

Tribunal europeo de derechos humanos: propiedad, medio ambiente y minorías vulnerables

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Sumario.—VALORACIÓN GENERAL.—I. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR.—1. *Protección del domicilio de los nómadas frente al interés general a un medio ambiente adecuado.*—2. *Doctrina López Ostra: ruido y Derecho a un ambiente tranquilo.*—II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN.—III. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES.—1. *Cuota porcina e impacto ambiental.*—2. *Diligencia exigida al administrado, retroactividad de normas administrativas con efecto desfavorable y delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a su función ambiental.*—3. *Descoordinación administrativa, inseguridad jurídica, protección del medio ambiente y propiedad.*—4. *Demanio natural y posesión.*—5. *Demanio natural, Derecho a un proceso equitativo y motivación de las sentencias.*—6. *La reglamentación de los usos de los bienes en virtud de políticas territoriales, no implicará la necesidad de indemnizar, bien que afecten al contenido derecho de propiedad, siempre que se respeten las garantías procesales.*—7. *Protección de la legalidad urbanística: orden de demolición.*—LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

* * *

VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, “Estrasburgo”, “el TEDH” o, simplemente, “el Tribunal”) de 2013 se ha referido de una manera predominante a temas vinculados a la necesidad de alcanzar un justo equilibrio entre la necesidad de velar por la garantía que supone una ordenación racional del territorio para la conservación de los recursos naturales, con las legítimas pretensiones económicas individuales y, en general, la protección del derecho a

la propiedad. Todo ello aderezado con una serie de problemas de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas que intervienen en el territorio que aportan una notable dosis de inseguridad jurídica. Aparte de los temas de propiedad y medio ambiente, también se han dictado decisiones sobre temas clásicos en esta sede, como la violación del Derecho al respeto del domicilio debido a un ruido excesivo sostenido en el tiempo gracias al espíritu recalcitrante de la Administración (**sentencia Bor c. Hungría, de 11 de junio de 2013**); el Derecho de acceso a la información ambiental de una asociación que tiene entre sus fines el control de la proliferación de segundas residencias, protegido a través del derecho a la libertad de expresión (sentencia *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria, de 28 de noviembre de 2013*); y finalmente, la prevalencia del Derecho al respeto del domicilio frente al interés general a la protección de áreas de interés natural en los casos en los que la Administración no ha dado una respuesta adecuada a las necesidades especiales de vivienda de gitanos –y nómadas, en general– que llevan un modo de vida en caravana (sentencia *Winterstein y otros c. Francia, de 17 de octubre de 2013*). Comenzaré precisamente glosando el contenido de esta última sentencia.

I. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

I. PROTECCIÓN DEL DOMICILIO DE LOS NÓMADAS FRENTE AL INTERÉS GENERAL A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

El TEDH vuelve a conocer de un caso referido a la evicción de nómadas de asentamientos en zonas de valor ecológico. En esta ocasión en un caso que afecta a Francia. En efecto, en la sentencia recaída en el caso *Winterstein y otros c. Francia, de 17 de octubre de 2013*, los demandantes llevan establecidos en los terrenos litigiosos desde hace al menos 5 años. Algunos de ellos llevan 30 años. Y también habrá ocupantes que incluso han nacido ahí. La zona estaba calificada por el plan de ocupación del suelo como “área natural”, en un sector en el que se permite la acampada de caravanas bajo reserva de ordenación o de autorización. En 2004 el Tribunal de gran instancia sentenció que la instalación de los demandantes en los lugares litigiosos era contraria al plan de ocupación del suelo y ordenó la evacuación. Esta sentencia sería confirmada en apelación en 2005. En el momento en que el TEDH dicta esta sentencia, la sentencia del Tribunal de apelación todavía no se había ejecutado, pero buena parte de los ocupantes abandonaron el lugar debido a la amenaza de la medida que se adoptó en la sentencia, que sigue amedrentando a los que todavía están en el asentamiento. Por otro lado, en base a un programa social y urbano, algunas de las familias han sido re-alojadas en viviendas sociales. En cuanto a los demás, la Administración no ha ofrecido ninguna solución satisfactoria.

El Tribunal considera que *los demandantes, asentados en el lugar desde hace muchos años, pueden considerar las caravanas y bungalows como sus domicilios, independientemente de la legalidad de la ocupación* según el Derecho interno, y han desarrollado fuertes vin-

culaciones. El TEDH también toma en cuenta este asunto en relación con el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. *La vida en caravana forma parte integrante de la identidad de los nómadas, aunque no se desplacen, y las medidas que afectan al estacionamiento de las caravanas influyen en su facultad de conservar su identidad y de llevar una vida conforme con esa tradición.*

La obligación impuesta, bajo amenaza, a los demandantes de evacuar las caravanas y demás vehículos y dismantelar el campamento, incluidas las construcciones realizadas, constituye una injerencia en su Derecho al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio, aunque no se haya ejecutado la sentencia de apelación. Se trata de una decisión que ordena la expulsión de una comunidad de casi cien personas, con las inevitables repercusiones en su modo de vida y sus vínculos sociales y familiares. La injerencia estaba prevista en la ley, era accesible y previsible y perseguía la finalidad legítima de defender los derechos de los demás por la vía de la protección del medio ambiente.

El Gobierno no discute que los demandantes llevan muchos años instalados en el campamento y que incluso algunos de ellos han nacido en el lugar. Tampoco, que las autoridades locales han tolerado su presencia durante un periodo largo de tiempo. Las autoridades internas acordaron su evicción debido a la disconformidad del asentamiento con el plan de ocupación del suelo sin tener en consideración los argumentos de los demandantes. Además, las autoridades no han justificado la necesidad de la expulsión, habida cuenta de que los terrenos en cuestión ya estaban calificados como área natural en los anteriores planes de ocupación del suelo; ni que los terrenos vayan a destinarse a un nuevo desarrollo urbanístico; ni que haya derechos de terceros en juego. Los demandantes no han gozado de un examen de proporcionalidad de la injerencia tal y como exige el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, “CEDH” o, simplemente, “el Convenio”). En tales circunstancias, *a la vista del tiempo que llevan los demandantes en ese asentamiento, se debe prestar una atención particular a las consecuencias de la expulsión y al riesgo de quedarse sin techo, tal y como exige el principio de proporcionalidad.* Numerosos textos internacionales, de entre los cuales, algunos adoptados por el Consejo de Europa, insisten en la necesidad, en caso de expulsiones forzosas de gitanos y nómadas, de ofrecerles un alojamiento, salvo en caso de fuerza mayor, teniendo en consideración que se trata de una minoría vulnerable. En este caso no se han tenido en cuenta estos textos internacionales. En efecto, se adoptó un programa urbano y social en base al cual algunas familias fueron realojadas cuatro años después de la sentencia de expulsión. En estos casos, las autoridades han prestado suficiente atención a las familias afectadas. En otros casos, sin embargo, no se han ofrecido soluciones satisfactorias. La mayoría, solicitaron viviendas sociales acordes con su modo de vida, pero las autoridades internas fracasaron en la satisfacción de esta necesidad. Por consiguiente, la mayoría de las familias se encuentran en una situación muy precaria. Por ello, el TEDH considera que las autoridades francesas no han prestado suficiente atención al caso y, por tanto, no han realizado un juicio justo de proporcionalidad de la injerencia, tal y como exige el artículo 8 CEDH. Concluirá que ha habido una violación de este precepto.

2. DOCTRINA LÓPEZ OSTRÁ: RUIDO Y DERECHO A UN AMBIENTE TRANQUILO

Como cada año, vuelve a Estrasburgo la doctrina *López Ostrá* en virtud de la cual se considera que determinados problemas ambientales –ruidos, vibraciones, olores, inundaciones, etc.– pueden lesionar, de una manera desproporcionada, el goce pacífico del domicilio. En 2013 se aplica esta doctrina en la sentencia recaída en el caso ***Bor c. Hungría, de 11 de junio de 2013.***

El demandante acude ante el TEDH quejándose del ruido de los trenes en una estación que se encuentra frente a su casa. Y además, de la pasividad de la Administración en la ejecución de las medidas para solucionar el problema. Se queja, en concreto, del ruido extremo desde 1998, momento en el que la Compañía de Ferrocarriles de Hungría sustituyó sus máquinas de vapor por las de diesel. En la vía interna, solicitó en 1991 la construcción de una barrera para reducir el impacto acústico. Sin embargo, la primera medida anti-ruido no se adoptó hasta 2010. El demandante igualmente se queja de la excesiva duración del proceso (artículo 6 CEDH).

El Tribunal comienza recordando que *el Convenio no recoge explícitamente el Derecho a un ambiente tranquilo. No obstante, cuando un individuo sufre seriamente el problema del ruido, puede surgir alguna cuestión en relación con el artículo 8, que garantiza el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Tanto si el caso se analiza en términos de una obligación positiva del Estado de adoptar medidas razonables y apropiadas para asegurar los derechos del demandante en base al artículo 8.1 –en el que se reconoce el derecho en sentido positivo– como si se analiza en términos de una interferencia de una autoridad pública justificada en base al párrafo 2 del mismo precepto –que recoge los límites al derecho–, los principios aplicables son, en gran medida, similares. En ambos casos, debe darse un justo equilibrio entre los intereses individuales y los de la comunidad en su conjunto. Y en ambos contextos, el Estado goza de cierto margen de apreciación determinando los pasos que deben darse para asegurar el cumplimiento del Convenio. Además, incluso en relación con las obligaciones positivas que emanan del artículo 8, al realizar el ejercicio de ponderación, las finalidades mencionadas en el segundo párrafo pueden ser de cierta relevancia.*

El Tribunal ha sostenido que el ruido emanado por encima de los niveles permitidos por ley, al que el Estado no ha reaccionado con las medidas adecuadas, puede suponer una violación del artículo 8. Volviendo al caso en concreto, el Tribunal observa que, *incluso asumiendo el estatus de la compañía que presta el servicio ferroviario, que es una entidad legal no estatal, las autoridades estatales tienen, en base a la queja del demandante en relación con la emisión de ruido de los trenes de la compañía, una obligación positiva –derivada del artículo 8.1– de ponderar de una manera justa y equilibrada el interés del demandante en disfrutar de un ambiente tranquilo y el interés de los demás en disfrutar de un servicio de transporte ferroviario.*

El Tribunal observa que el demandante no ha presentado prueba alguna sobre el exceso de ruido de la estación de tren en el momento de dictarse esta sentencia. Sin embargo, el Tribunal da importancia al hecho, no contradicho por el Gobierno, de que los niveles de ruido

permitidos por ley fueron sobrepasados al menos hasta el final del proceso interno seguido hasta 2008, cuando la compañía ferroviaria pagó por el cambio de las puertas y ventanas del domicilio del demandante. El demandante interpuso su demanda por el ruido en la vía interna en 1991. El Convenio entró en vigor en Hungría el 5 de noviembre de 1992, por lo que las autoridades internas han tardado al menos 16 años en adoptar alguna medida para reducir el impacto del ruido en el disfrute del domicilio en condiciones normales por el demandante, lo cual es un tiempo excesivo.

El Tribunal acepta que el Estado goza de margen de apreciación en la determinación de los pasos a dar para asegurar el cumplimiento del Convenio cuando se trata de adoptar medidas legales o de otro tipo para hacer cumplir el artículo 8. Sin embargo, enfatiza que la existencia de un sistema sancionador no es suficiente si no se aplica de una manera efectiva y en plazo razonable. A este respecto, otorga atención una vez más al hecho de que los tribunales internos han tardado unos dieciséis años para adoptar alguna medida que permitiera que el demandante no sufriera una carga individual desproporcionada. Por todo ello, el Tribunal considera que ha habido una violación del artículo 8 CEDH.

Una vez considerada la violación del Convenio por este precepto, el TEDH considera innecesario realizar argumentaciones adicionales en relación con los otros preceptos alegados.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN

La jurisprudencia del TEDH nos acerca a través de sus sentencias y decisiones a los problemas ambientales específicos que se dan en cada región de Europa, que en muchas ocasiones son extrapolables al resto de territorios. En la Región del Tirol, por ejemplo, se establecerán limitaciones cualificadas a disfrutar de una segunda residencia, justificadas en la escasez de suelo edificable y la presión turística. En efecto, la *Tiroler Grundverkehrs-gesetz*, en el ámbito de la parte austriaca de la Región, somete a autorización la adquisición o edificación de bienes inmuebles para dedicarlos a segunda residencia. Y para controlar que la Ley se cumple, las organizaciones no gubernamentales ejercerán un destacado papel de perro guardián.

Valgan estas notas para introducir la sentencia recaída en el caso *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, de 28 de noviembre de 2013. La demandante, es una asociación austriaca que tiene como finalidad la investigación del impacto de las transmisiones de propiedades agrícolas y forestales en la sociedad e informa proyectos de ley.

En 2005 la asociación requirió en dos ocasiones a la Comisión de transacciones dominicales del Tirol –órgano competente en la aprobación de las transacciones de suelo agrícola y forestal en base a la Ley de Transacciones dominicales del Tirol– información sobre las decisiones que había adoptado entre enero de 2000 y enero de 2005, de una manera anónima, es decir, respetando datos personales sensibles desde

la óptica de la legislación de protección de datos. La asociación indicó que reembolsaría el coste de ello. La Comisión denegó la solicitud al considerar que no quedaba amparada por la Ley de Acceso a la Información del Tirol. Y si fuera de otra manera, es decir, si la Ley diera cobertura a dicha solicitud, dar respuesta al contenido de la misma, afectaría al funcionamiento normal del órgano, por el trabajo que acarrearía.

La asociación demandante recurrió ante el Tribunal Administrativo y el Tribunal Constitucional. El primero rechazó su demanda declarando que no tenía jurisdicción. El Constitucional inicialmente declinó conocer del caso, por falta de perspectivas de éxito y porque la materia no estaba excluida de la jurisdicción del Tribunal Administrativo. Tras una demanda posterior planteada por la asociación demandante, mediante la que perseguía la declaración de un conflicto negativo de jurisdicción entre los dos tribunales, el Tribunal Constitucional dictó una resolución en la que se declaraba competente para conocer de la materia. Una vez el Alto Tribunal entra a conocer, desestimaré la demanda.

La asociación demandante acude ante el TEDH quejándose de la negativa de la Comisión del Tirol de facilitarle la información requerida, en violación del artículo 10 CEDH. En base al artículo 13 CEDH, además, se queja de que no ha gozado de un remedio efectivo en relación con su queja.

El Tribunal observa que la Ley tirolesa de Transacciones Dominicales, en base a la cual la Comisión fue creada, persigue fines de interés general: la protección del suelo para su uso agrícola y forestal y evitar la proliferación de segundas residencias. La asociación demandante pretendía, por consiguiente, obtener información de interés general. En consecuencia, la negativa a la solicitud de la asociación de acceder a las decisiones de la Comisión constituyó una interferencia en el derecho a recibir información, en base al artículo 10 CEDH.

El Tribunal observa que la Ley contemplaba la posibilidad de que la Comisión restringiera el acceso a la información. Igualmente, el TEDH acepta que dicha restricción perseguía la finalidad legítima de proteger los derechos de los demás. En relación con las razones dadas por las autoridades austriacas para rechazar la demanda de la asociación –el funcionamiento normal del órgano–, el TEDH observa que fue incondicional y no se observaron otras posibles soluciones, como la ofrecida por la asociación demandante de reembolsar el coste derivado de la realización y envío de las copias.

Además, dado que la Comisión es una autoridad pública que decide disputas en relación con derechos civiles, el Tribunal ve llamativo que ninguna de sus decisiones se publica, por ejemplo, en una base de datos electrónica. En consecuencia, las dificultades a las que hace referencia la Comisión se deben a su práctica de no publicar sus decisiones. El Tribunal además observa que la asociación demandante recibió sin dificultad alguna, copias de las decisiones de las Comisiones análogas del resto de regiones de la Federación.

En conclusión, el Tribunal considera que las razones ofrecidas por las autoridades austriacas no son relevantes ni suficientes. Si bien no le toca al TEDH indicar

a la Comisión la manera en la que debe garantizar el derecho de la demandante al acceso a sus decisiones, considera que un rechazo total ha sido desproporcionado al fin legítimo perseguido. La Comisión, la que, por elección propia, tiene un monopolio absoluto de sus decisiones, ha hecho imposible a la demandante llevar a cabo su investigación en relación con uno de los nueve *Länder* austriacos y participar de una manera significativa en el proceso legislativo en relación con las enmiendas a proponer en la ley sobre la transmisión de la propiedad en el Tirol. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 10 CEDH.

No observa, por el contrario, una violación del artículo 13 CEDH. La decisión del Tribunal Constitucional de dejar a un lado su inadmisión inicial por defecto de jurisdicción y entrar a conocer del caso, ha garantizado a la demandante su derecho a un recurso efectivo.

Finalmente, el TEDH decide que el Estado debe pagar a la demandante la cantidad de 7.500 euros por los gastos que le han generado los distintos procesos. No decidirá sobre posibles indemnizaciones por daños materiales o morales. La asociación no hizo reclamación alguna al respecto.

III. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

I. CUOTA PORCINA E IMPACTO AMBIENTAL

La problemática del impacto ambiental de las industrias primarias, como la ganadería, también ha llegado a Estrasburgo. En este año mediante Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Hermannes Gerhardus Jozef LOHUIS y Otros c. Holanda, de 30 de abril de 2013*. Se plantea el tema del control de los residuos porcinos para evitar la contaminación y su conflicto con el Derecho al respeto de los bienes.

Desde los años 80, Holanda, al igual que otros países de la Unión Europea, aprueba medidas dirigidas a limitar la cantidad de estiércol y de excreciones fecales de determinados animales, como los cerdos. Inicialmente, se configuró un sistema de “cuotas de producción de estiércol”. En 1998 entra en vigor la Ley de Reestructuración de las Granjas de Cerdos. Según su Preámbulo, se aprueba en transposición de la Directiva comunitaria 91/676/CEE, sobre la protección del agua frente a la contaminación causada por nitratos procedentes de la agricultura, y también para preservar la calidad del medio ambiente y la salud y bienestar de los animales. La Ley transformó la cuota de producción de cerdo a un máximo número de cerdos por granja (la cuota de cerdos). Este derecho podía transmitirse, aunque con ciertos límites, especialmente territoriales. La cuota se calculó en un primer momento teniendo en consideración el número medio de cerdos que se habían tenido en 1996 o, en ciertos casos en un 10% de los que se tenían en 1995. En 2000 se realizó una reducción adicional de un 15%. Se establecían excepciones para casos específicos en los que antes de 1995 se hubiera dispuesto de una cuota muy inferior a la permitida, por motivos diversos, como la enfermedad del granjero. Los demandantes se encontraban en este caso. Habían ejercido la actividad a

un nivel muy inferior al de pleno rendimiento en 1995 y 1996 por razones de enfermedad. Perdieron alrededor del 30% de su cuota originaria de cerdos además del 25% de la reducción total exigida en base a la Ley. Finalmente, decidieron dejar la actividad. Uno de los demandantes, gracias a una cláusula de un Decreto que contemplaba este tipo de situaciones, perdió un 5% de cuota en una de sus granjas. En el resto, perdió un 25%. Los otros dos demandantes perdieron entre un 25% y un 30%.

Los demandantes acudieron en la vía interna considerando, a grandes rasgos, que las cuotas de cerdos permitidas por la nueva normativa suponían una privación de sus posesiones, sin recibir una justa indemnización. Al agotar la vía interna sin éxito, acuden ante el TEDH.

El TEDH comenzará indicando que la cuota porcina de un ganadero puede considerarse una “posesión” en el sentido del Convenio. A continuación, subraya que la reducción del número de cerdos permitido por granja es legal y persigue los siguientes fines legítimos: la protección del medio ambiente y el cumplimiento de la normativa de la vieja “Comunidad Económica Europea”, la actual “Unión Europea”, tal y como se ha establecido en diversas sentencias.

El TEDH analizará si se da una relación razonable de proporcionalidad entre los intereses públicos perseguidos y los intereses individuales de los demandantes. Según la jurisprudencia del TEDH, una interferencia debe alcanzar un equilibrio razonable entre las demandas del interés general de la comunidad y los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales individuales. La búsqueda del equilibrio se refleja en la estructura del artículo 1 del protocolo 1 en su conjunto. Debe darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido. En la determinación de si este requerimiento se da, el Tribunal reconoce a los Estados un amplio margen de apreciación en relación con la elección de los medios de ejecución y en la determinación de si las consecuencias de la ejecución están justificadas en el interés general propuesto con la finalidad de alcanzar el objeto de la ley en cuestión. No se llega a un equilibrio si la persona ha tenido que soportar una carga excesiva. Hay que tener en consideración también que las políticas de planificación territorial y medioambientales, en las que prevalece el interés general de la comunidad, confieren al Estado un margen de apreciación que es más amplio que cuando únicamente están en juego derechos civiles.

En este caso, el Tribunal considera relevante que la legislación aplicable tiene como finalidad precisamente reducir el impacto ambiental en un sector entero de la ganadería, la ganadería porcina: todos los granjeros porcinos en Holanda tenían que aceptar una reducción del número de cerdos que podían poseer en sus granjas. No se puede decir, por tanto, que los demandantes hayan sido discriminados en la aplicación de una medida que podía afectar a su actividad. Además, el TEDH observa que los intereses de los demandantes no fueron menospreciados. Se establecieron medidas paliativas y además tuvieron la posibilidad de acudir ante los tribunales, como efectivamente hicieron. De hecho, dos de los demandantes obtuvieron una sentencia a favor, si bien no en los términos que pretendían. Por todo ello, el TEDH inadmite la demanda.

2. DILIGENCIA EXIGIDA AL ADMINISTRADO, RETROACTIVIDAD DE NORMAS ADMINISTRATIVAS CON EFECTO DESFAVORABLE Y DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN BASE A SU FUNCIÓN AMBIENTAL

Antes nos hemos acercado a las limitaciones que se dan en el Tirol en cuanto a la proliferación de segundas residencias, para evitar su impacto ambiental. Ahora daré cuenta de otro territorio europeo, Malta, en el que también se establecen fuertes restricciones urbanísticas precisamente por la fragilidad y limitadísimo territorio. En esta ocasión, mediante la sentencia recaída en el caso *Lay Lay Company Limited c. Malta*, de 23 de octubre de 2013.

La empresa demandante adquirió, en julio de 1984, 4.500 metros cuadrados –aproximadamente– de suelo en la localidad de Ghaxaq. La escritura del contrato de compraventa se refería al suelo como un “campo”. La empresa demandante consideraba que el suelo era edificable según las previsiones de la Ley de Áreas Edificables de 1983 ya que daba con una carretera y estaba situada a 120 metros de una zona edificada.

En agosto de 1984, el co-propietario, C., solicitó al Departamento de Obras un permiso para construir garajes de varias plantas elevadas en el terreno en cuestión. Un mes después, la empresa demandante compró la participación de C., convirtiéndose así en el único propietario del suelo. El Departamento de Obras no fue informado de este cambio en el momento.

En julio de 1986 se aprobó el permiso solicitado por el demandante, sujeto al pago del coste de contribución de la construcción de una carretera. La demandante comenzaría a realizar la urbanización propuesta sin pagar la cantidad indicada por la Administración por lo que se enviaría a C., co-propietario en su día, quien solicitó la licencia, un aviso informándole de que las obras que se estaban llevando a cabo, no estaban cubiertas por un permiso.

En enero de 1992 se aprobó una nueva Ley de Desarrollo Urbanístico, que estableció cambios en el otorgamiento de los permisos. En esta nueva norma se indicaba que debía realizarse el pago la contribución en un plazo de tres semanas desde que se aprueba el proyecto. Se volvería a requerir a C. a pagar en un plazo de 24 horas, habida cuenta de que se había aprobado este proyecto seis años antes. Un mes después, se le requeriría judicialmente. Ningún pago se realizó. Varios meses después, se envió a C. una factura de 7.962 euros. C. la remitiría a la empresa demandante, quien la abonó el 14 de diciembre de 1992. El 31 de diciembre de 1992, entró en vigor el reglamento sobre permisos de obras, que había sido aprobado y publicado en la Gaceta Oficial en enero de ese mismo año.

Finalmente, la Unidad de Control del Desarrollo decidió no otorgar definitivamente la autorización debido al tiempo transcurrido. Dos años más tarde la demandante volvió a ponerse en contacto con la Administración sin éxito. En 1996 insistió en la so-

licitud de la concesión del permiso. Se volvió a denegar debido al tiempo transcurrido entre la aprobación del mismo (1984) y el pago de la contribución (1992).

Mientras tanto, el Departamento de Obras públicas impulsó de oficio en 1987 un proceso penal contra la empresa demandante por construcción ilegal. Unos meses después, este procedimiento se suspendería.

En 2006 la zona se clasificó como no urbanizable.

La empresa demandante, por su parte, acudiría ante los tribunales ante la denegación del permiso. No tendría éxito ni en la vía ordinaria ni en la constitucional. Alegó una violación del artículo 6 CEDH y del Protocolo adicional nº 1 al Convenio. La manera en que el permiso fue denegado –mediante una carta informal– le ha impedido, a su modo de ver, la oportunidad de impugnar la decisión ante los tribunales.

El Tribunal observa que el Derecho interno contempla la posibilidad de impugnar el otorgamiento o denegación de permisos de obras ante la Administración y los tribunales. A continuación, analiza si el procedimiento establecido para impugnar la decisión dada en este caso, encaja en los requerimientos del artículo 6 CEDH. El TEDH observa que no se ha probado que el proceso de decisión aplicado en este caso no sea coherente y contrastado y que sea diferente con el que se aplica normalmente a este tipo de decisiones. El Tribunal, siguiendo el criterio del TC maltés, constata que la decisión administrativa, bien que en forma de carta, contenía una motivación suficiente y permitía a la empresa demandante impugnar su sustancia ante los tribunales. El artículo 6 CEDH no establece una forma específica en la que se deban realizar las notificaciones. Lo importante, a modo de ver del Tribunal, es observar si se ha dado una efectiva denegación de acceso a un Tribunal en las circunstancias del caso. La carta que recibió no puede considerarse menos que una decisión. Por ello, se dio a la empresa demandante una oportunidad clara, práctica y efectiva de impugnar el acto administrativo en cuestión. Además, teniendo en cuenta que incumbe a la parte interesada tener una especial diligencia en la defensa de sus intereses, como se dijo en la sentencia recaída en el caso **Muscat c. Malta, de 17 de julio de 2012**, y que la empresa demandante podría haber requerido información acerca del alcance efectivo de la carta, el Tribunal concluye que la empresa demandante ha tenido a su disposición una vía legal efectiva a su alcance. De ello se desprende que no se ha dado una denegación efectiva del Derecho de acceso a un tribunal de la empresa demandante. En fin, no ha habido una violación del artículo 6 CEDH.

En cuanto a la queja en torno al artículo 1 del Protocolo adicional, el TEDH, en primer lugar, señala que la demanda se limita a la denegación del permiso. Por consiguiente, analiza la demanda desde la óptica del control del uso de la propiedad, en base al segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo 1. El Tribunal examinará en este sentido si la denegación del permiso de obra fue una medida necesaria para controlar el uso de la propiedad, de acuerdo con el interés general. La tarea del Tribunal en este contexto es comprobar la legalidad, finalidad y proporcionalidad de la medida adoptada por las autoridades internas.

El TEDH observa que a pesar de lo dicho por el Tribunal Constitucional, que subraya la denegación del permiso en base a la ilegalidad de la construcción, el órgano administrativo en realidad dio como razón el impago de la contribución correspondiente. En concreto, el Gobierno indicó que no se pagó en plazo. Si bien en la fecha en la que se paga la tasa, la regulación sobre el plazo en el que debía realizarse no había entrado en vigor, sino que lo hizo días después (31 de diciembre de 1992), el TEDH subraya que la legislación civil (término empleado para distinguir con respecto de la penal) que tiene un efecto retroactivo, no está expresamente prohibida por el Convenio y, en ciertas circunstancias, puede estar justificada (véase, por ejemplo, la sentencia recaída en el caso **Kechko c. Ucrania, de 8 de noviembre de 2005**). Además, *el Convenio no contiene previsión alguna que regule la posibilidad de fundamentar una decisión en hechos que preceden a la aprobación de una Ley* (en este sentido, cita la sentencia **Herri Batasuna y Batasuna c. España, de 30 de junio de 2009**, en relación con la evaluación de la legalidad de una medida en base al artículo 11 CEDH). En el presente caso, la Ley de 1992 contenía explícitamente previsiones retroactivas que eran accesibles y previsibles para la sociedad demandante antes de pagar la contribución, pues había sido aprobada y publicada en la Gaceta del Gobierno unos meses antes, en enero de 1992. Por ello, no puede decirse que la decisión de la Administración no haya sido conforme a Derecho. En cuanto a la decisión tomada en 1996 de denegar el permiso, el TEDH observa que se adoptó en base a la finalidad de asegurar un proceso de decisión coherente con el interés general en el respeto del principio de legalidad en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio. El Tribunal observa, en fin, que no fue hasta 2006, 20 años después de la presentación de la solicitud, cuando el suelo se clasificó como no urbanizable en base a consideraciones ambientales.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Tribunal observa que la sociedad demandante no ha seguido los pasos establecidos en la Ley. No ha adoptado el celo que se requiere a cualquier administrado que pretende obtener un permiso de la Administración. En efecto, la sociedad demandante no informó a las autoridades de que había devenido la única propietaria hasta diez años después de producirse esta modificación de la titularidad dominical y realizó el pago de la contribución de una manera totalmente extemporánea. Finalmente, no adoptó medidas legales hasta que recibió un requerimiento de suspensión de las obras ilegales en 1999.

El TEDH considera que, dada la falta de diligencia de la sociedad demandante en sus intentos de obtención del permiso de obra, la decisión de las autoridades de rechazar la solicitud no fue desproporcionada (en términos similares, la sentencia recaída en el caso **Bellizzi c. Malta, de 21 de junio de 2011**). El TEDH tampoco considera que la sociedad demandante haya sufrido una carga excesiva. Finalmente, no se dará relevancia al hecho de que otras personas hayan podido construir en la zona en el tiempo en el que se han producido los hechos de este caso. Por todo ello, el Tribunal concluye que no ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

3. DESCOORDINACIÓN ADMINISTRATIVA, INSEGURIDAD JURÍDICA, PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y PROPIEDAD

A continuación, se da cuenta de una sentencia y una decisión de inadmisión en las que se recuerda la doctrina sentada en la importante sentencia recaída en el caso ***Hammer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007***, según la cual los imperativos económicos y la protección de ciertos derechos fundamentales, como el de propiedad, no deben considerarse, a priori, prevalentes sobre el derecho a un medio ambiente adecuado. Habrá que valorar las circunstancias específicas de cada caso. Veamos pues, en primer lugar, los hechos que han dado lugar a la **sentencia *B L BELG N NAAT T . c. Turquía, de 1 de octubre de 2013***, y la argumentación dada por el TEDH.

La Administración del agua y las canalizaciones de Estambul (“la SK”, en adelante) decidió, el 8 de febrero de 1996, expropiar a la demandante, una sociedad de responsabilidad limitada de Derecho turco, dos parcelas de las que era propietaria. Se realizó la anotación oportuna en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, la SK no procedió a la expropiación prevista. El 16 de junio de 1999, la SK dictaminó desfavorablemente la construcción –pretendida por la demandante– de unas instalaciones para la mezcla de hormigón en los terrenos en cuestión. El 7 de septiembre de 1999 el Tribunal de gran instancia de Kartal, a instancias de la demandante, ordenó la supresión del Registro de la propiedad de la mención de expropiación.

El 14 de diciembre de 1999, la Dirección de sanidad de la prefectura de Estambul concedió a la demandante una autorización de apertura de un establecimiento no sanitario de segunda categoría para la producción de hormigón en los terrenos. La demandante, entonces, comenzaría las obras de construcción.

El 3 de febrero de 2000 un equipo de la SK acudió a la cantera para demoler las instalaciones. Cuatro días más tarde, el 7 de febrero de ese mismo año, la demandante presentó una reclamación ante el procurador de Kartal contra el equipo de la SK. El mismo día, el Tribunal de instancia de Kartal ordenó a un experto visitar la cantera. La «SK» remitiría un escrito a la prefectura de Estambul informando que había emprendido la demolición de la cantera de Bil Belgin İnşaat Şti. para hacer cesar su actividad, la cual consideraba disconforme con la legislación ambiental. Exigió, en este sentido, la anulación de la autorización otorgada a la interesada por la Dirección de sanidad de la prefectura. Le sugirió, asimismo, que, en el futuro, le solicitara un informe antes de conceder una autorización de este tipo.

El 28 de marzo de 2000, la demandante acude ante el Tribunal administrativo reclamando daños y perjuicios por la demolición de sus instalaciones. El 17 de julio de ese mismo año, la prefectura de Estambul anuló la autorización que dio a la demandante. El Tribunal administrativo de Estambul no daría la razón a la demandante habida cuenta de que los terrenos estaban situados en la zona de protección ecológica y que había construido las instalaciones litigiosas sin autorización, de manera ilegal

(¡!). En cuanto a la autorización de 14 de diciembre de 1999, observa que fue anulada el 17 de julio de 2000 por la prefectura de Estambul.

El 14 de marzo de 2001, la demandante interpuso un recurso de casación. En concreto, alega que no se tuvo en consideración la autorización obtenida y que la Administración había demolido ilegalmente sus instalaciones. Alegó que la sentencia del Tribunal administrativo de Estambul no tenía base legal alguna ya que la anulación de la autorización en cuestión fue posterior a la destrucción de los bienes. El Consejo de Estado confirmó la sentencia atacada en todos sus extremos. También rechazaría el recurso de rectificación interpuesto por la demandante.

Agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando una violación de su derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del protocolo adicional al Convenio).

El TEDH comenzará su argumentación reafirmando que *la protección del medio ambiente constituye un valor cuya defensa suscita en la opinión pública y, por consiguiente, en los poderes públicos, un interés constante y sostenido*, y que los imperativos económicos y ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, no deben ser considerados, a priori, prevalentes con respecto de consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, sobre todo cuando el Estado ha legislado al respecto. Recuerda así, como decía antes, la doctrina sentada en la sentencia **Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007** (véase el comentario a esta sentencia en mi contribución al *Observatorio de Políticas Ambientales 2009* “Tribunal Europeo de Derechos Humanos: protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad”, págs. 108-113).

En este caso, el TEDH observa que ha habido una injerencia en el derecho de la demandante en el goce pacífico de sus posesiones debido a la acción de la SK, injerencia motivada en consideraciones de protección ecológica de la zona litigiosa.

Recuerda que este tipo de injerencias, para ser compatibles con el artículo 1 del protocolo nº 1 al Convenio, deben justificarse no sólo por causas de utilidad pública sino que también en las condiciones previstas por la ley y los principios generales de derecho internacional: deberá darse un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo, en el bien entendido de que la necesidad de examinar la cuestión del justo equilibrio no se realizará si previamente la injerencia litigiosa no ha respetado el principio de legalidad y es arbitraria.

El Tribunal recuerda, en fin, que la preeminencia del principio de legalidad –uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática– es inherente al conjunto del Convenio. Por ello, el artículo 1 del Protocolo nº 1 exige, ante todo, la legalidad de la injerencia de la Administración en el disfrute del Derecho al respeto de los bienes.

El Tribunal constata que la SK ha demolido la cantera de la demandante ignorando la autorización obtenida de una entidad estatal, a saber, la Dirección de sanidad de la prefectura de Estambul, y sin indemnizarle por ello. La demandante no ha

podido, en ningún momento, hacer valer la *seguridad jurídica* que le ofrecía esa autorización oficial. En lugar de solicitar a la prefectura la anulación de la autorización acordada a la demandante y esperar a que adoptara una decisión, la SK optó por demoler en primer lugar y solicitar, después, la anulación de la autorización. Se trata, dice el TEDH, de una irregularidad manifiesta. Incluso, *suponiendo que la decisión de demolición fuera legal, la manera de proceder fue totalmente ilegal. El método empleado por la SK es un atentado grave a la seguridad jurídica.* El hecho de que la demandante fue expropiada de sus terrenos unos cinco años de los hechos litigiosos, no influye en las anteriores consideraciones.

El Tribunal estima, en fin, que la injerencia litigiosa no fue compatible con el principio de legalidad y no se ha respetado el derecho de la demandante al respeto de los bienes. Ha habido, por consiguiente, una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

4. DEMANIO NATURAL Y POSESIÓN

Una problemática muy viva en Turquía es la del conflicto entre la delimitación del dominio público forestal y la propiedad. En la **Decisión de inadmisión Halil DO ANCAN c. Turquía, de 15 de octubre de 2013**, se trae una singularidad a esta temática: ahora entrará en discusión el concepto de posesión –frente al de propiedad– y su relevancia desde la óptica de la protección del demanio natural.

El demandante pretende la adquisición por usucapión de unas tierras que venía trabajando desde 1974. De hecho, adquirió la posesión de las mismas mediante un “certificado de cesión de la posesión” que le expidió el alcalde del pueblo. El servicio del catastro mandó realizar un estudio en la región, del cual se desprendió que los terrenos que poseía el demandante formaban parte del dominio público forestal del Estado. El demandante solicitaría la anulación de la inscripción de sus tierras en el catastro como demanio forestal. No obstante, tras diversos estudios técnicos, los tribunales internos confirmarían que las tierras del demandante formaban parte del ecosistema forestal y, por consiguiente, no podían ser objeto de ningún título de propiedad privada.

El TEDH recordará que en asuntos de ordenación del territorio los Estados gozan de un amplio margen de apreciación. También, que los imperativos económicos y ciertos derechos fundamentales no prevalecerán como cuestión de principio sobre otros intereses igualmente relevantes en la sociedad actual, como el interés general –cada vez más valorado por los ciudadanos– de un medio ambiente adecuado, citando la sentencia **Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007**. Además, recordará que el demandante poseía las tierras pero no disponía de ningún título de propiedad y, por consiguiente, no puede ponderarse una posible injerencia en el Derecho de propiedad y el interés general a la protección del demanio forestal pues el demandante no es, precisamente, propietario en el momento de producirse los hechos.

5. DEMANIO NATURAL, DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO Y MOTIVACIÓN DE LAS SENTENCIAS

En la **Decisión de Inadmisión VALLE PIERIMPIE SOCIETA AGRICOLA S.P.A. c. Italia, de 18 de junio de 2013**, la demandante, una sociedad anónima italiana, adquirió mediante compraventa celebrada ante notario, un complejo inmobiliario y productivo denominado *Valle Pierimpiè*, situado en una laguna en la provincia de Venecia. El complejo formaba parte de lo que localmente se conoce como “valles de pesca” (*valli da pesca*), expresión que designa a los terrenos con extensiones de agua delimitados por barreras. La demandante llevaba a cabo en este complejo un tipo especial de cría de pescado. Posteriormente, la Dirección provincial de la administración financiera de Padua la intimó a retirarse de los terrenos que ocupaba porque pertenecían al dominio público.

La demandante llevó a los ministerios de finanzas, transportes, navegación y obras públicas ante el Tribunal de primera instancia de Venecia con la finalidad de obtener una declaración según la cual era la propietaria del valle de pesca *Valle Pierimpiè*. La demandante subrayó que este valle había sido transmitido entre particulares mediante compraventas desde el siglo XV, que en 1886 fue puesto en venta por el Tribunal civil de Venecia y que, desde entonces, siempre había sido una propiedad privada, como se desprende de la legislación austriaca (Venecia formaba parte del Imperio Austro-Húngaro hasta 1866) y de las inscripciones del registro inmobiliario público y del catastro.

El Tribunal de primera instancia de Venecia, sin embargo, declaró que el valle de pesca en cuestión pertenecía al dominio público y que la demandante debía pagar a la Administración, por su ocupación abusiva, una indemnización cuyo montante debía fijarse en un proceso civil separado. El Tribunal observó, para llegar a esta conclusión, que en base al artículo 28 del Código de la navegación, el demanio marítimo del Estado está formado, entre otros, por las lagunas y las cuencas de agua las cuales comuniquen con el mar, al menos en un periodo del año, y por los canales cuya utilización corresponde a los usos públicos del mar. En particular, las lagunas pertenecen al Estado independientemente del carácter público o privado de su utilización. Ello queda confirmado por las disposiciones especiales referidas a la laguna de Venecia. En concreto, el artículo 1 del Decreto-ley Real nº 1653 de 1936 y el artículo 1 de la ley nº 366 de 1963. Estas normas establecen que la laguna de Venecia forma parte del demanio marítimo, bien que no precisan la naturaleza jurídica de los valles de pesca, que son cuencas de agua separadas de la laguna.

El Tribunal recordó que la jurisprudencia había clarificado los parámetros de apreciación de la demanialidad de los valles de pesca. Para pertenecer al dominio del Estado, deben cumplir toda una serie de condiciones: a) formar parte de la laguna y, por consiguiente, del mar, con el que se deben comunicarse; b) servir a uno de los usos públicos del mar.

La demandante recurrió esta sentencia. El Tribunal de apelación de Venecia observó que, en base al Reglamento de policía de la laguna de 1841, se consideraba que la laguna de Venecia, que comprende los valles de pesca, formaba parte del dominio del Estado. Por ello, no podía ser objeto de propiedad privada y no podía ser explotado sin una autorización administrativa. En estas condiciones, las transferencias de propiedad que la demandante se esforzaba en demostrar debían ser consideradas nulas ya que habían tenido como objeto cosas fuera del comercio y no podían ser adquiridas por usucapión. Como indicó el Tribunal de casación en una sentencia de 8 de marzo de 1976, *toda inscripción de mutaciones de propiedad en el registro inmobiliario público y en el catastro, debe ceder frente a la pertenencia de los bienes al demanio marítimo del Estado*. El hecho de que antes de 1989 la Administración no intervino para reivindicar el *Valle Pierimpiè* y no se opuso a las actividades que se han estado practicando, no cambia la naturaleza de los bienes.

Los valles de pesca satisfacen las condiciones exigidas por el art. 28 del Código de la navegación. En algún momento del año, comunican libremente con el mar y el hecho de que tras la II Guerra Mundial se cerraran, no implicaba, en realidad, una separación efectiva y definitiva del resto de la laguna de Venecia. El Tribunal de apelación subrayó igualmente que los valles se utilizaban para la pesca y que la navegación no estaba completamente excluida, podía ser ejercida por pequeños barcos. En fin, la finalidad de la legislación referida a la laguna de Venecia era la conservación y protección de un equilibrio medioambiental precario. Por ello, la búsqueda de esa finalidad no permitía sustraer partes de la laguna del interés público.

La demandante acude en casación, impugnando la decisión del Tribunal de apelación. El Tribunal de casación dirá que el artículo 9 de la Constitución Italiana contempla la protección del paisaje y del patrimonio histórico y artístico de la nación y el Estado tiene una competencia legislativa exclusiva en materia de protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales. Se impone la interpretación de la noción de “bienes públicos” más allá de una visión meramente patrimonial, considerándola desde una perspectiva personal y colectiva y teniendo en cuenta la función de estos bienes. En base a su carácter medioambiental, estos bienes están destinados al cumplimiento de finalidades constitucionales del Estado, independientemente del título de propiedad y deben entenderse como “comunes”, es decir, satisfacen intereses de todos los ciudadanos.

Aplicando estos principios al caso concreto, el Tribunal de casación dirá que los valles de pesca tienen una funcionalidad y una finalidad pública y colectiva; su pertenencia al Estado implica la obligación de éste de destinarlos de manera efectiva a un uso público con la finalidad de hacer efectivos los valores a los que los inscribe la Constitución. El Tribunal de casación en sus sentencias nº 1863 de 1984 y 1300 de 1999 afirmó que la condición de “comunicación libre con el mar” establecida por el art. 28 del Código de navegación para determinar si un bien formaba parte del demanio estatal, no debía ser interpretado de manera física y morfológica, sino en relación con la función del bien en cuestión. La consideración de un bien como perteneciente al demanio natural del Estado depende de sus

características intrínsecas, descritas legalmente, sin que sea necesaria la intervención de un acto administrativo *ad hoc*. Los actos privados de mutación de estos bienes son nulos y cualquier reconocimiento administrativo de propiedad alguna sobre los bienes es contrario a la ley. En fin, la ley nº 366 de 1963 previó la protección de la laguna de Venecia y la interconexión funcional entre los valles y la laguna para la pesca.

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

El Tribunal al parecer considera que no tenía suficientes datos para decidir el caso desde la óptica del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio y, por ello, solicita más información al Gobierno italiano aplazando, por consiguiente, su decisión sobre la admisibilidad a este respecto. Esta posibilidad viene contemplada en el artículo 54.2 del Reglamento del Tribunal.

En cuanto a la demanda presentada en torno al artículo 6 CEDH, la demandante considera que el Tribunal de casación no ha motivado suficientemente su decisión, omitiendo explicar las razones por las que el Reglamento de policía de la laguna de 1841 constituiría una base legal para afirmar que los valles de pesca pertenecen al dominio público del Estado, lo que implicaría un cambio de jurisprudencia. Por otro lado, no ha explicado por qué la declaración de propiedad pública del valle era la única vía para proteger el medio ambiente y ha examinado conjuntamente los motivos del recurso de la demandante contra la sentencia de apelación, omitiendo motivar específicamente la desestimación de cada uno de ellos.

El TEDH recuerda que, en base al artículo 19 del Convenio, tiene como tarea asegurar el respeto de los compromisos resultantes del Convenio por las partes contratantes. No le corresponderá, por ello, conocer de los errores de hecho o de derecho pretendidamente cometidos por una jurisdicción interna, excepto si tales errores pueden haber provocado una violación de los derechos y libertades salvaguardados por el Convenio, como se ha dicho en varias sentencias anteriores como, por ejemplo, en la recaída en el caso *García Ruiz c. España, de 21 de enero de 1999*.

El Tribunal recuerda igualmente que, en base al principio de buena administración de justicia, las decisiones judiciales deben indicar de manera suficiente los motivos en los que se fundamentan. El alcance de este deber puede variar según la naturaleza de la decisión y se debe analizar a la luz de las circunstancias del caso. Si bien el artículo 6.1 CEDH obliga a los tribunales a motivar sus decisiones, esta obligación no implica que se exija una respuesta detallada a cada argumento. Del mismo modo, el Tribunal no entrará a analizar si los argumentos se han planteado adecuadamente. Incumbe únicamente a los tribunales responder a los medios de defensa esenciales, en el bien entendido de que este deber puede variar según la naturaleza de la decisión y debe analizarse a la luz de las circunstancias del caso, como se dijo en la sentencia recaída en el caso *Burg y otros c. Francia, de 28 de enero de 2003*.

El concepto de proceso equitativo requiere, por otro lado, que una jurisdicción interna que ha motivado brevemente su decisión, que ha revisado la decisión de un tribunal inferior, haya realmente examinado las cuestiones esenciales que se le han sometido y que no se ha conformado pura y simplemente con las conclusiones de la jurisdicción inferior. Si un tribunal cuestiona la motivación ofrecida en una decisión de un tribunal inferior para rechazar el recurso, es necesario que la motivación del tribunal inferior permita a las partes hacer un uso efectivo de su derecho de recurso.

En este caso, el Tribunal de casación ha analizado las disposiciones relevantes del Código de la navegación en relación con la obligación que emana del artículo 9 de la Constitución de proteger el paisaje y el medio ambiente. También ha analizado la naturaleza de los valles de pesca y el uso al que están destinados, concluyendo que forman parte del demanio marítimo del Estado, aunque no se hayan declarado así por un acto legislativo *ad hoc*. Dijo, en fin, que todo acto de transmisión de los valles de pesca es nulo y que el reconocimiento de un eventual derecho de propiedad privada sobre estos bienes es contrario a la ley ya que se trata de dominio público.

Por tanto, a modo de ver del TEDH, el Tribunal de casación ha motivado suficientemente las razones que justifican la consideración del valle de pesca objeto de este litigio como demanio público. Igualmente, el TEDH observa que las decisiones de primera y segunda instancia fueron ampliamente motivadas en cuanto a la base legal de la inscripción al demanio de los bienes así como a la interpretación del derecho interno pertinente.

En estas condiciones, el Tribunal estima que el Tribunal de casación ha satisfecho la exigencia del artículo 6.1 según la cual un tribunal debe motivar suficientemente sus decisiones. Por ello, considera que la demanda a este respecto está manifiestamente mal fundada, por lo que la inadmitirá, en base al artículo 35.3 y 4 CEDH.

6. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS USOS DE LOS BIENES EN VIRTUD DE POLÍTICAS TERRITORIALES, NO IMPLICARÁ LA NECESIDAD DE INDEMNIZAR, BIEN QUE AFECTEN AL CONTENIDO DERECHO DE PROPIEDAD, SIEMPRE QUE SE RESPETEN LAS GARANTÍAS PROCESALES

En la **Decisión de Inadmisión Leonardo CONTESSA y otros c. Italia, de 17 de septiembre de 2013**, los demandantes adquieren en febrero de 1986 dos solares en Ceglie del Campo (Bari), que se repartieron en diferentes proporciones, deviniendo todos ellos co-propietarios. Según el plan de urbanismo de 8 de julio de 1976, los solares se situaban en una “zona para actividades secundarias de tipo B (zona productiva) relativas al artesanado, almacenaje y al comercio”. Los demandantes querían construir un equipamiento industrial en los terrenos.

En marzo de 1990, el Ayuntamiento de Bari elaboró un “plan de instalaciones productivas” (en adelante, “el PIP” o “el plan”) de Ceglie de Campo. Sin embargo, no fue aprobado.

En septiembre de 1994 los demandantes presentaron al Ayuntamiento un proyecto con la finalidad de obtener un permiso para construir el equipamiento industrial. Meses después, el Ayuntamiento denegó la solicitud debido a que no se había aprobado el plan. Ante ello, los demandantes solicitaron al Ayuntamiento la aprobación de este instrumento urbanístico. Ante el silencio de la Administración, los demandantes acuden ante el Tribunal administrativo regional, órgano jurisdiccional que conminaría a la Administración a aprobar el PIP, sin embargo el Ayuntamiento persistiría en su inactividad. Ante ello, un año después, los demandantes acuden de nuevo ante el Tribunal regional para obtener la ejecución de la sentencia, el cual dictaría una orden de ejecución designando un plazo de 90 días para la aprobación del plan. Como la sentencia seguía sin ejecutarse, los demandantes acudieron nuevamente ante el Tribunal administrativo regional. Volvió a mandar una orden de ejecución a la Administración. Esta vez dando un plazo de 30 días. Unos meses después, los demandantes volverían a insistir ante el Tribunal ante la posición recalcitrante del Ayuntamiento.

Unos meses antes de este último intento, el Consejo comunal decidió no aprobar el PIP. Los demandantes atacarían igualmente esta decisión ante el Tribunal regional. El Tribunal resolvió tres años después, esta vez en sentido contrario. Decidió que no había lugar a estimar el recurso porque, según se desprendía de los documentos aportados por el Ayuntamiento, el solar de los interesados estaba situado cerca de un torrente y estaba sujeto a restricciones medioambientales.

Los demandantes impugnarían esta decisión ante el Consejo de Estado. No obstante, se confirmaría la decisión del Tribunal de instancia.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden a Estrasburgo invocando el artículo 1 del Protocolo nº 1, quejándose de la denegación de su solicitud de permiso de obra y de la no aprobación del PIP de Ceglie del Campo por la Corporación local.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que las limitaciones que se derivan de la no aprobación del PIP constituyen una injerencia en el derecho de los demandantes en el respeto de sus bienes. Esta injerencia se refiere a la reglamentación del uso de los bienes, en el sentido del segundo párrafo del artículo 1 del protocolo nº1 del Convenio.

En este caso, el Tribunal observa que se deduce de la última sentencia del Tribunal administrativo regional que la no aprobación del PIP se explicaba en razón del emplazamiento del solar en cuestión, situado cerca de un torrente y sometido, por consiguiente, a restricciones ambientales, restricciones que no existen, a modo de ver de los demandantes. El Tribunal estima, sin embargo, que corresponde a los tribunales nacionales la interpretación del derecho interno y aplicarlo caso por caso y que no ha sido contestado que hay un torrente cerca del solar litigioso. En estas circunstancias, el TEDH observa que no será su función la de sustituir la apreciación del Tribunal regional y del Consejo de Estado. Es más, el Tribunal constata que las restricciones impuestas a los demandantes tienen como finalidad preservar el medio ambiente, lo

cual responde a un imperativo de las colectividades locales y del interés general, en el sentido del párrafo 2 del protocolo nº 1.

A continuación, el TEDH observará si se ha llevado a cabo un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo. El TEDH observa que los demandantes no han demostrado que hayan tenido que cambiar el uso de sus bienes como consecuencia de las restricciones litigiosas. También, que no han podido destinar los bienes a un nuevo uso, a saber, la construcción de un equipamiento industrial. En efecto, el TEDH recalca que en el momento de la compra de los terrenos nada garantizaba a los interesados que pudieran llevar a cabo su proyecto de construcción ya que, al parecer, la clasificación inicial como “zona para actividades secundarias de tipo B (zona productiva) relativas al artesanado, al almacenaje y al comercio” no era suficiente para la nueva construcción que pretendían los demandantes.

En lo que respecta a la señalización de los terrenos de los demandantes cerca de un torrente, el TEDH recordará que, *en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la normativa, es habitual y comúnmente admitida y practicada. En efecto, si los titulares de derechos de crédito pueden, en general, sacar provecho de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, ámbitos en los que se dan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos.* Además, en un ámbito tan complejo como la ordenación urbana, los Estados contratantes gozan de un gran margen de apreciación para gestionar su política. Así, en ausencia de una decisión manifiestamente arbitraria, el Tribunal no sustituirá su apreciación por la de las autoridades nacionales en cuanto a la elección de los medios más apropiados para alcanzar los objetivos perseguidos por la política territorial.

Por otro lado, el Tribunal subraya que la no aprobación del PIP y la clasificación de los terrenos litigiosos en la categoría de zonas sometidas a restricciones ambientales, no han conllevado un derecho de indemnización para los demandantes. *En el ámbito de la reglamentación del uso de los bienes, el TEDH considera que la ausencia de indemnización es uno de los elementos a tomar en cuenta para decidir si se ha respetado un justo equilibrio.* Sin embargo, la ausencia de indemnización, recalca el TEDH, no implicará por sí sola una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. *La proporcionalidad de una injerencia en el derecho de un propietario al respeto de sus bienes puede depender igualmente de la existencia de garantías procesales.* En este caso, se observa que los demandantes han podido impugnar la decisión del Ayuntamiento de no aprobar el PUP. De hecho, así lo hicieron y dos instancias internas coincidieron en que dicho plan no debía aprobarse.

En fin, teniendo en consideración las circunstancias ligadas a la existencia de restricciones ambientales en el solar de los demandantes y habiendo procedido a una apreciación global de los hechos, el Tribunal concluye que la injerencia litigiosa reprochada a las autoridades no ha supuesto una quiebra del justo equilibrio que debe respetarse en materia de reglamentación del uso de los bienes, entre el interés público

y el interés privado. Por ello, considera mal fundada la demanda en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

7. PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: ORDEN DE DEMOLICIÓN

Finalmente, en la Decisión de Inadmisión recaída en el caso **Züla BAYRAKTAR y Koksal BAYRAKTAR c. Turquía, de 15 de octubre de 2013**, los demandantes adquirieron un dúplex el 20 de mayo de 1999, inscribieron la nueva titularidad dominical en el Registro de la Propiedad y solicitaron –y obtuvieron– un permiso de habitación para comenzar a vivir en él. Ocho años después, reciben una notificación del Ayuntamiento en virtud de la cual se ordena una demolición parcial de 39 m². Un informe pericial indicó que la parte que se ordenaba demoler, que constituía una ampliación de desvanes contraria a la ley, probablemente se había construido antes del año 2000. En cualquier caso, dicha ampliación no estaba cubierta por el permiso de habitación que obtuvieron. Los demandantes recurren sin éxito en la vía interna, por lo que acudirán ante el TEDH alegando haber sido víctimas de una privación contraria al artículo 1 del Protocolo n^o 1. Asimismo alegan una violación del artículo 6 CEDH.

El TEDH estima conveniente, a la luz de las alegaciones planteadas en la demanda, examinar el caso únicamente bajo el ángulo del artículo 1 del Protocolo n^o 1. Comenzará su argumentación recordando que el Convenio trata de proteger derechos concretos y efectivos. Y es que, al parecer, finalmente la orden de demolición no se ejecutó. Por ello, el TEDH subrayará que no ha habido privación alguna de la propiedad.

Por otro lado, el Tribunal estima que la exigencia de una autorización y la orden de demolición parcial de la zona del apartamento construida sin licencia, debe analizarse como una reglamentación del uso de los bienes, teniendo como finalidad la protección del interés general. En efecto, la autorización es un acto administrativo correspondiente a esta categoría y permite a la Administración verificar que un proyecto de construcción respeta adecuadamente las reglas urbanísticas en vigor.

En cuanto a la finalidad de la injerencia, el Tribunal considera que persigue un fin legítimo en la medida en que trata de asegurar una política de ordenación del territorio apropiada. La orden de reponer las cosas al estado anterior, es decir, la demolición del exceso de construcción, supone una aplicación coherente y rigurosa de la ley, con la finalidad de hacer respetar las reglas del urbanismo. *El hecho de que los demandantes no estén en el origen de la ampliación litigiosa no cambia nada esa constatación. Lo que importa es que el apartamento de los demandantes no es conforme con el permiso de habitación inicial.* Además, el Tribunal observa que los demandantes no han intentado acción alguna contra el vendedor. Por todo ello, el Tribunal considera la demanda manifiestamente mal fundada a la luz del artículo 35.3 y 4 CEDH.

BIBLIOGRAFÍA

En este apartado se recoge la bibliografía sobre la jurisprudencia ambiental del TEDH en 2013.

BARCELONA LLOP, JAVIER: *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, 268 p.

BOGUSZ, BARBARA: “Regulating public/private interests in town and village greens” *International Journal of Law in the Built Environment* 5(1), 2013, 21-39.

CARNERO SOBRADO, JOSÉ IGNACIO: “El ruido y su respuesta jurisprudencial a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Diario la Ley* 8089, 2013.

LASO BAEZA, VICENTE: “Nuevas perspectivas en relación con la demolición de edificaciones por anulación de licencias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las recientes reformas de la legislación estatal y autonómica”, *Revista crítica de derecho inmobiliario* 736, 2013, 1292-1310.

MARISCAL AGUILAR, CARMEN MARÍA: “La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de la consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado como parte del interés general en una sociedad democrática”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental* 24, 2013.

PEDERSEN, OLE W.: “Environmental risks, rights and black swans”, *Environmental Law Review* 15(1), 2013, 55-62.

Comentarios jurisprudenciales cuyos autores no se indican, referidos a la aplicación directa del Derecho de Estrasburgo en el Derecho británico en materia de medio ambiente y nómadas:

“AZ v Secretary of State for Communities and Local Government”, *Journal of Planning & Environment Law* 6, 2013, 713-756.

“Stevens v Secretary of State for Communities and Local Government”, *Journal of Planning & Environment Law* 11, 2013, 1383-1406.

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Decisión de Inadmisión *Hermannes Gerhardus Jozef LOHUIS y Otros c. Holanda*, de 30 de abril de 2013.
- Sentencia *Bor c. Hungría*, de 11 de junio de 2013.
- Decisión de Inadmisión *VALLE PIERIMPIE SOCIETA AGRICOLA S.P.A. c. Italia*, de 18 de junio de 2013.

- Decisión de Inadmisión *Leonardo CONTESSA y otros c. Italia*, de 17 de septiembre de 2013.
- Sentencia *B L BELG N NAAT T . c. Turquía*, de 1 de octubre de 2013.
- Sentencia *Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013.
- Decisión de inadmisión *Halil DO ANCAN c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013.
- Decisión de Inadmisión *Zülal BAYRAKTAR y Koksal BAYRAKTAR c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013.
- Sentencia *Lay Lay Company Limited c. Malta*, de 23 de octubre de 2013.
- Sentencia *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, de 28 de noviembre de 2013.

