a su empleador, según los tribunales internos. Si bien se reconoce el derecho del demandante de dar a conocer los problemas de funcionamiento de la planta depuradora, una vez se comprobó técnicamente que parte de lo que argumentaba el demandante no era cierto –en concreto, que el almacenaje irregular de residuos podía comportar riesgos ambientales y sanitarios– el interesado debió respetar la resolución del fiscal y del inspector de medio ambiente en la materia, fundamentadas en informes técnicos, y no seguir propagando las mismas alegaciones.

Finalmente, el demandante acude en casación alegando que el contenido de sus cartas tenía como finalidad la protección del medio ambiente, que se había optado en las diferentes instancias administrativas y jurisdiccionales por hacer prevalecer la protección de la reputación de su empleador y que no se había movido por intereses personales. El tribunal inadmitió el recurso.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el TEDH alegando una violación del artículo 10 CEDH. Su despido, considera, constituye una lesión de su libertad de expresión.

El TEDH comienza su argumentación constatando que el despido vino motivado por la carta que envió el demandante, contra su empleador, al alcalde de un municipio vecino. Observa también que el demandante no contrastó suficientemente sus alegaciones y comportaron una lesión de la reputación del empleador. Si bien el demandante no invocó el artículo 10 CEDH en el procedimiento en la vía interna, el Tribunal considera que esta disposición es aplicable. Esta afirmación es realmente llamativa pues normalmente el Tribunal considera que no se ha agotado la vía interna en torno a un precepto determinado cuando no ha sido invocado en la vía interna y, por consiguiente, los tribunales internos no han dilucidado al respecto. En este caso, al parecer, el Tribunal sigue una doctrina novedosa iniciada en la sentencia *Nenkova-Lelova c. Bulgaria*, de 11 de diciembre de 2012.

Volviendo a las circunstancias del caso, el Tribunal observa que el demandante era un trabajador de una empresa creada por la Administración municipal. No pertenecía, por tanto, a la función pública. El TEDH recuerda que la libertad de expresión del art. 10 CEDH implica la protección frente a injerencias arbitrarias de los poderes públicos. En ocasiones, añade, también será necesaria una intervención activa de las autoridades para remover los obstáculos que puedan impedir su ejercicio. También recalca, como se ha dicho en casos anteriores, que la denuncia por un trabajador, contractual o estatutario, de conductas o actos ilícitos en un lugar de trabajo, debe protegerse en ciertas circunstancias. Es más, en ocasiones será el trabajador contratado o el funcionario el único que tenga acceso al conocimiento de ciertas circunstancias por su puesto de trabajo y, por consiguiente, sea el que está en mejor posición para la defensa del interés general advirtiendo a su empleador o a la opinión pública. Sin embargo, el TEDH también subraya que los empleados tienen un deber de lealtad, de reserva y de discreción hacia sus empleadores. El Tribunal, en este contexto, recuerda que en la carta que había remitido al alcalde de Dëbica el demandante denunciaba las disfunciones en la gestión de la planta depuradora, empresa de utilidad pública supervisada por las autoridades del municipio y que alertó al alcalde en cuestión de los riesgos que el desorden en el seno de la empresa de su empleador era susceptible de ocasionar en el medio ambiente natural y la salud pública de su municipio. Las cartas, sin embargo, han sido remitidas a las autoridades sin hacer público su contenido, con lo que no se ha producido un menoscabo en el honor o imagen del empleador en la opinión pública.

El Tribunal recuerda que si bien el derecho a comunicar informaciones sobre cuestiones de interés general está protegido por el Convenio, debe ser ejercido de buena fe, en base a hechos exactos y aportando informaciones

fiables y precisas. El TEDH observa que inicialmente, el demandante ha intentado alertar a sus superiores y se ha comprobado que algunas de sus alegaciones estaban fundadas. Observa que en la carta inculpada el demandante imputaba a su empleador, entre otras, irregularidades en la gestión de los residuos producidos por la estación depuradora, la contaminación que se podía dar en la Riviera del Wisłoka, así como los riesgos ocasionados a la salud pública y al medio ambiente natural.

El Tribunal estima que los escritos del demandante consistieron en la imputación de hechos concretos, graves, que se traducían en la imputación al empleador de conductas contrarias a la ley y a los fines de la empresa. En este contexto, recuerda que contrariamente a los juicios de valor que no pretenden su prueba ni su exactitud, en cambio los hechos alegados por el demandante eran susceptibles de prueba, de suerte que la proporcionalidad de la injerencia depende de la existencia de una base fáctica.

El Tribunal observa que en este caso las acusaciones planteadas no han sido probadas. Las autoridades han considerado probadas las acusaciones del demandante referidas a la ubicación inadecuada del almacenamiento de residuos. No así las referidas a la contaminación ambiental y sanitaria, que entrañan una gravedad muy significativa. El TEDH resalta que las conclusiones de las autoridades administrativas fueron confirmadas por el Ministerio Fiscal, que se fundó en el informe de un científico experto que contradijo las afirmaciones del demandante. El TEDH subraya que las jurisdicciones internas han estimado que el demandante había excedido los límites admisibles de la libertad de expresión ya que siguió propagando las mismas alegaciones a pesar de que las autoridades administrativas y el fiscal habían probado que las alegaciones del demandante no eran veraces.

El TEDH, teniendo en cuenta los elementos de los que dispone, considera que la conclusión a la que han llegado las jurisdicciones internas no se puede considerar irrazonable o arbitraria. Por ello, inadmitirá la demanda.

7. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia *Udovičić c. Croacia*, de 24 de abril de 2014.
- Decisión de Inadmisión *Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c. Alemania*, de 10 de junio de 2014.
- Decisión de inadmisión *Zbigniew KOCENIAK c. Polonia*, de 17 de junio de 2014.

- Sentencia *Dzemyuk c. Ucrania*, de 4 de septiembre de 2014.
- Decisión de Inadmisión *Alexandru CHIȘ c. Rumanía*, de 9 de septiembre de 2014.
- Sentencia *Karin Andersson y Otros c. Suecia*, de 17 de septiembre de 2014.
- Sentencia *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*, de 17 de septiembre de 2014.
- Decisión de Inadmisión *Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza*, de 7 de octubre de 2014.
- Decisión de Inadmisión *Stanisław SKWIRUT c. Polonia*, de 4 de noviembre de 2014.