

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derecho a una buena administración, ejecución de sentencias ambientales y garantías procesales

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: I. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO: 1. Interesados en el procedimiento. 2. Inejecución de sentencias sobre actividades insalubres. 3. La modificación de un plan para inejecutar una sentencia, supone una violación del derecho a un proceso equitativo. II. DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO: 1. Derecho al respeto de la vida privada, contaminación del aire por estación termal e impacto sanitario. 2. Domicilio y vertederos. III. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES: 1. Clasificación del suelo. 2. Dominio público y responsabilidad patrimonial por acto administrativo. 3. Ocupación ilegal del dominio público y orden de demolición. 4. Crecimiento urbanístico y expropiación *de facto*. IV. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

RESUMEN: La jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del año 2017 se ha centrado en tres derechos fundamentales: el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH), el derecho al respeto del domicilio (art. 8 CEDH) y el derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del protocolo adicional al Convenio). Desde la perspectiva de las garantías, se han dictado importantes sentencias como la recaída en el caso Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta c. España, de 10 de enero de 2017, referida a la participación de los terceros adquirentes de buena fe, como

interesados, en los procesos administrativos y judiciales de demolición. También destacan en este ámbito las sentencias *Tonyuk c. Ucrania*, de 1 de junio de 2017, sobre inexecución de sentencias en materia de actividades insalubres; y *Kumbaracıbaşı c. Turquía*, de 12 de diciembre de 2017, sobre la modificación de un plan para inexecutar una sentencia. A este respecto, el TEDH enfatiza que la ejecución de las sentencias forma parte de lo que se considera un “proceso” a los efectos del artículo 6 y que la inexecución prolongada de una sentencia constituye una violación de dicha previsión. Desde la óptica del Derecho al respeto del domicilio, destacan la sentencia recaída en el caso *Jugheli y Otros c. Georgia*, de 13 de julio de 2017, sobre actividades peligrosas; y la Decisión de inadmisión *Nicolae FIEROIU y otros c. Rumanía*, de 23 de mayo de 2017, sobre actividades insalubres. Finalmente, en cuanto al Derecho al respeto de los bienes, se han dictado las sentencias *Mkhchyan c. Rusia*, de 7 de febrero de 2017, sobre clasificación del suelo, la sentencia recaída en el caso *Činga c. Lituania*, de 30 de octubre de 2017, sobre dominio público y responsabilidad patrimonial por acto administrativo; y la Decisión de Inadmisión *Aliye BAŞAK y Sevim BAŞAK c. Turquía*, de 28 de marzo de 2017, sobre ocupación ilegal del dominio público y la consiguiente orden de demolición.

ABSTRACT: The environmental European Court of Human Rights case-law of 2017 has focused on three fundamental rights: the right to a fair trial (Article 6 ECHR), the right to respect for his home (Article 8 ECHR) and the protection of property (article 1 of the additional protocol to the Convention). From the perspective of guarantees, important rulings have been issued such as the case *Aparicio Navarro Reverter and García San Miguel y Orueta v. Spain*, of January 10, 2017, referred to the participation of third party acquirers in good faith, as interested parties, in the administrative and judicial processes of demolition. It also must be underlined the case on *Tonyuk v. Ukraine*, of June 1, 2017, on non-enforcement of judgments on unhealthy activities; and *Kumbaracıbaşı v. Turkey*, of December 12, 2017, on the modification of a plan to not execute a judgment. In this regard, the ECHR emphasizes that the enforcement of sentences is part of what is considered a "process" for the purposes of article 6 and that the prolonged

non-execution of a judgment constitutes a violation of that provision. From the point of view of the Right to respect for his home, it must be underlined the case of *Jugheli and Others v. Georgia*, of July 13, 2017, on dangerous activities; and the Decision of inadmissibility *Nicolae FIEROIU and others v. Romania*, of May 23, 2017, about unhealthy activities. Finally, regarding the Right to respect for property, the case of *Mkhchyan v. Russia*, of February 7, 2017, on soil classification, the case *Činga v. Lithuania*, of October 30, 2017, on public domain and patrimonial responsibility by administrative act; and the Inadmissibility Decision *Aliye BAŞAK and Sevim BAŞAK v. Turkey*, of March 28, 2017, on illegal occupation of the public domain and the consequent demolition order.

I. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

1. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO

En la sentencia recaída en el caso *Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta c. España*, de 10 de enero de 2017, los demandantes son dos propietarios a los que no se les informó acerca del procedimiento administrativo iniciado sobre la legalidad del permiso de obra de su apartamento.

Los demandantes compraron su apartamento en Sanxenxo (Galicia) en septiembre de 2001. Un vecino denunció la legalidad de las obras en el bloque de apartamentos ante los tribunales de lo contencioso en julio de 2002. Solicitó su suspensión. El Ayuntamiento solo informó al constructor acerca del procedimiento iniciado, único tenedor del permiso de obra.

El juzgado de lo contencioso nº 3 de Pontevedra admitió parcialmente en enero de 2004 y anuló el permiso de obra. Sin embargo, no ordenó la demolición de los apartamentos. A los compradores tampoco se les notificó esta sentencia. En apelación, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (“TSJG”, en adelante) ordenó la demolición de varios apartamentos. A solicitud del vecino, se adoptaron las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. Las autoridades municipales y el constructor recurrieron dichas medidas sin éxito. La sentencia final fue entregada por las autoridades municipales a los demandantes en febrero de 2009, que les informaron que el permiso de obra otorgado al constructor

había sido anulado y que la orden afectaba a varios apartamentos, de entre los cuales se hallaba el suyo.

Los demandantes recurrieron sin éxito ante el TSJG, con la finalidad de que se declarase la nulidad e invalidez del procedimiento. También interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC), argumentando que no se habían dado pasos para informarles sobre el procedimiento. El TC inadmitió su recurso. La demolición se encontraba en situación de suspensión en el momento de dictarse la presente sentencia y se ha iniciado un procedimiento para la regularización del permiso de obra originario.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del artículo 6.1 CEDH (Derecho a un proceso equitativo). Argumentan en su demanda que no fueron informados, como partes interesadas, del procedimiento ante el Juzgado nº 3 de Pontevedra.

El TEDH destaca que el objeto de este litigio es la ausencia de participación de los demandantes en el proceso contencioso que se ha generado por una decisión de demolición de su alojamiento. El procedimiento de demolición como tal y los recursos que pueden interponer los demandantes para atacarlo son elementos que el TEDH tiene en cuenta, pero escapan de las quejas presentadas por los demandantes ante el TEDH.

A este respecto, el TEDH observa que el TSJG rechazó la demanda de nulidad de los demandantes debido a que su existencia no estaba suficientemente probada ya que el proceso contencioso-administrativo fue iniciado por el vecino y que el órgano judicial, por tanto, no les podía identificar.

En principio, corresponde a las autoridades nacionales y sobre todo a los tribunales la interpretación de los hechos y la legislación interna. Y al TEDH la verificación de la compatibilidad con el CEDH de los efectos de dicha interpretación. El TEDH no sustituirá la apreciación de los hechos y del derecho aplicable realizados en el ámbito interno por la suya propia en ausencia de arbitrariedad, salvo si se ha podido dar una amenaza a los derechos y libertades protegidas por el Convenio. Sin embargo, podrá intervenir si observa que las jurisdicciones internas han examinado la causa de los demandantes de una manera que hayan podido significar una amenaza a la sustancia misma de su derecho de acceso a un tribunal tal y como viene garantizado por el artículo 6.1 del Convenio.

El TEDH observa, en línea con las alegaciones de los demandantes, que en el recurso de apelación presentado por el promotor, se menciona la existencia de terceros adquirentes de buena fe, propietarios de apartamentos en el inmueble en cuestión. Los demandantes además constaban en el registro de la propiedad desde 2001 y han pagado los impuestos correspondientes a su inmueble desde 2002. También debe subrayarse que el Ayuntamiento reconoció que la ausencia de notificación del procedimiento a los demandantes se debía analizar como una infracción real en sus derechos de defensa. Por ello, el TEDH constata que los demandantes, a diferencia de lo indicado por el TSJG, eran perfectamente identificables, su identidad era accesible y que había suficientes informaciones en el expediente que permitía a la Administración y a los tribunales su notificación. Observa que la interpretación del TSJG en cuanto a la justificación de la ausencia de notificación a los demandantes ha sido demasiado restrictiva y contraria a la sustancia misma del derecho de acceso a un tribunal. Asimismo, el recurso de amparo no ha supuesto un remedio a la ausencia de participación en el procedimiento contencioso-administrativo.

Por otro lado, contrariamente a lo que alega el Gobierno, no hay nada en el expediente que permita constatar que los demandantes tuvieran un conocimiento extrajudicial del procedimiento contencioso-administrativo sobre la legalidad del permiso de obra si bien dicho proceso podía tener consecuencias negativas para ellos. En cuanto a una eventual falta de diligencia de los demandantes, el TEDH subraya que han presentado su solicitud de nulidad en el momento en el que se les ha notificado la sentencia de 29 de marzo de 2007.

El TEDH observa que ni el cambio de la legislación urbanística de 2013, ni la suspensión de la demolición, ni la potencial regularización de la situación del alojamiento, son elementos suficientes para reparar el perjuicio real causado por la ausencia de participación de los demandantes en el procedimiento que ha concluido con la sentencia de demolición de 2007. En consecuencia, el TEDH rechaza las objeciones del Gobierno sobre la ausencia de la condición de víctima de los demandantes al no haberse dado, a su modo de ver, un perjuicio significativo. En lo que concierne a las vías de recurso mencionadas por el Gobierno, a saber, una eventual acción civil de desahucio contra el promotor o una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el TEDH subraya que son medidas de reparación a los demandantes en caso de demolición, pero que no suponen un resarcimiento por la ausencia de participación en un procedimiento en el que constituirían parte interesada.

En fin, en relación con la posibilidad de regularización del apartamento de los demandantes por la nueva reglamentación urbanística, el TEDH observa que si bien puede tener una incidencia en los derechos de los demandantes protegidos por el artículo 8 CEDH e incluso el artículo 1 del Protocolo nº1 al Convenio, es una posibilidad demasiado incierta para considerar que los demandantes la han omitido de manera abusiva o para hacer desaparecer la violación del derecho de los demandantes a un proceso equitativo. Por todo ello, el TEDH concluye que ha habido una violación del artículo 6 CEDH.

2. INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS SOBRE ACTIVIDADES INSALUBRES

En la sentencia recaída en el caso *Tonyuk c. Ucrania, de 1 de junio de 2017*, la demandante se queja de la existencia y uso de un cementerio situado a unos 10 metros de su casa. La demandante obtuvo dos sentencias favorables de los tribunales nacionales, que prohibieron el uso del cementerio para futuros entierros, en base a que su proximidad a su domicilio infringía los estándares sanitarios aplicables. En base al artículo 6.1 CEDH (derecho a un proceso equitativo), la demandante se queja de que los entierros han continuado, a pesar de las sentencias a su favor, indicando que las órdenes de los tribunales no se han ejecutado adecuadamente.

El TEDH recuerda que, de conformidad con su jurisprudencia consolidada, la ejecución de las sentencias forma parte de lo que se considera un “proceso” a los efectos del artículo 6 y que la inejecución prolongada de una sentencia constituye una violación de dicha previsión. A la vez, el TEDH es plenamente consciente de que la ejecución de las sentencias que incorporan pronunciamientos no pecuniarios a veces requiere más tiempo que en el caos del pago de una cantidad de dinero reconocida por una sentencia.

El Tribunal constata que, si bien se iniciaron sendos procedimientos de ejecución el 16 de enero de 2003 y 18 de marzo de 2004, concluyeron en agosto de 2003 y febrero de 2005 sin que se diera finalmente la ejecución. Aunque el Gobierno alega que desde principios de 2011 no se ha autorizado ningún entierro más, no se ha aportado ninguna prueba al respecto, por lo que su argumentación es inconclusa. En cualquier caso, el TEDH observa que queda probado que la inejecución de las sentencias ha durado, al menos, unos siete y ocho años respectivamente, lo que es un periodo significativo de tiempo. El TEDH reconoce que la ejecución de estas sentencias hubiera requerido la puesta en marcha de una política gubernamental compleja, que puede llevar tiempo. Sin embargo, no se ha

probado que el municipio haya dado todos los pasos necesarios para abordar el tema de una manera global y consistente con la finalidad de encontrar una solución óptima y rápida. El TEDH, por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

La demandante también alega una violación del artículo 8 CEDH. A este respecto, el TEDH recordará que ha fallado en un caso previo la violación de este precepto en un caso referido también a Ucrania en torno a la contaminación del agua corriente del demandante con la bacteria *E-coli* derivada de un cementerio que se encontraba a unos treinta y ocho metros de su domicilio (sentencia *Demyuk c. Ucrania, de 4 de septiembre de 2014*). En este caso, sin embargo, el TEDH considera que tras considerar la violación por el artículo 6.1, no es necesario formular un pronunciamiento separado en relación con el artículo 8 CEDH.

3. LA MODIFICACIÓN DE UN PLAN PARA INEJECUTAR UNA SENTENCIA, SUPONE UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

En la sentencia recaída en el caso *Kumbaracıbaşı c. Turquía, de 12 de diciembre de 2017*, el demandante solicitó la anulación del permiso de obra de una edificación que se estaba construyendo enfrente de su propiedad que excedía el límite de alturas permitido por el plan vigente en 1,48 metros. La Administración competente revocó el permiso al constatar la transgresión del instrumento urbanístico a este respecto. El comité ejecutivo municipal de Çankaya ordenó la demolición de la parte ilegalmente construida del edificio pero no ejecutó su propia orden. El Tribunal Supremo administrativo confirmó la orden de demolición. Mientras tanto, el consejo municipal de Çankaya modificó el plan y envió su decisión a la administración metropolitana de Ankara para su aprobación. Esta Administración suspendió su aprobación considerando que el plan se había modificado para legalizar un permiso de obra previamente revocado y por tanto para evitar la demolición de la construcción ilegal. El consejo municipal sin embargo insistiría y finalmente entró en vigor.

El demandante recurrió ante el Tribunal Administrativo de Ankara y éste anuló la decisión por la que entró en vigor la modificación del plan por alentar prácticas de construcción sin licencia. El Tribunal Supremo Administrativo confirmó esta decisión.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el TEDH alegando una violación del artículo 6 CEDH, al considerar que las autoridades

internas no han ejecutado la sentencia por la que se revocaba el permiso de obra.

El TEDH recuerda que, de conformidad con su jurisprudencia, el derecho de acceso a un tribunal garantizado por el artículo 6 CEDH sería ilusorio si el sistema legal interno de los Estados contratantes permite que una decisión firme vinculante permanezca inejecutada en detrimento de una parte. La ejecución de una sentencia dada por cualquier tribunal debe, por consiguiente, observarse como una parte integral del proceso a los efectos del artículo 6 CEDH (véase en este sentido, por ejemplo, la sentencia *Burdov c. Rusia, de 7 de mayo de 2002*).

En este caso, el TEDH observa que el 14 de diciembre de 1999 el tribunal administrativo de Ankara revocó un permiso de obra del vecino del demandante debido a que infringió las limitaciones de alturas. Tras la apelación, la decisión devino firme el 19 de noviembre de 2001 y la sentencia no se ha ejecutado. A la luz de estas consideraciones, el TEDH observa que las autoridades internas no han cumplido en la práctica con la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Ankara despojando, por tanto, al artículo 6.1 de cualquier efecto útil. El TEDH concluye, por tanto, que ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

II. DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO

1. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA, CONTAMINACIÓN DEL AIRE POR ESTACIÓN TERMAL E IMPACTO SANITARIO

En la sentencia recaída en el caso *Jugheli y Otros c. Georgia, de 13 de julio de 2017*, el TEDH vuelve a conocer del impacto en la salud y el bienestar de las personas de una actividad peligrosa. Los demandantes son el Sr. Ivane Jugheli, fallecido una vez dictada la sentencia, el Sr. Otar Gureshidze y la sra. Liana Alavidze.

La planta de energía termal “Tboelectrocentrali” se encuentra aproximadamente a cuatro metros del bloque de apartamentos en el que viven los demandantes en la capital de Georgia, Tiflis. El edificio se construyó en 1952. La estación comenzó su actividad en 1939 y cesó parcialmente en febrero de 2001. Sufrió varios accidentes a lo largo de su historia. Un accidente en 1996 la dejó inoperativa durante más de 30 días. Según los demandantes, mientras funcionaba, las actividades potencialmente peligrosas de la planta no estaban sujetas a la normativa

aplicable, lo que derivó en contaminación del aire que afectó a su salud y bienestar. Sus demandas de indemnización ante los tribunales del país fueron rechazadas. Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del artículo 8 CEDH, al considerar que el Estado no les protegió de la contaminación del aire debida al funcionamiento de la planta.

El TEDH observa que normalmente es imposible cuantificar los efectos de la contaminación industrial grave en cada caso individual y distinguirlos de la influencia de otros factores relevantes como la edad, la profesión o el modo de vida personal, así como su impacto en la calidad de vida. En efecto, la “calidad de vida” es una característica subjetiva que difícilmente ofrece una definición precisa. Por ello, teniendo en cuenta las dificultades evidentes que presenta el tema, el TEDH tendrá en cuenta primordialmente, aunque no de manera exclusiva, las consideraciones de los tribunales internos y otras autoridades competentes en el establecimiento de las circunstancias de hecho del caso. Como base para el análisis se tomará en cuenta, entre otras cosas, las decisiones individuales de las autoridades en relación con la situación particular de los demandantes y los estudios medioambientales realizados. Sin embargo, el TEDH no puede confiar de una manera ciega en las decisiones de las autoridades internas si carecen de fundamento o son contradictorias. En tales situaciones se tendrá que evaluar las pruebas en su totalidad.

El TEDH, además, subraya que el artículo 8 CEDH no exige al Estado simplemente no actuar frente una actuación arbitraria, sino que tiene obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo a su vida privada. La planta termal inicialmente era gestionada por el Estado hasta que su propiedad se transfirió a una empresa privada mediante un contrato privado firmado el 6 de abril de 2000. Tanto si la cuestión se analiza en términos de una obligación positiva al Estado de adoptar medidas razonables y apropiadas para asegurar los derechos de los demandantes referidos al art. 8.1 o en términos de una interferencia de una autoridad pública que se justifique en base al art. 8.2, los principios aplicables son similares en términos generales. En ambos contextos debe tenerse en cuenta el justo equilibrio que debe adoptarse entre los intereses individuales y colectivos que se confrontan y en ambos contextos el Estado goza de un cierto margen de apreciación en la determinación de los pasos a adoptar para asegurar el respeto del Convenio.

El TEDH tiene en cuenta, en este caso, que el Convenio entró en vigor en Georgia el 20 de mayo de 1999. Así, solo se puede tener en consideración el periodo de tiempo en el que los demandantes sufrieron las molestias tras la entrada en vigor del Convenio hasta el 2 de febrero de

2001, fecha en la que cesó la mayor parte de la actividad de la planta. *El TEDH observa que el periodo de tiempo, que es un poco menos de un año y nueve meses durante el cual los demandantes estuvieron expuestos a las emisiones dañosas alegadas, es suficiente para considerar la aplicación del artículo 8 CEDH.*

El TEDH observa que las actividades de la planta estaban clasificadas como de “primera categoría” según el derecho interno. Podían causar, por su ubicación, tamaño y sustancias empleadas, un serio e irreversible impacto en el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana. El TEDH también tiene en cuenta que la planta estaba situada en el centro de la ciudad y muy próximo al domicilio de los demandantes, con una distancia solo de 4 metros entre la planta y el edificio.

En relación con el impacto de las actividades de la instalación y la contaminación del aire resultante en la vida y salud de los demandantes, el Tribunal observa que las opiniones de los expertos requeridas por los tribunales y tenidas en cuenta en el ámbito de las administraciones competentes del país confirmaron sin ningún género de duda que la ausencia de filtros u otro equipamiento de purificación del aire en las chimeneas de la planta con la finalidad de minimizar el impacto negativo potencial de las sustancias peligrosas emitidas en el aire crearon un riesgo real para los residentes del edificio. El Tribunal también subraya que dichos estudios concluyeron que la toxicidad concentrada de varias sustancias emitidas por la planta superaba dos veces lo permitido.

Además, se comprobó que el documento técnico de la planta era defectuoso. Indicaba incorrectamente la altura de las chimeneas lo que provocaba que decrecieran, de una manera engañosa, los indicadores de la contaminación potencial. El Tribunal observa que, según el Instituto de Investigación Científica de Sanidad e Higiene del Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales, las enfermedades potenciales causadas por una exposición prolongada a concentraciones excesivas en el aire de sustancias como el SO₂, CO₂ y NO₂, humo y polvo negro, provoca enfermedades como conjuntivitis, bronquitis y otras enfermedades pulmonares, alergias, diferentes tipos de enfermedades cardiovasculares y niveles bajos de oxígeno en la sangre, lo que provoca otros problemas de salud graves.

El TEDH también tiene en cuenta las conclusiones del Centro de Examen Médico Forense del mismo Ministerio en relación con las condiciones de salud de varios demandantes en el ámbito interno. Según el informe de dicho Centro, las personas afectadas, de entre las cuales se encontraba el segundo demandante, sufrían condiciones de salud similares como neurastenia y síndrome de astenia. Los expertos concluyeron que las

condiciones médicas en cuestión quizá se deben “al efecto combinado y prolongado de la exposición a factores dañosos”.

Aunque la tercera demandante rechazó participar en el examen médico, no puede negarse que vivió en las mismas condiciones que los otros dos demandantes y que agotó la vía interna. Por ello, el TEDH reconoce su legitimación activa. El Tribunal además reitera que el artículo 8 se ha considerado aplicable en los casos de contaminación ambiental grave que afecta al bienestar de los ciudadanos, que les impide disfrutar de sus domicilios de tal manera que afecte a su vida familiar, aunque no se haya dañado seriamente a su salud (párr. 70 *in fine*).

Si bien, dice el TEDH, puede asumirse que la contaminación del aire no ha causado un daño cuantificable a la salud de los demandantes, les ha hecho más vulnerables a varias enfermedades. Además, no hay duda de que se ha afectado negativamente a su salud. El TEDH, por consiguiente, señala que ha habido una interferencia en los derechos de los demandantes que ha alcanzado el nivel de gravedad suficiente para considerar que encaja en el ámbito del artículo 8 CEDH.

Finalmente, *aunque la planta estaba construida antes de la fecha de construcción del edificio, realmente los demandantes no podían realizar una elección informada ya que no era posible rechazar un alojamiento ofrecido por el Estado en los tiempos de la Unión Soviética*. No se puede decir, por tanto, que los demandantes hayan creado la situación de la que se quejan o sean responsables de la misma.

El TEDH constata que la exigencia de evaluación de impacto ambiental y de autorización ambiental no era obligatoria hasta el 1 de enero de 2009. Por otro lado, las actividades de la planta de energía termal en cuestión eran potencialmente peligrosas, como confirmó la legislación vigente en el momento en el que designó las actividades como aquellas en las que se puede dar por su magnitud, ubicación y sustancias impactos negativos serios e irreversibles en el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana. Su naturaleza peligrosa fue después expresamente confirmada por el Ayuntamiento.

El TEDH considera que la cuestión crucial es la ausencia virtual de un marco regulador aplicable a las actividades peligrosas de la planta antes y después de su privatización y no haber afrontado el problema de la contaminación del aire que afectó negativamente a los derechos de los demandantes contenidos en el artículo 8 CEDH. En el contexto de las actividades peligrosas en concreto, los Estados tienen la obligación de establecer regulaciones dirigidas a ordenar las especificidades de cada

actividad, sobre todo cuando hay un riesgo potencialmente alto. Deben ordenar la autorización, funcionamiento, seguridad y supervisión de la actividad y hacerla obligatoria para todos aquellos con competencia para adoptar medidas con la finalidad de garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuyas vidas pueden estar en peligro por los riesgos. El Tribunal observa que la ausencia de un marco legislativo y administrativo aplicable a las actividades potencialmente peligrosas de la planta provocó su funcionamiento sin las garantías necesarias para evitar o al menos minimizar la contaminación del aire y su impacto negativo en la salud y bienestar de los demandantes, como confirmaron los exámenes de los expertos ordenados por los tribunales internos.

El TEDH reitera que su función no es la de determinar lo que se debe haber hecho exactamente en esta situación para reducir el impacto de la actividad de la planta en los demandantes de una manera más eficiente. Sin embargo, el TEDH debe evaluar si el Gobierno se ha aproximado al problema con la debida diligencia y ha tenido en cuenta todos los intereses concurrentes. A este respecto, el TEDH reitera que el Estado debe justificar, empleando datos detallados y rigurosos, una situación en la que ciertos individuos soportan una carga excesiva frente a los intereses de la comunidad en su conjunto. Desde esta perspectiva, el TEDH observa que el Gobierno no ha presentado al TEDH estudios ambientales relevantes o documentos informativos de su política sobre la planta y la contaminación del aire que emana de ella que ha estado afectando a los demandantes en el periodo de tiempo referido.

El TEDH también observa que la situación no es puntual, sino que se refiere a una problemática que se extiende en el tiempo, de la que las autoridades relevantes eran concededoras. A pesar de ordenar a la planta instalar los filtros adecuados y un equipamiento de purificación para minimizar el impacto de las sustancias tóxicas emitidas al aire en el edificio de los residentes, no se han adoptado pasos efectivos por las autoridades competentes en tal dirección. El TEDH observa en este sentido que aparte de la ausencia de un marco regulatorio adecuado, las autoridades internas no han hecho nada ante contaminación del aire emanada de la planta, a pesar de reconocer en varias ocasiones la incomodidad ecológica sufrida por la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el margen de apreciación del que gozan las autoridades nacionales en casos referidos a temas ambientales, el TEDH considera que el Estado no ha realizado una ponderación justa entre los intereses de la comunidad en disponer de una estación de energía termal y los derechos de los demandantes al respeto de

su domicilio y vida privada. El TEDH concluye que ha habido una violación del artículo 8 CEDH.

En este caso, por tanto, el TEDH condena a Georgia por una violación del derecho al respeto del domicilio de los demandantes por no contemplar una regulación adecuada de una actividad contaminante que se sitúa a 4 metros del bloque de apartamentos en el que residían y asimismo por la pasividad de las autoridades competentes ante el riesgo tolerado y el daño a su salud.

2. DOMICILIO Y VERTEDEROS

En la **Decisión de inadmisión Nicolae FIEROIU y otros c. Rumanía, de 23 de mayo de 2017**, el consejo local de Fârtățești concluyó un acuerdo con diecisiete municipios del Departamento de Vâlcea con la finalidad de construir un centro regional de tratamiento y almacenamiento temporal de residuos (en adelante, “el Centro”). Pone a disposición del proyecto un terreno municipal de 3.000 metros cuadrados, situado al borde de una carretera nacional. El proyecto preveía la construcción de una unidad de compactación de la basura que llegaba en camiones procedente de otros municipios. Tras colocarlos en un compactador cerrado, los desechos se almacenan en contenedores cerrados durante un corto periodo de tiempo mientras esperan ser cargados en camiones para su transporte a áreas de almacenamiento permanente fuera del municipio. Se solicitó un estudio de impacto ambiental y se llegó a la conclusión de que la instalación no tenía riesgo de contaminación. No obstante, con la finalidad de reducir las molestias a las casas que se encontraban al otro lado de la carretera, a unos 150 metros, el estudio sugirió la instalación de una barrera acústica vegetal. El ayuntamiento de Fârtățești publicó en la prensa local así como en el ayuntamiento el dictamen sobre la apertura del procedimiento legal para obtener el acuerdo de la agencia departamental para la protección del medio ambiente. Invitó a los ciudadanos a consultar el expediente técnico disponible en el ayuntamiento y a expresar observaciones.

Una comisión técnica de la agencia para el medio ambiente examinó el proyecto y dio su conformidad a la construcción del Centro. La agencia consideró que a la vista de las disposiciones legales en vigor la construcción no necesitaba un estudio específico de impacto y de evaluación ambiental.

En 2008, tras la obtención de un certificado de urbanismo y los informes favorables del consejo departamental, de la agencia

departamental para la salud pública y de la agencia departamental para la gestión de los canales, el ayuntamiento otorgó el permiso de obra.

Los demandantes se dirigieron a la agencia del medio ambiente y se opusieron al proyecto. Alegaron que el acuerdo de la agencia era ilegal debido a que no fue precedido de un estudio de impacto ambiental y de una evaluación ambiental y que había incumplido una orden del Ministerio de Sanidad que prohibía la construcción de vertederos a menos de 1.000 metros de las zonas residenciales. La agencia les respondió que las disposiciones legales invocadas no eran aplicables a este proyecto en cuestión porque no tenía como finalidad la instalación de un vertedero de almacenamiento de residuos con carácter permanente. Se trataba, por el contrario, de un centro cerrado de compactación y de tránsito de residuos, cuya autorización no quedaba sometida a dicha reglamentación. Teniendo en cuenta que el emplazamiento del Centro y de la distancia en relación con las zonas residenciales, la agencia concluyó que no había molestias para los vecinos.

Los demandantes agotan la vía interna sin éxito. Acuden a Estrasburgo y alegan que la construcción del Centro y su funcionamiento afectan a su entorno y suponen un riesgo para su salud, en base al art. 8 CEDH.

El TEDH recuerda su jurisprudencia según la cual las consecuencias negativas de la contaminación deben atender a un mínimo de gravedad para que encaje en el ámbito de aplicación del artículo 8 CEDH. El TEDH recuerda que en el caso de una actividad peligrosa existe una obligación positiva del Estado de aplicar una reglamentación adaptada a las especificidades de dicha actividad en función del riesgo que pueda comportar. Esta obligación debe regir la autorización, la puesta en marcha la explotación, la seguridad y el control de la actividad en cuestión así como imponer a toda persona afectada la adopción de medidas prácticas para asegurar la protección efectiva de los ciudadanos cuya vida se encuentre en riesgo ante el peligro de dicha actividad. A este respecto, *el proceso de decisión mencionado debe comportar la realización de las investigaciones y estudios apropiados para prevenir y evaluar ex ante los efectos de las actividades que pueden comportar una amenaza al medio ambiente y a los derechos de los individuos y a permitir así el justo equilibrio entre los diversos intereses concurrentes en juego*. No cabe duda de la importancia del acceso de los ciudadanos a las conclusiones de los estudios así como a la información que permita evaluar el peligro al que está expuesto. En fin, los interesados deben tener la posibilidad de interponer un recurso contra toda decisión, todo acto u omisión ante los

tribunales, si consideran que sus intereses o sus observaciones no han sido suficientemente tenidas en cuenta en el proceso de decisión.

En este caso en concreto, el TEDH observa que las viviendas están situadas a una distancia superior a los 200 metros del Centro y que están separadas por una carretera nacional y una barrera acústica vegetal. También observa que no se ha aportado ningún informe de entidades públicas o privadas que indique que haya una contaminación del medio ambiente o de sus efectos nocivos en la salud humana debido al funcionamiento del Centro. Los demandantes no han aportado documento alguno que pruebe el impacto de la contaminación alegada en su salud o cualquier riesgo sanitario. A la vista de todo ello, el TEDH no observa que la instalación del Centro afecte a la salud, al bienestar o al ambiente de los demandantes.

En cuanto al proceso de decisión, el TEDH constata que la construcción del Centro ha estado precedida de la realización de un estudio de viabilidad que incluía aspectos referidos a la integración del Centro en el medio ambiente. Observa igualmente que este estudio así como las otras partes del expediente han sido puestas en conocimiento de los ciudadanos, a las que se ha invitado a formular alegaciones. Asimismo comprueba que el proyecto ha sido objeto de un análisis por una comisión técnica de la agencia del medio ambiente que ha dado su visto bueno a la implantación del centro. Las otras autoridades públicas que tienen competencias en materia de protección del medio ambiente y de salud pública dieron por bueno igualmente el proyecto.

En cuanto a los demandantes, el TEDH señala que los demandantes han participado de un procedimiento administrativo contradictorio que ha implicado dos grados de recursos, en los que las decisiones fueron debidamente motivadas tanto en los hechos como en la argumentación jurídica y desprovistas de cualquier arbitrariedad. El TEDH no sustituirá por ello su propia apreciación por la de las jurisdicciones internas en cuanto a la aplicación de las normas legales sobre la distancia de implantación del Centro y la obligación de realizar un estudio específico de impacto y de evaluación ambiental. El TEDH considera que las jurisdicciones internas están mejor situadas para pronunciarse sobre estas cuestiones y que disponen de estudios técnicos de viabilidad y que los magistrados han podido verificar personalmente tales datos con ocasión de la visita del lugar que han realizado.

Los demandantes por consiguiente no han justificado que la decisión acerca de la instalación del centro haya sido transparente ni que no hayan dispuesto de un recurso efectivo para hacer valer sus pretensiones. En fin,

el TEDH constata que la apertura del Centro se ha autorizado de una manera escrupulosa por la agencia del medio ambiente que ha establecido criterios precisos de explotación y ha previsto controles regulares de la calidad del aire y del agua.

El TEDH observa que se ha realizado un justo equilibrio entre los intereses del municipio afectado y de los municipios vecinos de disponer de un sistema eficaz y moderno de recogida y tratamiento de residuos y del goce pacífico del derecho de los vecinos al respeto de su vida privada y familiar. Por todo ello, concluye por unanimidad que la demanda está manifiestamente mal fundada, por lo que inadmite.

III. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

En la sentencia recaída en el caso *Mkhchyan c. Rusia*, de 7 de febrero de 2017, el demandante construyó un garaje en un solar calificado como suelo ferroviario federal. El Ministerio de Ferrocarriles ruso aprobó en marzo de 1994 la construcción de garajes a lo largo de la línea férrea Oktyabrskaya de Moscú, con la finalidad de que formaran una barrera contra el ruido. El suelo en cuestión fue asignado a la cooperativa constructora de garajes «Kashenkin Lug», de conformidad con la normativa urbanística, en octubre de 1994. El demandante se unió a la cooperativa en diciembre de 1994 y satisfizo su participación con la finalidad de obtener un garaje. Si bien la administración local le expidió un certificado en el que se acreditaba su posesión, el demandante no lo inscribió en el registro de la propiedad. La línea férrea Oktyabrskaya concluyó su contrato de arrendamiento con la cooperativa en marzo de 2003. No obstante, la cooperativa continuó pagando la renta del arrendamiento hasta el 31 de julio de 2007. En base al contrato de arrendamiento, no estaban permitidas las construcciones permanentes, a menos que fuera autorizado por la compañía de la línea férrea y, en cualquier caso, debían desmantelarse en el momento del vencimiento del contrato. El contrato podía resolverse unilateralmente por una serie de razones como, por ejemplo, si el suelo se necesitaba para necesidades de la línea férrea. El Ministerio ruso de Ferrocarriles fue sustituido en 2003 por la empresa pública «Ferrocarriles Rusos». El nuevo ente gestor de los ferrocarriles entonces notificó al demandante que debía desmantelar su garaje porque el suelo era requerido por la Administración para las necesidades propias del servicio. El demandante se negó a cumplir. Ante los tribunales internos solicitó una indemnización que no le sería

reconocida al no venir contemplada ni en la ley ni en el contrato. Finalmente, la Administración derribó el garaje en su lugar.

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

El TEDH constata específicamente que el garaje del demandante no estaba autorizado en el momento en el que se ordenó su desmantelamiento. El contrato había terminado de conformidad con el acuerdo de arrendamiento y, por consiguiente, el demandante ya no estaba legitimado para ocupar el suelo, de propiedad del Estado. El TEDH observa que la orden de demolición estaba dirigida al restablecimiento de la legalidad. Tenía como finalidad retirar una construcción no autorizada del suelo situado en la línea de ferrocarril, a la vista de la necesidad que surgió de uso del suelo para finalidades propias del servicio de ferrocarril. El TEDH observa que en marzo de 2003 se concluyó el contrato de arrendamiento de garajes de la zona. Los términos del acuerdo contenían una prohibición de construcción de estructuras permanentes en el suelo en cuestión y estipuló que al finalizar del contrato todas las estructuras temporales serían retiradas. También contemplaban la posibilidad de terminación unilateral del contrato si se necesitaba el suelo por necesidades del servicio, con el pre-aviso de un mes. El TEDH subraya que el demandante no tenía el título de propiedad del garaje. Tuvo un título de posesión que no inscribió en el registro de la propiedad. El Tribunal considera que el demandante no puede decir que ha sufrido una carga excesiva e individual como resultado de la retirada del garaje sin indemnización. El Tribunal también observa que la cantidad que el demandante invirtió en la cooperativa le permitía el uso del garaje por un período de quince años. El TEDH considera, por consiguiente, que en las circunstancias concretas de este caso, el interés por una adecuada ordenación del territorio y la garantía de que ninguna estructura que no fuera relativa al sistema del ferrocarril son criterios proporcionados a los inconvenientes causados al demandante por la retirada del garaje. Por todo ello, el TEDH concluye que no ha habido una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

2. DOMINIO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTO ADMINISTRATIVO

En la sentencia recaída en el caso *Činga c. Lituania*, de **30 de octubre de 2017**, la Administración vendió al demandante dos solares, uno de 0,05 hectáreas y el otro de 0,15 hectáreas. Le concedió un permiso de obra para construir. Entonces el demandante se construyó una casa en el solar más grande, donde vive con su familia. El solar más pequeño lo

destinó a los depósitos de agua, instalación de electricidad y basuras. Estas instalaciones bloqueaban uno de los accesos de los vecinos a la calle, por lo que sería denunciado por estos. Igualmente, el fiscal iniciaría otro procedimiento que culminaría con el retorno al Estado del solar más pequeño, habiéndose constatado la ilegalidad en la concesión del permiso de obra, ya que afectaba al acceso a la calle por el resto de vecinos. Como indemnización, se le devolvió el valor nominal de lo que el demandante pagó en su día por el solar.

Ante el TEDH, el demandante alega una violación del derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del protocolo adicional número 1), al tener que devolver al Estado el solar en el que realizó las instalaciones necesarias, de agua, luz, etc., para que su casa funcionara con normalidad. Alega en este sentido que la suma indemnizatoria no es adecuada al perjuicio sufrido.

El TEDH observa que las decisiones de los tribunales internos ordenando al demandante la devolución de su solar se ha basado en previsiones normativas internas. La medida se ha establecido para corregir los errores cometidos por las autoridades en la aplicación del derecho y para asegurar que los ciudadanos no obtengan más propiedad de la que tienen derecho. Por consiguiente, el TEDH acepta que la privación de la propiedad en cuestión no ha servido solo a los intereses de los vecinos del demandante, sino también a los intereses generales de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, los errores cometidos por una Administración no pueden hacerse pechar en los ciudadanos afectados, sino únicamente sobre el Estado mismo. En el caso del demandante, no hay nada que indique que haya contribuido a la adopción de la decisión ilegal. Tampoco hay ninguna razón para dudar de la validez de las decisiones de la Administración de venderle el suelo. En concreto, el TEDH no considera que el administrado tuviera que desconfiar de la legalidad de la actuación de la administración, sino que más bien, lo que puede esperar todo administrado es que la Administración adopte todas las medidas necesarias para evitar errores en la aplicación de la legislación. El demandante tenía derecho a confiar en el hecho de que las decisiones a su favor que se dictaron en el procedimiento interno, declarándole como un adquirente de buena fe, no serían declaradas inválidas con carácter retroactivo en su perjuicio. El demandante no tenía ninguna razón para temer que perdería su tierra.

Además, la cantidad indemnizatoria reconocida al demandante era claramente insuficiente para la compra de un solar similar. Por consiguiente, se le ha obligado a soportar una carga individual excesiva. En

suma, las autoridades no han realizado un equilibrio justo entre el interés general, por un lado, y el derecho del demandante a disfrutar pacíficamente de sus posesiones. Ha habido, por tanto, una violación del artículo 1 del protocolo adicional número 1 al Convenio.

3. OCUPACIÓN ILEGAL DEL DOMINIO PÚBLICO Y ORDEN DE DEMOLICIÓN

En la Decisión de Inadmisión *Aliye BAŞAK y Sevim BAŞAK c. Turquía, de 28 de marzo de 2017*, los demandantes realizaron una extensión a su propiedad de dos plantas, consistente en un muro de jardín, un rellano exterior y el local de almacenamiento de carbón. Estas construcciones adicionales a su propiedad se situaban en el dominio público de una manera irregular. Las autoridades ordenaron su demolición.

En base al artículo 1 del protocolo adicional nº 1 los demandantes sostienen que la demolición de las extensiones del inmueble en causa sin notificación previa es ilegal y que ha supuesto una violación de su derecho al respeto de sus bienes.

El Tribunal subraya que el derecho interno impone a las autoridades la destrucción de toda construcción nueva edificada sin permiso de construcción y ello sin que sea necesario adoptar una decisión expresa ni requerir a los interesados. Así, constata que la medida de demolición se ha referido únicamente a las extensiones, a saber, el muro del jardín, el rellano y el local de almacenamiento de carbón, debido a que ocupaban el dominio público.

Las autoridades, continúa el TEDH, han procedido a la demolición de las edificaciones sin permiso, sobre la base de la ley, con la finalidad de evitar la ocupación ilegal del dominio público, la expansión de las construcciones ilegales y disuadir a los infractores eventuales. Los demandantes dicen que la demolición se ha realizado sin notificación previa, si bien reconocen que tuvieron conocimiento verbal de que se iba a producir cuando les visitaron los agentes del Ayuntamiento.

A la luz de estas consideraciones, el TEDH concluye que el acto de demolición no ha afectado a los derechos de los demandantes al respeto de sus bienes ya que su título de propiedad no cubre las extensiones ilegales de la misma. Las autoridades han procedido a la demolición, conforme a la ley, la cual no prevé ninguna tolerancia respecto a las construcciones ilegales. Por ello, el TEDH inadmite la demanda.

4. CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y EXPROPIACIÓN DE FACTO

En la sentencia recaída en el caso *Pialopoulos y otros c. Grecia (nº 2)*, de 7 de septiembre de 2017, las fincas de los demandantes fueron objeto de tres procedimientos expropiatorios sucesivos. El primero y el tercero fueron paralizados y se les indemnizó por los daños causados. En cuanto al segundo, los demandantes solicitaron su declaración de nulidad ya que no se les indemnizó ni se determinó el destino del suelo.

El prefecto decidiría por su cuenta el levantamiento de la orden de expropiación. El resultado implícito de esta decisión implicaba que el suelo solo podría destinarse a construcción de viviendas.

El municipio de Neo Psychiko solicitó al Tribunal Supremo administrativo paralizar dicha decisión. Solicitó y obtuvo el efecto suspensivo de su recurso. En enero de 2009, este Tribunal, sin poner en cuestión el levantamiento de la orden de expropiación, sostuvo que la medida no hacía la finca adecuada para construcción y que, a la espera de que se completaran las modificaciones del plan de desarrollo urbano, la cuestión del estatus de la propiedad en cuestión no se había establecido en términos del plan de desarrollo urbano. También *observó que el suelo estaba situado en una zona de gran densidad de construcción y que representa una de las últimas zonas verdes del municipio*. Concluyó que ninguna entidad administrativa, con la excepción del Presidente de la República, puede modificar el plan de desarrollo urbano. Por consiguiente, apartó la decisión del prefecto y remitió el caso a las autoridades para una decisión sobre el estatus urbanístico del suelo. El decreto presidencial se adoptó el 5 de octubre de 2016.

Los demandantes interpondrían sin éxito sendos recursos en 2006 y en 2010 solicitando una indemnización por daños por la pérdida de disfrute de su propiedad. El segundo proceso ante el TS administrativo todavía estaba pendiente de resolución en el momento de dictarse esta sentencia.

En base a los arts. 6, 13 y 1 del protocolo adicional al Convenio los demandantes alegan que han sido víctimas de una expropiación de hecho en base a que sus derechos sobre el suelo en cuestión han sido inciertos durante 22 años. También reclaman que no han tenido acceso a un recurso que les hubiera permitido la declaración de nulidad de su expropiación.

El TEDH no considera la violación del artículo 1 del protocolo adicional al convenio pues no se ha agotado la vía interna. Sin embargo, considera que ha habido una violación del art. 13 CEDH en relación con el

artículo 1 del protocolo adicional al Convenio por el *impasse* jurídico durante un largo periodo de tiempo en el que se encuentra su propiedad, en el que no han podido disponer de la misma ni hacer uso de ella ni han obtenido una indemnización por los daños sufridos.

El TEDH también reconoce que ha habido una violación del artículo 6 CEDH. Considera que la duración del proceso en el Consejo de Estado de tres años, diez meses y quince días, ha sido excesiva.

IV. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia *Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta c. España*, de 10 de enero de 2017.

- Sentencia *Mkhchyan c. Rusia*, de 7 de febrero de 2017.

- Decisión de Inadmisión *Aliye BAŞAK y Sevim BAŞAK c. Turquía*, de 28 de marzo de 2017.

- Decisión de inadmisión *Nicolae FIEROIU y otros c. Rumanía*, de 23 de mayo de 2017.

- Sentencia *Tonyuk c. Ucrania*, de 1 de junio de 2017.

- Sentencia *Jugheli y Otros c. Georgia*, de 13 de julio de 2017.

- Sentencia *Pialopoulos y otros c. Grecia (nº 2)*, de 7 de septiembre de 2017.

- Sentencia *Činga c. Lituania*, de 30 de octubre de 2017

- Sentencia *Kumbaracıbaşı c. Turquía*, de 12 de diciembre de 2017.