

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos\*

OMAR BOUAZZA ARIÑO

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Artículo 6.–Derecho a un proceso equitativo .....	100
1.1. Participación ciudadana .....	100
2. Artículo 7.–No hay pena sin ley .....	101
3. Artículo 8.–Derecho al respeto de la vida privada y familiar .....	102
3.1. La vinculación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas con el derecho al respeto de la vida privada y familiar: la doctrina <i>López Ostra</i> .....	102
3.2. Impacto ambiental y sanitario .....	104
3.3. Protección del paisaje .....	106
4. Artículo 10.–Libertad de expresión .....	106
5. Protocolo adicional núm. 1 al CEDH. Artículo 1.–Protección de la propiedad .....	107
5.1. Depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno .....	107
5.2. Confianza legítima y protección territorial .....	109
5.3. Utilización racional de los recursos territoriales e infraestructuras turísticas .....	111

\* obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia «El reto de los derechos fundamentales en el seno de una sociedad pluralista» (SEJ-08538) que dirige el Prof. Dr. D. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Para la elaboración de los comentarios de las sentencias y decisiones he utilizado indistintamente las versiones en inglés y en francés que ofrece la página web del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: <http://www.echr.coe.int>. Puede encontrarse en esta misma página el texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos traducido a las lenguas oficiales del Consejo de Europa. He manejado la versión en español.

5.4. Utilización racional de los recursos pesqueros y prohibición de discriminación .....	114
5.5. Dominio público forestal y respeto de los bienes .....	116
Principales aportaciones doctrinales .....	117
Lista de decisiones y sentencias .....	120

\* \* \*

## 1. ARTÍCULO 6.–DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

### 1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Decisión de Admisión *COLLECTIF NATIONAL D'INFORMATION ET D'OPPOSITION A L'USINE MELOX-COLLECTIF STOP MELOX ET MOX c. Francia*, de 28 de marzo de 2006, tiene una importancia muy destacada al implicar la consolidación del reconocimiento en Estrasburgo del derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente. El Tribunal no es ajeno a la corriente, que se deja sentir, tanto en el ámbito interno, como comunitario e internacional, en virtud de la cual se fomenta la participación de los ciudadanos ya sea directamente o a través de organizaciones no gubernamentales. La unión de esfuerzos en este último caso puede constituir una buena herramienta para alcanzar la salvaguarda de los intereses generales, sin perjuicio de la finalidad esencial que debe cumplir la Administración en este sentido.

La asociación demandante, el «Colectivo nacional de información y de oposición a la fábrica Melox –Colectivo stop Melox y Mox–», interpuso un recurso contra el Decreto de 20 de julio de 1999, por el que se autorizaba la ampliación de la instalación nuclear «Melox» que fabrica combustibles nucleares a base de óxidos mixtos de uranio y plutonio, alegando el motivo de no haberse dado participación. Los tribunales internos rechazarán la demanda. Dicen que la asociación demandante no tiene legitimación.

*El TEDH comienza su argumentación recalcando el importante papel que juegan ante las jurisdicciones internas determinadas asociaciones en la defensa de intereses de carácter general, sobre todo en materia de medio ambiente. Destacará la línea asentada en la STEDH Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia, de 27 de mayo de 2004. Por otro lado, el TEDH recuerda que en toda sociedad democrática, en el ámbito del Convenio, el derecho a una buena administración de justicia ocupa un lugar tan eminente que una interpretación restrictiva del art. 6.1 no se correspondería con el fin de esta disposición. El Tribunal, volviendo sobre la legitimación de la demandante, indicará que de acuerdo con su objeto estatutario, se trata de una asociación de protección del medio ambiente que ha tomado como misión la de la defensa del interés general frente a un aspecto de la política francesa de gestión de residuos nucleares.*

El siguiente paso que da el TEDH es el de constatar que el objeto de la protesta era la aprobación del Decreto sin haberse realizado previamente una información pública. La Asociación se basa en el art. L. 200-1 del código rural, que consagra el «principio de participación». Según este precepto «todo ciudadano debe poder tener acceso a la información relativa al medio ambiente, incluyendo aquellas relativas a sustancias y actividades peligrosas». También hace referencia a varias directivas comunitarias que prevén la información, la consulta y participación del «público» en este ámbito. De esta manera, en el centro de las reivindicaciones del interesado se encontraba la cuestión del derecho del público a la información y a la participación en el proceso decisional al tratarse de una actividad que presentaba un peligro para la salud y el medio ambiente. En este sentido, el Tribunal trae a colación el Convenio de Aarhus y dice que este instrumento internacional incluye en el término «público» a las organizaciones no gubernamentales. A continuación, el TEDH indica que si el objeto del proceso litigioso era esencialmente la defensa del interés general, la protesta de la asociación demandante tenía un vínculo suficiente con un derecho del que se podía considerar titular. Además, *los textos comunitarios e internacionales relativos al derecho a la información y a la participación son suficientes para el Tribunal para concluir que se puede sostener «al menos de manera defendible» que ese «derecho» se reconocía en el derecho interno y que la protesta era real y seria.* Por ello, está fuera de duda de que el proceso era completamente determinante para ese «derecho». Concluirá admitiendo la demanda y declarando la aplicabilidad del artículo 6 CEDH a este caso. Habrá que esperar ahora a ver que dice la sentencia en cuanto al fondo.

\* \* \*

La jurisprudencia de Estrasburgo del año 2006 ofrece otro supuesto de hecho en el que se plantea el tema de la participación. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Stipe COKARIC y otros c. Croacia, de 19 de enero de 2006*, en la que los demandantes se quejan de la construcción de una red de alcantarillado cerca de sus viviendas, sin que se les haya dado audiencia en el procedimiento, alegando una violación del artículo 6 CEDH. Como no han agotado las vías que ofrece el ordenamiento interno, el Tribunal inadmitirá la demanda.

## 2. ARTÍCULO 7.—NO HAY PENA SIN LEY

En la sentencia *Pessino c. Francia, de 10 de octubre de 2006*, la justicia ordinaria francesa tratará de aplicar analógicamente un precepto penal para evitar, por razones de justicia, la construcción inoportuna de un nuevo hotel de magnitudes significativas. Sin embargo, se topará con la regla de oro de que *no hay pena sin ley*. Veamos con más calma los hechos y los fundamentos de derecho que conducen a esta sentencia condenatoria.

El Sr. Dominique Pessino solicita y obtiene del Ayuntamiento de Cannes una licencia para la construcción de un hotel. Tras la interposición de un recurso por

la asociación «*Information et Défense de Cannes*», el Tribunal Administrativo de Niza ordenó la suspensión de la licencia. El demandante Pessino, hizo caso omiso y las obras continuaron, aunque a su vez solicitaría y obtendría una nueva licencia. Si la Administración municipal persistía en su línea, el Tribunal Administrativo de Niza hizo lo propio anulando ambas licencias de obras. Se recurre ante la Audiencia Territorial de Grasse que sentencia la culpabilidad del demandante por ejecutar una licencia de obra mayor en contra de la orden de suspensión impuesta por el Tribunal de Instancia. Se le impone una multa de 1.500.000 Francos Franceses. En apelación, los hechos se recalifican y se considera que el demandante ha cometido el delito de realización de obras sin obtener la licencia oportuna. A continuación, se ordenará la demolición de lo indebidamente construido. Se adopta esta solución al constatar la mala fe del demandante que, a pesar de la orden de suspensión, continuó con las obras. Por consiguiente, *se establece una aplicación analógica del tipo previsto para el delito de construcción sin licencia a este supuesto de hecho que, en realidad, consistió en desobedecer la orden de suspensión de las obras realizadas en base a una licencia otorgada por el Ayuntamiento. Para solventar las deficiencias de la Ley ante la gravedad de los hechos cometidos, pues, se tendrá a la licencia como no concedida y se aplicarán las consecuencias jurídicas que se consideran equitativas a la infracción cometida.* Se trata, en consecuencia, del recurso a criterios de equidad, de justicia, para alcanzar el resultado deseado, ante la imposibilidad de llegar al mismo a través de una subsunción del supuesto de hecho en el supuesto de la norma. El demandante agotará la vía interna sin éxito.

El Sr. Pessino acudirá a Estrasburgo alegando una violación del art. 7 CEDH en el que se reconoce el principio «*No hay pena sin ley*». Se le ha aplicado una pena por un delito que no estaba tipificado en el momento de producirse los hechos, a saber, la realización de obras a pesar de la orden judicial de suspensión de las mismas.

El Tribunal recordará que si bien las autoridades nacionales se encuentran mejor situadas a la hora de interpretar el derecho interno, también es cierto que el principio de legalidad de los delitos y las penas, contenido en el artículo 7 del Convenio, prohíbe que el derecho penal sea interpretado extensivamente en detrimento del acusado, por ejemplo, por analogía (párrafo 35). Igualmente, establece que del análisis del Código Urbanístico no se desprende que de una decisión judicial que ordene la suspensión de una licencia se derive necesariamente que las obras de construcción deban ser paralizadas (¿?). En estas circunstancias, Estrasburgo considera que el demandante, a pesar de tener asesoramiento legal, no podía prever la condena penal por los hechos cometidos, por lo que se considera, finalmente, que Francia ha violado el artículo 7 CEDH. La decisión se adopta por unanimidad.

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

#### **3.1. LA VINCULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS CON EL DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: LA DOCTRINA *LÓPEZ OSTRÁ***

El segundo caso que alcanza la jurisdicción europea de Estrasburgo en torno a las molestias y otros efectos nocivos que producen o pueden producir los campos

electromagnéticos, lo aporta la Decisión de Inadmisibilidad *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006. El caso precedente es el conocido en la Decisión de inadmisibilidad *Ruano Morcuende c. España*, de 6 de septiembre de 2005.

La Sra. Katharina Luginbühl, sensible al fenómeno del «electrosmog», que se refiere a las molestias producidas por la contaminación generada artificialmente por campos eléctricos y magnéticos, acude a la vía administrativa y contencioso-administrativa para impedir que se incremente el número de antenas de telefonía móvil en su área. A pesar de que la demandante no consigue un resultado favorable, la Decisión da muestra del juicio de ponderación que se debió llevar a cabo en las instancias internas. Destaca, en esta línea, la sentencia del Tribunal Federal suizo en la que se hace mención de un estudio reciente realizado por la Oficina Federal de Medio Ambiente, Montes y Paisaje, en el que se consideran los daños que las antenas de telefonía móvil pueden producir en la salud de las personas en relación con los límites permitidos por la legislación suiza. Es indicativo, en este sentido, que en la sentencia se señale, recogiendo los resultados del estudio, que «es probable que la exposición a teléfonos móviles provoque ciertos efectos, particularmente una modificación de las ondas cerebrales, así como síntomas menos específicos, como dolor de cabeza, agotamiento, dificultades de concentración e insomnio (...)». Continúa diciendo que son efectos no probables por debajo de los límites establecidos por la legislación suiza. Por el contrario, sobrepasar los límites de radiación electromagnética que prevé el derecho interno, puede producir, según el estudio del Gobierno, efectos más graves como leucemia o tumores cerebrales. Por otro lado, el Tribunal Federal también indica que no hay ninguna investigación científica sobre los *efectos directos* que pueden producir las antenas de telefonía móvil en las personas que residen en áreas cercanas. Por consiguiente, dice el Tribunal, dado el estado del conocimiento científico actual sobre el tema, es prematuro dar una solución definitiva al problema. Tras constatar que el Gobierno suizo periódicamente está realizando estudios para revisar los límites de radiación electromagnética permitidos, el Tribunal únicamente puede decidir de acuerdo con los parámetros establecidos.

La demandante acude ante Estrasburgo alegando varias violaciones de derechos. En primer lugar, dice que no se le ha dado audiencia. El Tribunal, admitiendo las alegaciones de las partes, dice que en este caso debe primar el principio de economía procesal porque el carácter eminentemente técnico de la materia a discernir hace inocua la comparecencia de la demandante. Por consiguiente, considera manifiestamente infundada la alegación de violación del art. 6.1 CEDH.

También dice la Sra. Luginbühl que se ha violado su derecho al respeto de la vida privada y domiciliar. El TEDH, recordando la doctrina sentada en casos anteriores sobre actividades molestas (*Moreno Gómez c. España*, de 16 de noviembre de 2004; *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 7 de agosto de 2003), reconoce que la violación del derecho al domicilio no sólo se produce con penetraciones físicas ilegítimas, sino que también a través de inmisiones como el ruido, los olores y otras injerencias, siempre que sean de tal gravedad que impidan disfrutar del domicilio en condicio-

nes normales. A continuación, el TEDH asevera que: 1) la demandante vive en el perímetro donde se van a instalar las antenas; y 2) el Tribunal Federal ha reconocido que es una persona sensible al fenómeno del «electrosmog», por lo que el artículo 8 CEDH es aplicable. El Tribunal constata la especial diligencia de las autoridades suizas, en concreto, del Tribunal Federal, al valorar los estudios realizados por centros de investigación. También destaca el estado de incerteza científica existente a nivel internacional. Por último, comprueba que los límites de radiación electromagnética permitidos por la legislación suiza se han establecido teniendo en cuenta a las personas especialmente sensibles al electrosmog. Por todo ello, no se considera que se deban exigir medidas de protección más amplias, prevaleciendo el amplio margen de discrecionalidad que se otorga a los Estados en materia ambiental, así como el interés general de disponer de una red integral de telefonía móvil. Por consiguiente, también inadmitirá en relación con el artículo 8 CEDH.

### 3.2. IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los últimos tiempos viene haciéndose eco de los importantes avances que se dan en materia de medio ambiente a nivel europeo. Se está formando, de esta manera, un cuerpo de sentencias que incorporan en el seno de los derechos humanos, técnicas procedimentales de destacada importancia en la protección de un ambiente saludable. Antes se han ofrecido ejemplos en relación con la participación ciudadana en el proceso de decisión y ahora me referiré a la técnica de la evaluación de impacto ambiental glosando casos concretos. La primera sentencia que inició esta línea fue *Taskin y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2004, en la que se presentaba el Convenio de Aarhus como derecho internacional relevante al caso. En el año 2006 encontramos varias decisiones que recogen esta idea. La más temprana ha sido la sentencia *Öçkan y otros c. Turquía*, de 28 de marzo de 2006. En este caso, muy similar a la sentencia *Taskin y otros*, los demandantes, 315 ciudadanos turcos residentes en Bergama, interponen un recurso contra la decisión de otorgar un permiso para la extracción de oro de una mina. Argumentan que la utilización de cianuro durante la extracción puede producir riesgos para la salud y el ecosistema local. En primera instancia se rechaza su demanda. Sin embargo, el Tribunal Supremo, siguiendo la evaluación de impacto realizada y otros informes, concluyó que dada la situación geográfica de la mina y la geología de la zona, el permiso no se ajustaba al interés general, en base a los riesgos ambientales y a la salud de las personas. La eficacia de la contundente respuesta del Tribunal Supremo, sin embargo, se ralentizaría por las autoridades administrativas: tardaron más de 10 meses en ejecutar la sentencia. Además, cuatro años después, el Gobierno, atendiendo a un Informe presentado por el Instituto turco de investigación científica y técnica, autorizaría de nuevo el inicio de las actividades extractivas. Los demandantes impugnan la nueva medida y solicitan como medida cautelar la suspensión de la ejecución del permiso. El Tribunal Supremo ordena la suspensión de las actividades extractivas pero la Administración ignora la decisión judicial.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no observa razón alguna para apartarse del criterio del Tribunal Supremo turco y va a condenar a Turquía, en consecuencia. La concesión del permiso para realizar las actividades extractivas no se ajustaba al interés público. Considera que la violación constante de las garantías procedimentales de los afectados, en relación con la inejecución de la sentencia durante un período de más de 10 meses y la inejecución de la orden de suspensión de las actividades, han interferido injustificadamente en el derecho al respeto de la vida privada y familiar de los demandantes (art. 8 CEDH). Igualmente, se considera que se ha producido una injerencia en el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH).

En otro caso, sobre concesión de licencias para la realización de actividades de almacenamiento y tratamiento de residuos peligrosos, me estoy refiriendo a la sentencia *Giacomelli c. Italia*, de 2 de noviembre de 2006, el TEDH establecerá con contundencia que el incumplimiento de la obligación de realizar una evaluación previa de impacto ambiental de una actividad potencialmente peligrosa y la privación del derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de concesión de la licencia, así como del derecho a obtener la suspensión de la licencia, si procede, supone una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante.

Finalmente, en el caso *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina c. Rusia*, de 26 de octubre de 2006, el TEDH vuelve a condenar a Rusia por el incumplimiento de las obligaciones positivas de la Administración ante el peligro potencial en la salud de las personas que implican las emisiones contaminantes de una planta de producción de acero en el municipio de Cherepovets (noreste de Moscú). Se trata de la instalación que provoca un mayor índice de contaminación de todo el Estado. Según fuentes oficiales, el nivel de emisiones contaminantes en Moscú, que cuenta con más de 10 millones de habitantes, durante 2003 fue de 97 mil toneladas. En Cherepovets, con tan sólo 350.000 habitantes, la cifra alcanzaba las 349 toneladas.

Las demandantes son un grupo de vecinas cuyos hogares se encuentran en la zona de seguridad establecida que, en teoría, debía servir para separar la planta de las zonas residenciales del pueblo. El Tribunal de Estrasburgo considera que Rusia podría haber adoptado diferentes medidas para salvaguardar la salud de las demandantes frente a la contaminación atmosférica producida por la fábrica. Por ejemplo, el realojo de las demandantes en una zona más segura o procurar la reducción de las emisiones tóxicas. Al no adoptar medidas efectivas, el TEDH considera que Rusia ha violado el derecho al respeto del domicilio de los demandantes. Esta sentencia viene a ser una repetición de una anterior condena, en el caso *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005, promovido por otra vecina de la planta contaminante. Al no actuar, Rusia recibe, por tanto, un nuevo aviso.

### 3.3. PROTECCIÓN DEL PAISAJE

En la Decisión de Inadmisión *Leanne CODONA c. el Reino Unido, de 7 de febrero de 2006*, vuelve a plantearse el conflicto entre la protección del paisaje a través de los instrumentos de ordenación territorial y el respeto de las tradiciones de las minorías. En concreto, el estilo de vida en caravana que siguen conservando un buen número de gitanos europeos.

En este caso, la demandante se había instalado con su caravana en una zona no permitida. Como consecuencia, la Administración procede a ordenar el desalojo, pendiente todavía en el momento en el que Estrasburgo se pronuncia con esta Decisión. En el ámbito interno las autoridades intentaron localizar otro lugar en el que la demandante pudiese asentarse legalmente. No obstante, en ese momento no había sitios disponibles en la localidad. A cambio, le ofrecieron un alojamiento convencional, de conformidad con la *Housing Act 1996*, vivienda que la demandante rechazaría debido a su modo tradicional de vida en caravana.

El TEDH dirá que no se puede exigir a un Estado la obligación de proporcionar alojamiento a sus ciudadanos si no tiene posibilidad para ello. Constata que las autoridades han intentado ofrecer a la demandante un lugar donde poder asentarse en el medio rural pero no han encontrado lugares disponibles. A cambio, le han ofrecido alojamiento sedentario, del que sí disponían. Alojamiento que sería temporal hasta que quedase una plaza libre para instalar la caravana. Por ello, Estrasburgo dice que el Estado no ha incumplido sus obligaciones positivas en relación con el artículo 8 CEDH.

### 4. ARTÍCULO 10.–LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En la sentencia *Mamère c. Francia, de 7 de noviembre de 2006*, el Sr. Noël Mamère, miembro del partido «Los Verdes», ex diputado del Parlamento Europeo y alcalde del municipio de Bègles, participó como comentarista en el programa de televisión «*Tout le monde en parle*», emitido por *France 2*. Al hilo de la conversación, otro comentarista evocó el accidente de la central nuclear de Tchernobyl, de 26 de abril de 1986. El demandante intervendría e hizo referencia al Sr. Pellerin, Director del Servicio Central de Protección contra las radiaciones ionizantes en la época en la que se produjo el accidente. El demandante, por la actuación que el Sr. Pellerin tuvo durante la tragedia, dijo que era un personaje siniestro «que no paró de contarnos que Francia era tan fuerte –complejo de Astérix– que la nube de Tchernobyl no había traspasado nuestras fronteras». Este es el comentario en virtud del cual se considera en el ámbito interno que el Sr. Mamère cometió el delito de difamación contra funcionario público, delito previsto en los artículos 29 y 31 de la Ley de 29 de julio de 1881, sobre libertad de prensa. El demandante, a juicio de los tribunales internos, con su comentario, únicamente tenía como propósito difamar, atentar contra el honor y la reputación del Sr. Pellerin.

Antes de conocer la argumentación del Tribunal de Estrasburgo, es necesario ofrecer una serie de datos sobre el organismo que dirigía el Sr. Pellerin en el momento de la tragedia, así como otros elementos colaterales que parecen de interés, al ser traídos a los hechos, lo que denota su relevancia para el caso.

El Servicio central de Protección contra las Radiaciones Ionizantes, bajo la tutela de los Ministerios de Sanidad y Trabajo, tenía como misión supervisar el nivel de contaminación del territorio y avisar a sus ministros en caso de alerta. Fue sustituido por la Oficina de Protección contra las Radiaciones Ionizantes. El Sr. Pellerin fue llamado el pasado 31 de mayo de 2006 por el juez de Instrucción de la Audiencia Territorial de París a consecuencia de una demanda interpuesta por pacientes de cáncer de tiroides, por la Comisión de Investigación y de Información Independientes sobre Radioactividad y la Asociación francesa de Enfermos de Tiroides. Los demandantes alegan que los servicios oficiales mintieron e infravaloraron la contaminación del suelo, del aire y de los alimentos, derivada del accidente de Tchernobyl.

El Tribunal comienza recalcando que *nos encontramos ante un caso en el que el artículo 10 CEDH exige un elevado nivel de protección de la libertad de expresión*: por una parte, los comentarios del demandante se referían a cuestiones de interés general, a saber, la protección del medio ambiente y de la salud pública; por otra, el interesado se expresó en su calidad de representante popular y en el marco de su vinculación ecologista, por lo que sus comentarios revelaban la expresión del político o del «militante». En esta línea, el Tribunal recuerda que *en los debates de interés general se permiten comentarios algo inmoderados*. En el caso concreto, la expresión del Sr. Mamère era sarcástica, pero no rebasó los límites de la exageración o de la provocación admisibles. Además, el Tribunal no observa una grave ofensa.

El Tribunal también considera la condición de funcionario del afectado en el momento al que se refiere el demandante. Sin embargo, en el momento en el que el demandante realiza sus apreciaciones, el Servicio ya no existía y el Sr. Pellerin ya no estaba en activo.

Teniendo en cuenta el debate de interés general en el que se inscribían los comentarios del demandante, la condena por difamación, dice el Tribunal, no ha sido proporcionada y por consiguiente, no era necesaria en una sociedad democrática. Por ello, el Tribunal entiende, por unanimidad, que se ha violado el art. 10 CEDH, es decir, que Francia hizo mal condenando penalmente al líder ecologista.

## **5. PROTOCOLO ADICIONAL NÚM. 1 AL CEDH. ARTÍCULO 1.-PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD**

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

En la sentencia recaída en el caso *Athanasiou y Otros c. Grecia*, de 9 de febrero de 2006, el Ministerio Griego de Hacienda, Transporte y Comunicaciones decide

expropiar parte de las propiedades de los demandantes para construir una infraestructura ferroviaria destinada a trenes de alta velocidad. Se prevé incluso que habría de pasar un tren cada 20 minutos. En el proyecto también figuraba la construcción de un puente sobre la propiedad de los demandantes, por donde igualmente pasarían los trenes. El terreno restante no afectado por la expropiación se convertía en suelo no edificable y las vías del tren quedaban a menos de 5 metros de los chalés de algunos de los demandantes. El problema estribaba entonces en que se había pagado por lo expropiado, pero ninguna compensación se había previsto para la parte de la finca no expropiada, que quedaba enormemente degradada.

El Sr. Xanthi Athanasiou y el resto de expropiados solicitan una indemnización especial (*«indemnit  speciale»*) con respecto de las partes no expropiadas de sus propiedades. Entendían que las obras provocarían una depreciación de su valor de mercado. La jurisprudencia del Tribunal de Casación tradicionalmente había denegado una indemnización especial como consecuencia de los daños ocasionados por obras similares. Sin embargo, la tendencia, como se recoge en la Sentencia, cambia en una reciente sentencia (31/2005, citada en el párrafo 18).

Los demandantes acuden a Estrasburgo, una vez agotada la vía interna, invocando una violación de sus derechos de propiedad, dado que las decisiones judiciales les denegaron una indemnización especial con respecto a las parcelas no expropiadas.

El Tribunal de Estrasburgo destaca, de acuerdo con doctrina jurisprudencial consolidada, que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación en materia de ordenación del territorio. No obstante, también señala que intervendrá si la apreciación nacional carece manifiestamente de una base razonable (párrafo 23). En segundo lugar, reconoce que las partes de propiedad cuyo valor de mercado ha decrecido, no han sido expropiadas. Sin embargo, *las obras han restringido sus derechos de libre uso de la propiedad*. No se discutía por las partes que las obras contribuyeron directamente a una caída sustancial del valor de las propiedades. *Los demandantes, añade el Tribunal, sufrirían molestias como consecuencia de la reducción de las vistas, la polución sonora y las constantes vibraciones, con lo que «el horizonte de sus propiedades quedaría definitivamente obstruido»* (párrafo 25). Al denegar una indemnización por la depreciación de las partes no expropiadas de sus propiedades, el Tribunal de Casación –dice el TEDH– no respetó el justo equilibrio que se tiene que dar entre la protección de los derechos individuales y los requerimientos del interés general. Concluye, por unanimidad, que se ha violado el derecho de propiedad de los demandantes, apuntando el cambio jurisprudencial que se ha dado en esta materia en Grecia.

Como hay nuevos elementos significativos –éste de la devaluación medioambiental–, *con esta sentencia el Tribunal de Estrasburgo cambia la línea que había mantenido en relación con supuestos de hecho referentes al valor de la parte no expropiada de una propiedad* (por ejemplo, *Interoliva ABEE c. Grecia*, de 16 de mayo de 2002 y *Azas c. Grecia*, de 19 de septiembre de 2002).

Tan sólo cinco días después, el Tribunal tendrá ocasión de pronunciarse sobre un supuesto de hecho similar. No obstante, algunos elementos diferentes a los del caso anterior provocarán que la decisión en este caso sea inversa. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Emmanouil ORFANOS y Zacharenia ORFANOU c. Grecia*, de 14 de febrero de 2006. En este caso, como los demandantes decidieron construir un apartamento tras la decisión administrativa de expropiación para la implantación de una línea de ferrocarril, no tendrán derecho a recibir una indemnización especial por la depreciación del valor de la parte de su propiedad no expropiada. El Tribunal, concretamente, dice que «es evidente que los demandantes han decidido con pleno conocimiento de causa invertir más en su solar expropiado y que no les ha pillado desprevenidos la medida de expropiación». Por consiguiente, el Tribunal reacciona ante la picaresca de los demandantes de intentar obtener un beneficio simulando un daño producido por la Administración.

## 5.2. CONFIANZA LEGÍTIMA Y PROTECCIÓN TERRITORIAL

La Decisión de Inadmisión *Tommaso GALTIERI c. Italia*, de 24 de enero de 2006, ofrece un supuesto de hecho que se ha producido en España en algunas ocasiones. Me refiero a los casos de adquisición de un solar confiando en un determinado planeamiento y la posterior afectación ambiental de la propiedad impidiendo su construcción.

Los hechos acontecen en la región de Apulia (*Puglia*, en italiano), situada al sudeste de Italia, bañada por el Mar Adriático. El 19 de enero de 1976, el Consejo de Gobierno del municipio de Gravina de Puglia clasificó el solar del demandante como suelo urbanizable. En 1981 el demandante presentó un proyecto para la construcción de un inmueble. La comisión de urbanismo lo informó favorablemente. Sin embargo, la Administración no contestó. El silencio en este caso se entendía desestimatorio. En 1994, en el marco del examen de un nuevo plan de urbanismo, el Consejo regional de Apulia decidió destinar el solar del demandante a parque privado e impuso una prohibición de construir. La finalidad era proteger el conjunto paisajístico formado por un hotel peculiar y el parque que le rodeaba (conjunto denominado «*Villa d'Ecclesis*»), situado junto a la propiedad del Sr. Galtieri. Las expectativas del interesado de poder llevar a cabo su proyecto de construcción se frustraron.

El Tribunal constata que la afección de los bienes del demandante a un parque privado tenía como base legal el plan de urbanismo adoptado por el Consejo Regional. El fin de las restricciones impuestas al demandante era la protección de los inmuebles que tenían un valor histórico y cultural y el establecimiento de un «pulmón verde» en el pueblo. El TEDH recoge lo dicho por el Tribunal Supremo italiano en el bien entendido que la injerencia tenía como finalidad preservar la naturaleza, lo que, a modo de ver del Tribunal, responde a uno de los imperativos de las comunidades locales y encaja en el seno del 2º párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1. Tenía igualmente la finalidad de proteger el patrimonio

cultural, cuya importancia, dice el Tribunal, ha sido remarcada por el Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural en la sociedad, adoptado el 27 de octubre de 2005.

Queda por determinar si se ha realizado un justo equilibrio entre el interés general y los intereses individuales. El Tribunal observa que la medida de clasificación prevista en el plan urbanismo es impugnada por el demandante en lo que concierne a la imposibilidad de construir. El demandante no ha alegado que la medida litigiosa le haya impedido utilizar su solar de otra manera. El Tribunal constata, además, que el demandante no ha demostrado que se haya visto obligado a modificar el uso de su terreno como consecuencia de la afectación de su propiedad. El Tribunal subraya igualmente que el demandante ha comprado su solar el 22 de diciembre de 1973 y alrededor de dos años después, el 19 de enero de 1976, el solar en cuestión ha sido clasificado como suelo urbanizable. Sin embargo, no ha sido hasta cinco años y nueve meses después que el demandante iniciara los trámites necesarios ante la administración municipal para obtener la aprobación de un proyecto de construcción de un inmueble, habiendo corrido el riesgo de un posible cambio de destino del terreno desde que adquirió el solar. El Tribunal considerará la pasividad del demandante con el fin de establecer el juicio de ponderación que se debe realizar en esta materia. En particular, si un individuo deja pasar un largo período de tiempo antes de solicitar un permiso de construcción, el Tribunal podrá estimar que ello manifiesta una falta de interés o de un interés fiable en el proyecto de construcción. En este marco, *hay que tener en cuenta que en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la reglamentación es comúnmente admitida y practicada. En efecto, si los titulares de derechos de crédito pecuniarios disponen de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ámbitos que conllevan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos.* De esta manera, atendiendo al largo período de tiempo transcurrido antes de iniciar los trámites necesarios para la construcción, el particular ha corrido el riesgo de un cambio en el destino de su bien. A la luz de todo ello, el Tribunal estima que el demandante ha contribuido él mismo a la pérdida de oportunidad en cuanto a la posibilidad de construir en su solar.

El demandante también argumentaba que el destino de su solar a parque privado no era la manera más eficaz de proteger el medio ambiente, siendo deseable, por el contrario, proceder a la expropiación. El Tribunal recuerda que en un ámbito tan complejo y difícil como la ordenación de las ciudades, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación en la gestión de la política urbanística. En ausencia de una actuación manifiestamente arbitraria o irrazonable, el Tribunal no sustituirá su propia apreciación por la de las autoridades nacionales en cuanto a los medios más apropiados para alcanzar los fines de esa política. En este caso concreto, la reserva del terreno a un parque privado ha implicado la prohibición de construir y la protección de un espacio verde en la ciudad, impidiendo construir nuevos edificios junto a la Villa d'Ecclesis, que las autoridades italianas quieren proteger por su valor histórico y cultural. A modo de ver del

Tribunal, nada prueba que la expropiación del solar hubiese contribuido mejor a alcanzar los fines de interés general. Por otro lado, el Tribunal reconoce que la expropiación hubiese conllevado un derecho de indemnización del demandante. La ausencia de indemnización será, por lo tanto, uno de los factores a tener en cuenta para establecer si se ha respetado un justo equilibrio. El Tribunal resuelve esta cuestión indicando que el demandante ha impugnado el plan ante los tribunales y, por consiguiente, ha tenido la oportunidad de defender sus intereses, y no parece que la solución adoptada por el Tribunal Supremo italiano sea arbitraria desde la perspectiva de la apreciación de los hechos y de la interpretación del derecho. Por todo ello, inadmite la demanda.

### **5.3. UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS TERRITORIALES E INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS**

La Decisión *Saarenpkän Loma Ky c. Finlandia*, de 9 de mayo de 2006, nos traslada al municipio de Valkeala, situado en una destacada región del sudeste de Finlandia, que cuenta con paisajes de singular belleza, caracterizados, primordialmente, por sus lagos y profundas zonas selváticas. Al parecer o estos méritos se traducen en importantes recursos turísticos de la región. De hecho, el turismo y la industria de la construcción, son dos de las principales fuentes de ingresos económicos de la zona.

La demandante, Saarenpkän Loma Ky, es una sociedad limitada cuya principal actividad consiste en la construcción y alquiler de casas de vacaciones así como la prestación de servicios de viaje. Sus propietarios son el Sr. Kari Saarenpkä y la Sra. Eevaliisa Saarenpkä. Cuatro de sus casitas de vacaciones están situadas en la zona boscosa de Repovesi, en el municipio de Valkeala. Las propiedades de los demandantes rodean un lago y algunas de ellas están afectadas por un plan de ordenación del mismo. La sociedad demandante solicitaría a la Administración del condado la concesión de un permiso excepcional para construir cuatro cabañas y una sauna en una zona no afectada por el plan. La Administración, siguiendo la opinión autorizada del Consejo Nacional Forestal, denegó la solicitud al constatar que las nuevas construcciones afectarían a una zona incluida en el Programa Nacional de Protección. En concreto, el Consejo, de conformidad con la Ley sobre Edificación (arts. 123.1 y 132.1) consideró que el proyecto impediría poner en práctica un plan de ordenación previsto. Además, los derechos edificatorios ya se habían establecido y no se podían conceder más. La demandante recurrirá el acto ante el Ministro. El superior jerárquico, no obstante, también denegará la autorización basándose en los mismos motivos que la Administración del condado. La sociedad demandante acudirá a la vía judicial. El Tribunal Supremo finlandés, sin embargo, diría que las pequeñas dimensiones del proyecto no obstruían la puesta en práctica del plan. Por consiguiente, se daban las condiciones legales para excepcionar la regla general prevista en el instrumento de ordenación. Anuló las decisiones administrativas y, de acuerdo con lo previsto en el derecho interno, re-envió el asunto al Centro Ambiental del Sudeste de Finlandia (*Kaakkois-Suomen ympäristökeskus*,

*Sydöstra Finlands miljöcentral*). El Centro, sin embargo, denegaría la licencia debido a que se pensaba proteger la zona. Añadió que todo proyecto que se pensase realizar en la zona debía tomarse en consideración en relación con los planes de protección [art. 123.b) 1, 137.d) 2 de la Ley sobre Edificación]. La sociedad demandante recurre ante el Ministro. En alzada, haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Supremo finlandés, se otorgará la licencia. No obstante, el Centro Ambiental, en un intento de salvaguardar los intereses de la ordenación del territorio que se tiene previsto establecer en la zona, y haciendo uso de los poderes que le otorga la legislación aplicable en estos casos, prohíbe cualquier actividad que pueda poner en peligro el estado natural del área, aplicando el art. 55 de la Ley de Protección de la Naturaleza de 1996. La moratoria entraba en vigor inmediatamente y tenía una duración de dos años. Hizo referencia, en primer lugar, al Programa de protección de los lagos, en el que se indica que las autoridades deben proteger las áreas designadas, como la de Repovesi, en su estado natural; y, en segundo lugar, a varios inventarios ecológicos, en los que se recoge la zona por sus excepcionales valores naturales. La sociedad demandante no recurriría esta decisión. Antes de que transcurrieran los dos años de moratoria, el Centro comenzó el procedimiento expropiatorio. La sociedad demandante recurrió sin éxito ante el Tribunal Supremo finlandés. No recurrió, por el contrario, la decisión indemnizatoria realizada por el Tribunal de Mikkeli.

La demandante acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su derecho de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH) y sus derechos procedimentales (art. 6 CEDH).

En primer lugar, la sociedad demandante considera que desde 1993 a junio de 2002, tiempo que duró el procedimiento, ha sido privado de su propiedad sin indemnización. Destaca que antes de la expropiación, durante la fase de la moratoria, los propietarios, de acuerdo con el derecho aplicable, no tienen derecho a indemnización. Por otro lado, subraya que el uso de cuatro cabañas y una sauna por los excursionistas favorecería el uso recreativo en armonía con los valores ambientales.

El Tribunal constata que las decisiones administrativas y judiciales en relación con la denegación de licencias por motivos excepcionales, la moratoria y la expropiación tienen una base legal en el derecho finlandés. Además, perseguían un interés general: prohibir la construcción de una zona incluida en un programa de protección de los lagos y sus orillas. En relación con el test de proporcionalidad, el TEDH constata que aunque la sociedad demandante ha sufrido un período de incerteza desde 1993 a 1999 sobre las posibilidades de llevar a cabo el proyecto, el Sr. Saarenpkä era propietario del suelo desde 1980 y debía saber que las instalaciones recreativas que proponía no cumplían con las exigencias del planeamiento desde 1986, fecha en la que se adoptó el instrumento de ordenación. Por consiguiente, no tenía ninguna expectativa legítima de construir, a menos que se le concediese la licencia por motivos excepcionales. En relación con la duración del procedimiento, el Tribunal indica que el conjunto de instancias a las que se recurre

y, en concreto, las decisiones obtenidas, permiten obtener un mejor equilibrio del interés general con los intereses individuales. Durante ese período, además, el demandante podía hacer uso de su propiedad de conformidad con el planeamiento. Por todo ello, concluye que, de los datos que constan en el expediente, parece que se ha llevado a cabo un criterio correcto de proporcionalidad entre los intereses generales, la salvaguarda del estado natural de la zona, y los intereses individuales, por lo que inadmite la demanda en este punto. Merece ser destacada esta decisión por la búsqueda de equilibrio que representa y por su sensibilidad ante los problemas ambientales.

En relación con la duración del procedimiento en sí misma considerada (art. 6 CEDH), en cambio, admitirá la demanda.

\* \* \*

En la Decisión de Inadmisión *VALICO S.r.l. c. Italia*, de 21 de marzo de 2006, asistimos a un conflicto entre dos recursos turísticos: un hotel y el territorio que le sirve de soporte.

El plan de urbanismo del municipio de Bardonecchia (Turín) designó una zona como apta para acoger instalaciones hoteleras. En su virtud, el Ayuntamiento firmó un convenio con la sociedad demandante para la construcción de un hotel de 12.000 metros cúbicos. Al tratarse de un lugar de especial valor natural y paisajístico, el Consejo Regional del Piamonte debía autorizar el proyecto estableciendo las condiciones necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y del paisaje. Una vez obtenidos los permisos oportunos, la sociedad demandante, al construir el hotel, desplaza las instalaciones 958 metros cuadrados, quebrando, de esta manera, lo estipulado en la licencia. En la zona ocupada ilegalmente se proyectaba crear una zona verde. El Ayuntamiento, de conformidad con lo previsto por la Ley en estos casos, impone una multa correspondiente al 100% del valor de la obra realizada abusivamente. La cantidad fue de 1.385.260 euros. La sociedad demandante recurre sin éxito en la vía interna. En Estrasburgo reclamará una violación de su derecho al respeto de los bienes. Considera desproporcionada la reacción de la Administración habida cuenta que, a su modo de ver, las instalaciones no habían producido daño al paisaje. El TEDH comenzará su línea argumental constatando que la sociedad demandante ha sido sancionada de conformidad con el art. 16.5 de la Ley regional 20/1989, según la cual, toda persona responsable de construir una obra en contravención con la licencia otorgada por la autoridad regional competente, será sancionada con una multa correspondiente al valor de la obra ilegalmente realizada. El Tribunal subraya que el texto legal no indica que la multa en cuestión no pueda ser impuesta en caso de ausencia de perjuicio probado al paisaje. En cualquier caso, destaca que la medida tenía como fin legítimo proteger el paisaje y ordenar el territorio de una manera racional y compatible con el respeto del medio ambiente. Es decir, atendía un fin de interés general.

Para concluir el análisis de la justificación de la injerencia en el derecho de propiedad, el Tribunal examinará si se ha producido un justo equilibrio entre las

exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del particular. En primer lugar, el Tribunal, frente a la argumentación de la demandante de que la nueva ubicación del hotel no afectaba al medio ambiente, subraya que *el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia*. En este sentido, *la imposición de una multa con el fin de disuadir del incumplimiento de la normativa urbanística entraría dentro del margen de apreciación que el Tribunal deja a los Estados a la hora de formular sus políticas territoriales*. No obstante, considera que la cuantía de la multa, aunque pueda parecer excesiva, es proporcional a la envergadura del proyecto. Además, enfatiza el Tribunal, las autoridades regionales no han ordenado la demolición del inmueble abusivamente construido, pudiendo, la sociedad demandante, mantener intacto su derecho de propiedad y su derecho a explotarlo con fines lucrativos. A este respecto, el Tribunal recuerda que recientemente ha estimado en la sentencia *Saliba c. Malta, de 8 de noviembre de 2005*, que la orden de demoler un inmueble construido sin autorización es compatible con el artículo 1 del protocolo adicional núm. 1. Por todo ello, decide inadmitir la demanda.

#### 5.4. UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS PESQUEROS Y PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

En la Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia, de 12 de diciembre de 2006*, se plantea un tema recurrente en los países nórdicos: las limitaciones que se establecen a los derechos de pesca para alcanzar un uso sostenible de los recursos piscícolas.

El Sr. Juhani Taivalaho tiene dos propiedades a las orillas del río Teno, fronterizo entre Finlandia y Noruega. Las propiedades incluían zonas hídricas. Sin embargo, su residencia habitual se encontraba en Rovaniemi, un pueblo situado fuera del valle del río Teno. Desde el último tercio del siglo XIX Finlandia y Noruega han concluido Tratados sobre pesca en el río. La finalidad del último Tratado firmado, aplicable a este caso, es proteger y mantener las reservas de determinadas especies pesqueras, como el salmón, para preservar la biodiversidad local y la productividad natural. Para hacer efectiva esta finalidad y a la vez garantizar un equilibrio territorial y la cohesión social, los residentes del valle del Río Teno se encuentran en una posición privilegiada con respecto de aquellos propietarios que viven fuera en relación con el coste de la licencia de pesca y el equipo permitido para realizar esta actividad. A pesar de esta normativa, el demandante pescaría sin pagar la licencia requerida para aquellos que no son residentes en el valle sirviéndose, además, de utensilios prohibidos por la normativa. Como consecuencia, el demandante fue multado. Agotaría sin éxito la vía interna.

El demandante acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos argumentando que el Tratado concluido entre Finlandia y Noruega viola su derecho al goce pacífico de su propiedad porque no pudo pescar libremente en las zonas del

río Teno incluidas en su propiedad. Igualmente invoca una violación del art. 14 CEDH, alegando que la regulación pesquera le discrimina en relación con su libertad de elegir residencia.

El TEDH constata que efectivamente se ha producido una interferencia en el derecho de propiedad del demandante. Habrá que ver si estaba justificada, de acuerdo con el *test* previsto en el 2º párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1. En primer lugar, el Tribunal observa que la restricción estaba prevista en la Ley y que atendía al interés general, a saber, la protección de las reservas naturales de salmón y la salvaguarda de los medios de subsistencia de la población local derivados de la pesca de salmón. A continuación, Estrasburgo realizará el juicio de proporcionalidad entre la interferencia en los derechos de propiedad del demandante y el interés general perseguido. En este ámbito, el Tribunal observa que la regulación pesquera, aunque requería al demandante la obtención de una licencia más costosa que la que debían obtener los residentes, no extinguía completamente el derecho de pesca en la zona litigiosa. Además, al adquirir su propiedad, debía conocer las restricciones. Por todo ello, el Tribunal considera que la interferencia en el derecho de propiedad del demandante estaba justificada, y perseguía, de una manera proporcionada, el legítimo interés general de la protección de las reservas pesqueras.

En relación con la invocación del art. 14 CEDH, el Tribunal recuerda que este precepto no tiene una existencia independiente. Sólo tendrá efectos en relación con los derechos y libertades previstos en otros artículos del Convenio o de los Protocolos. Según la jurisprudencia del Tribunal, una diferencia de trato es discriminatoria, de conformidad con el art. 14, si no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un fin legítimo o si no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido. Igualmente, el TEDH constata que en este ámbito los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación. El Tribunal señala que, en este caso concreto, de acuerdo con las razones ofrecidas por el Gobierno, no hay motivos para dudar que había una justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato entre no residentes y residentes del valle del Río Teno en relación con el coste de la licencia y los métodos de pesca. El TEDH, recogiendo las razones aportadas por el Gobierno, constata que *las restricciones tenían como fin la protección de las reservas pesqueras sin menoscabar los medios de subsistencia de la población residente, población que, al pertenecer a las zonas periféricas del país, no gozaban de las mismas oportunidades laborales que los ciudadanos de otras zonas del Estado, por lo que será proporcional establecer un trato preferencial en materia de pesca, actividad que es su principal medio de vida*. El principio de proporcionalidad, dice el Tribunal, también ha sido respetado. Por todo ello, considera que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, tenido en consideración de una forma aislada y conjuntamente con el artículo 14 CEDH.

### 5.5. DOMINIO PÚBLICO FORESTAL Y RESPETO DE LOS BIENES

En la Decisión de Inadmisión *akir Turul ANSAY y otros c. Turquía*, de 2 de marzo de 2006, se presenta un supuesto de hecho de tensión entre los criterios proteccionistas de zonas especialmente sensibles con respecto de las perspectivas edificatorias, en ocasiones ilusorias, en base al derecho de propiedad.

En 1980 el Sr. akir Turul Ansay y las Sras. Umay Özbudun y Semra Güreli (los demandantes), heredaron de su madre una parcela de 460 metros cuadrados, en la pequeña isla de Burgaz, en el Mar de Mármara. Se trata de un ecosistema especialmente protegido dadas sus reducidas dimensiones (menos de 2 kilómetros) y sus condiciones naturales singulares. Serán factores determinantes que justificarán la respuesta firme de la Administración ante intentos urbanizadores.

Los demandantes solicitan y obtienen una licencia de obras. Esta licencia sería anulada dos años después. La Dirección General de Montes informó a los demandantes que, según los planos que constan en el catastro, el terreno de los demandantes estaba protegido desde 1943, en virtud de la delimitación de zonas forestales que se realizó bajo la vigencia de la Ley 3116, de Montes. Los demandantes acuden a la vía judicial impugnando la clasificación de su terreno como zona forestal. En primera instancia, el Tribunal realiza un cuidadoso análisis técnico para decidir, basándose en informes de expertos, visitas al lugar, fotografías y hojas cartográficas de la región. Constata que la propiedad corresponde al demanio forestal, destacando la singularidad de la flora de la zona, bien que una parte del terreno –unos 70 metros cuadrados– había sido excluido del ámbito demanial porque la vegetación había perdido la calidad de la flora forestal. Los demandantes, a pesar de la rotundidad del fallo del Tribunal de primera instancia, no se rinden y recurren sin éxito en casación.

Tras agotar la vía interna interponen un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que la protección forestal de su propiedad así como el fallo desestimatorio del Tribunal de primera instancia, han violado sus derechos de propiedad. El TEDH comenzará su proceso argumentativo apuntando que:

«(...) a día de hoy, no ha habido una expropiación ni formal ni material. De la misma manera, el hecho de que un terreno se clasifique como «forestal» no conlleva la privación de la propiedad (...). Sin embargo, ciertas limitaciones necesarias derivan de la naturaleza forestal del suelo, como la prohibición de construir (...). Sin duda, esta limitación de la libre disposición del derecho de uso constituye una injerencia en el disfrute de los derechos que los demandantes tienen como propietarios»

Estrasburgo proseguirá analizando el supuesto de hecho tomando en consideración si la injerencia estaba justificada de acuerdo con las exigencias del interés general. El Tribunal, siguiendo su propia jurisprudencia, recordará que al basarse la medida en intereses medioambientales, respetará la solución adoptada por el legislador nacional a menos que carezca de fundamento razonable. A continuación, el Tribunal indica que de conformidad con los datos que constan en el expediente, la propiedad de los demandantes es zona forestal desde 1942, según consta

en el catastro. Esta clasificación fue confirmada por la Dirección General de Montes y después por el Tribunal de primera instancia. El Tribunal considera, por consiguiente, que la injerencia estaba prevista por la Ley. Estima, igualmente, que el fin de las limitaciones impuestas a los demandantes, la protección de la naturaleza y de los montes, entra en el marco del interés general, de conformidad con el segundo párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH.

En cuanto a la exigencia de proporcionalidad entre la injerencia y el fin legítimo de interés general perseguido, Estrasburgo, en primer lugar, hará referencia al análisis riguroso que realizó el tribunal de primera instancia al constatar la calidad de demanio forestal de la propiedad de los demandantes. Nada indica, dice el Tribunal, que tal aseveración haya sido arbitraria o imprevisible. Concluirá su línea argumentativa indicando que:

«(...) el solar se encuentra en una isla del Mar de Mármara. Toda circulación de vehículos motorizados está prohibida. A la vista de la preocupación medioambiental, estima que la clasificación geológica del suelo y la definición de la flora son competencia de la jurisdicción interna. En estas condiciones, no se puede considerar que la medida litigiosa haya causado a los demandantes un perjuicio desproporcionado al fin legítimo perseguido»

Por todo ello, el Tribunal considera la demanda manifiestamente infundada.

\* \* \*

El Tribunal de Estrasburgo aplicará el mismo razonamiento jurídico en la sentencia *Lazaridi c. Grecia*, de 13 de julio de 2006. En este caso la demandante acude a la jurisdicción europea alegando una violación de su derecho de propiedad por la incorporación de su propiedad, situada en la periferia de Tesalónica, en una zona de protección forestal, impidiendo la edificación, tras una reforestación realizada como consecuencia de un incendio que afectó a la zona boscosa de la comarca. Hay que subrayar que la protección de la zona donde se incluye la propiedad de la demandante se realiza en virtud del mandato de protección medioambiental recogido en el artículo 24 de la Constitución griega.

#### **PRINCIPALES APORTACIONES DOCTRINALES**

Durante el año 2006 el número de sentencias y decisiones ambientales dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Tribunal». «Estrasburgo» o, simplemente, «el TEDH») ha sido ciertamente abundante, a pesar de que, recordemos, el CEDH no recoge en precepto alguno el derecho al medio ambiente. Y además, han versado sobre temas muy diversos y de plena actualidad, lo que muestra que en el ámbito europeo de la protección de los derechos humanos se reflejan las preocupaciones ambientales más urgentes. Como se desprende del análisis, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre temas como la participación ciudadana, principio de legalidad penal en materia de urbanismo, contaminación electromagnética, evaluación de impacto ambiental y planificación

territorial. Como ya quedó señalado en el volumen del Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, el artículo 1 del Protocolo adicional número 1, relativo al derecho de propiedad, adquiere cada vez mayor fuerza al entrar en conflicto con la política territorial y urbanística. El año 2006 habrá ofrecido, en este sentido, un amplio ramillete de sentencias y decisiones en las que el TEDH ha conocido de diferentes supuestos de hecho que tienen como denominador común el equilibrio entre la utilización racional de los recursos naturales, garantizada a través de la política territorial, y el derecho de propiedad. Realizada esta breve visión general, las aportaciones doctrinales más destacadas son las siguientes:

1. *Participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental.* La Decisión de Admisión *COLLECTIF NATIONAL D'INFORMATION ET D'OPPOSITION A L'USINE MELOX-COLLECTIF STOP MELOX ET MOX c. Francia*, de 28 de marzo de 2006, implica la consolidación del reconocimiento de la trascendencia de la participación ciudadana en el proceso de decisión administrativa. En esta ocasión se integra a través del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo). Los textos comunitarios e internacionales relativos al derecho a la información y a la participación son suficientes para el Tribunal para concluir que se puede sostener que estos derechos se reconocen *en el derecho interno*. Por consiguiente, *el derecho de participación pública penetra de manera refleja a través del artículo 6 CEDH. Esta línea también se recogerá en relación con el artículo 8 CEDH. En efecto, la sentencia Giacomelli c. Italia*, de 2 de noviembre de 2006, incorporando al elemento participativo la importancia de la técnica de la evaluación de impacto ambiental, habrá establecido que el incumplimiento de la obligación de realizar una evaluación previa de impacto ambiental de una actividad potencialmente peligrosa y la privación del derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de concesión de la licencia, así como del derecho a obtener la suspensión de la licencia, si procede, supone una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante. Por tanto, la participación ciudadana así como la necesaria realización de la evaluación de impacto ambiental en proyectos y planes que afectan al entorno entran a través del artículo 8 CEDH. Recordemos que el instituto participativo ya habría sido tenido en cuenta en Estrasburgo a través de la libertad de expresión, en la sentencia *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia*, de 27 de mayo de 2004, como recojo en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006.

2. *Libertad de expresión.* El medio ambiente, dice el TEDH en la sentencia *Mamère c. Francia*, de 7 de noviembre de 2006, es un tema de interés general por lo que no se van a justificar restricciones. A parte de que en los debates de interés general deben permitirse los comentarios algo desenfadados.

3. *Depreciación del valor de la propiedad por daños que afectan al entorno.* El Tribunal, en la sentencia *Athanasίου y Otros c. Grecia*, de 9 de febrero de 2006, en relación con las partes no expropiadas de una finca afectadas por la construcción de una infraestructura ferroviaria, establece que las molestias como consecuencia de la reducción de las vistas, la polución sonora y las constantes vibraciones, suponen una violación injustificada del derecho al respeto de los bienes al no perverse

una indemnización. Por consiguiente, los ruidos y la limitación de vistas no sólo afectan al derecho al domicilio, como tradicionalmente se ha considerado, sino que también al derecho de propiedad.

4. *Respeto de las licencias otorgadas de conformidad con la legislación urbanística.* En la Decisión de Inadmisión *VALICO S.r.l. c. Italia*, de 21 de marzo de 2006, en la que el titular de un solar solicita y obtiene una licencia para la construcción de un hotel pero desplaza ilegalmente la colocación efectiva del inmueble unos metros más allá de lo permitido, el Tribunal dice que el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio, constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia, independientemente de si se han producido daños efectivos al medio ambiente. La multa, en estos casos, tendría un efecto disuasorio. Tendría como objetivo desalentar el incumplimiento futuro de la normativa urbanística. Es más, dice el Tribunal que, al imponer la multa, las autoridades internas han actuado de una manera benévola. En estos casos, recuerda Estrasburgo, cabe también la demolición de lo indebidamente construido, como señalara en la sentencia *Saliba c. Malta*, de 8 de noviembre de 2005.

5. *Confianza legítima, modificación del planeamiento y derecho de propiedad.* El Tribunal (Decisión de Inadmisión *Tommaso GALTIERI c. Italia*, de 24 de enero de 2006) subraya que en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la reglamentación es comúnmente admitida y practicada. A diferencia de los titulares de derechos pecuniarios, los cuales disponen de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ámbitos que conllevan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos. El cambio de planeamiento que implique una prohibición de construir en base al fin legítimo de la protección del patrimonio natural y cultural, no requerirá de indemnización pues no se ha producido una privación del derecho, únicamente una delimitación de conformidad con la función ambiental a la que sirve.

6. *Protección de los recursos marinos, protección de la población residente y derecho de propiedad.* La preservación de los recursos pesqueros y la necesidad de proteger a la población residente justifican que los no residentes en una población ribereña deban pechar con un mayor coste de la licencia de pesca, aunque tengan una propiedad en dicha población. Así se reconoce en la Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia*, de 12 de diciembre de 2006.

7. *Constitución, protección del bosque y derecho de propiedad.* La protección de una zona forestal, prohibiendo construir a los propietarios, como consecuencia de la aplicación del precepto de la Constitución en el que se prevé la protección del medio ambiente, no implica una violación del derecho de propiedad. Se trata de una limitación prevista en la Ley, en concreto, en la Constitución, y justificada en base a una finalidad legítima, a saber, la protección del medio ambiente. Así se reconoce en la sentencia *Lazaridi c. Grecia*, de 13 de julio de 2006.

**LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS**

- Decisión de Inadmisión *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Stipe Cokaric y otros c. Croacia*, de 19 de enero de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Galtieri c. Italia*, de 24 de enero de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Codona c. el Reino Unido*, de 7 de febrero de 2006.
- Sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia*, de 9 de febrero de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Emmanouil ORFANOS y Zacharenia ORFANOY c. Grecia*, de 14 de febrero de 2006.
- Decisión de Inadmisión *akir Turul ANSAY y otros c. Turquía*, de 2 de marzo de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Valico S.r.l. c. Italia*, de 21 de marzo de 2006.
- Decisión de Admisión *Collectif national d'information et d'opposition a l'usine melox-collectif stopt melox et mox c. Francia*, de 28 marzo de 2006.
- Sentencia *Óçkan y otros c. Turquía*, de 28 de marzo de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Saarenpkän Loma Ky c. Finlandia*, de 9 de mayo de 2006.
- Sentencia *Lazaridi c. Grecia*, de 13 de julio de 2006.
- Sentencia *Pessino c. Francia*, de 10 de octubre de 2006.
- Sentencia *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva y Romashina c. Rusia*, de 26 de octubre de 2006.
- Sentencia *Giacomelli c. Italia*, de 2 de noviembre de 2006.
- Sentencia *Mamère c. Francia*, de 7 de noviembre de 2006.
- Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia*, de 12 de diciembre de 2006.