

Crónica Jurídica

O. BOUAZZA ARIÑO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN: Tras la crónica legislativa de 2009 presentada en el número anterior, en este número realizaré un resumen de la jurisprudencia más destacada de los últimos meses. Centraré la atención en una sentencia del Tribunal Constitucional, sobre la ejecución de una sentencia en la que se ordena la demolición de unas obras ilegales (Sentencia 22/2009, de 26 de enero), dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de supuesto de hecho coincidente, sobre la aplicación de la Ley de Costas francesa en relación con la protección del dominio público marítimo terrestre (Sentencias *Depalle c. Francia* y *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, de 29 de marzo de 2010), y finalmente, otra sentencia del Tribunal Supremo en la que se ordena la paralización de las obras de construcción de un campo de golf por la insuficiencia de los recursos hídricos (Sentencia de 21 de octubre de 2009).

La Crónica de cada sentencia, a efectos sistemáticos, la estructuraré en dos apartados, identificando los hechos acontecidos y la argumentación del Tribunal.

1. Declaración de ilegalidad de la suspensión de un orden de demolición de obras ilegales

Hechos

El recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo solicitando que se declarara la ilegalidad de la construcción de una vivienda y de la licencia que la amparaba, otorgada por el Ayuntamiento de Siero, con la consiguiente demolición en la parte afectada. El recurso fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de noviembre de 2001, declarando "la ilegalidad de la obras y la licencia otorgada según lo razonado en el quinto fundamento de esta resolución, debiendo demolerse aquéllas". La Sentencia fue confirmada por la Sentencia del

Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2003, al declarar la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Siero.

El recurrente solicitó la ejecución de la Sentencia. Por su parte, el Ayuntamiento instó su inexecución parcial y, subsidiariamente, la suspensión de la demolición de las obras declaradas ilegales hasta la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Siero, que puede dar lugar a la legalización de lo ilegalmente construido, debido a los graves e irreparables perjuicios que se podrían irrogar al promotor de las obras ilegales en caso de su ejecución inmediata, a modo de ver del Ayuntamiento. Por Auto de 27 de septiembre de 2005 se acordó la suspensión parcial del cumplimiento de la Sentencia, en cuanto a la demolición acordada, durante el plazo indicado en el mismo, argumentando

obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación "La incidencia de la nueva ordenación europea de los derechos fundamentales en los sistemas jurídicos nacionales y la actuación de las

Administraciones Públicas en su protección y desarrollo" (DER2008-06077/JURI) que dirige el Prof. Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

que, si bien no se ha producido ninguna transformación de la situación con la propuesta de cambio normativo que plantea el Ayuntamiento, “no puede obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la ejecutoria sin esperar durante un plazo prudencial que concilie los intereses enfrentados, a discernir, con todos los datos sobre su acomodación a las determinaciones urbanísticas que se proponen revisar a efectos de su posible legalización”. El demandante recurriría esta decisión pero fue desestimado, con lo que se confirmaría la suspensión parcial de la demolición de las obras.

El recurrente acude finalmente ante el Tribunal Constitucional alegando que se ha violado su derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que integra el de la ejecución de las sentencias. Dirá el demandante que se ha primado el interés del promotor de obras que han sido declaradas ilegales.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal Constitucional comenzará su argumentación indicando que la decisión judicial de suspender la demolición acordada en Sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 de la Constitución Española, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos. En efecto, tomado en consideración que el principio general es la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y que sólo, de forma excepcional, cuando, en los términos previstos legalmente, concurren circunstancias de imposibilidad legal o material, debidamente justificadas, cabe inexecutar o suspender su cumplimiento, no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo, toda vez que ello no implica alteración alguna de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta. Del mismo modo, tomando en consideración que había transcurrido un dilatado período de tiempo desde que alcanzó firmeza la orden judicial de demolición de la obra, tampoco cabe sostener, como se hace en la resolución impugnada, que frente a la exigencia constitucional de ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, cabe ponderar, a los efectos de su inexecución, las consecuencias que para el condenado conllevaría el cumplimiento inmediato de una orden cuyo objeto es la restauración de la legalidad. Por tanto, concluida la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, el Tribunal anula las resoluciones

impugnadas y ordena la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución con respeto al derecho fundamental reconocido.

2. Orden de demolición de viviendas residenciales construidas en la zona del dominio público marítimo terrestre

Las sentencias que ahora voy a comentar proceden del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Antes de entrar en el análisis, quiero realizar una breve anotación sobre la naturaleza de este Tribunal así como sobre la virtualidad de sus sentencias. Este Tribunal nace en el seno del Consejo de Europa, tras la II Guerra Mundial, con la finalidad de hacer cumplir el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Una vez agotada la vía interna, las personas físicas y jurídicas de cada uno de los Estados contratantes pueden someter su demanda ante este Tribunal, que resolverá siempre que se haya producido una interferencia en el ejercicio de los derechos reconocidos por el Convenio. Sus decisiones tienen un doble valor: sirven para la resolución de casos concretos; y, también, para la interpretación de cómo proteger los derechos humanos en el seno del Consejo de Europa de tal manera que ningún tribunal interno puede dictar sentencias contrarias a la jurisprudencia de éste.

Hechos

En las sentencias recaídas en los casos **Depalle c. Francia y Brosset-Triboulet y otros c. Francia, ambas de 29 de marzo de 2010**, los demandantes adquirieron sendas viviendas en el municipio de Arradon. Las casas, construidas en la orilla del mar, estaban calificadas como propiedades públicas marítimas. En el momento de la compra, la ocupación del dominio público estaba autorizada por la Administración, que había constituido un derecho de concesión a favor de los anteriores ocupantes, mediante el pago de un canon. La concesión se renovó regularmente a favor los demandantes hasta el 31 de diciembre de 1992 en el primer caso y el 31 de diciembre de 1990 en el segundo.

Tales decisiones de la Administración especificaban que las autoridades se reservaban el derecho de modificar o retirar la autorización en el caso de considerarlo necesario y sin indemnización. Igualmente, indicaban que los demandantes debían restaurar la zona a su estado original, si lo requería la autoridad competente. Desde hace siglos, el Derecho francés ha prohibido la utilización de la propiedad pública marítima para fines privados (es inalienable y no está sujeta a limitaciones).

Los demandantes solicitaron la renovación de la autorización de ocupación de sus propiedades pero la Administración las rechazó. Sin embargo, se les ofreció la posibilidad de firmar un acuerdo con el Estado autorizándoles continuar ocupando la zona del demanio hasta su fallecimiento con la condición de que no realizaran otras obras que no fueran de mantenimiento. El acuerdo prohibió la venta o transferencia de la propiedad a terceros.

Alegaciones de las partes y argumentación del Tribunal

Los demandantes, agotada la vía interna, acudirán ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que la obligación de demolición de las casas a su costa y sin indemnización no era compatible con sus derechos de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio) y de respeto del domicilio (artículo 8 CEDH).

El Tribunal comenzará su argumentación considerando que los demandantes disponían de posesiones en el sentido del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. Mientras que las autorizaciones de ocupar el dominio público, continúa el Tribunal, no les han otorgado un derecho real de propiedad, el tiempo que ha transcurrido ha tenido el efecto de revertirlos de un interés en el goce pacífico de la vivienda.

El Tribunal recordará que el Convenio reconoce a los Estados contratantes el control del uso de la propiedad de acuerdo con el interés general, bajo la condición de que se respete el derecho de propiedad. En los casos presentes, las decisiones de no renovar las autorizaciones de ocupación del dominio público y las órdenes de demoler las casas pueden ser observadas como un control de uso de la propiedad, de conformidad con el interés general de promover un acceso libre a la costa. El papel del Tribunal consiste en asegurar que se alcanza un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los intereses de los demandantes que querían conservar su vivienda. Al realizar ese juicio de ponderación de los bienes e intereses en conflicto, el Tribunal ha tenido especialmente en cuenta que los Estados gozan de un especial margen de discreción en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, ámbitos en los que el interés general de la comunidad prevalece.

Tras analizar los argumentos del Estado y de los demandantes en apoyo a sus posiciones respectivas,

el Tribunal sostendrá que los demandantes no pueden exigir de una manera justificada la responsabilidad de las autoridades en relación con el estatus incierto de sus viviendas. A mayor abundamiento, los demandantes han sido en todo momento conscientes de que las decisiones autorizando la ocupación del dominio público eran en precario y revocables. La tolerancia mostrada hacia ellos por el Estado no ha alterado ese hecho.

Los demandantes, que reconocieron que las casas formaban parte del patrimonio nacional y no impidieron de ninguna manera, el acceso a la costa, no podían esgrimir de una manera justificada que las medidas adoptadas iban contra el interés general. En este punto, el Tribunal subrayará que el Estado tiene competencia para decidir qué tipo de medidas deben imponerse para proteger las áreas costeras. A continuación, el Tribunal constatará que tras un lapso de tiempo tan largo, la demolición supondrá una interferencia en las posesiones de los demandantes. Sin embargo, una parte importante del ordenamiento jurídico se refiere a la necesidad de la protección de las áreas costeras y, por consiguiente, a la necesidad de asegurar el cumplimiento de los planes.

El Tribunal observó que los demandantes han rechazado la propuesta del prefecto de continuar disfrutando de las casas con las condiciones indicadas. Tales propuestas, que no parecen irrazonables, podrían haber proporcionado una solución para la reconciliación de los intereses enfrentados.

El Tribunal añadió finalmente que la ausencia de indemnización no puede contemplarse como una medida desproporcionada en el control del uso de las posesiones de los demandantes, adoptada para garantizar el interés general. El principio de no indemnización, en el que se basa la regulación de la propiedad pública, ha sido claramente establecido en cada decisión de autorización temporal de ocupación del dominio público otorgada a los demandantes durante décadas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Tribunal sostiene que en el caso de que se ejecutara efectivamente la orden de demolición de sus casas sin indemnización, no sería una carga excesiva. Por ello, el Tribunal concluye que prevalece el interés general de la comunidad sobre el interés individual de los demandantes, por lo que, por trece votos contra cuatro, falla que no ha habido violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio¹.

¹ En ambos casos, el juez Casadevall formuló una opinión concurrente. Los jueces Bratza, Vajić, Björgvinsson y Kallaydjieva, formularon una opinión parcialmente disidente

conjunta; y el juez Kovler una opinión parcialmente disidente. Me remito a la lectura de la sentencia para averiguar su contenido.

Documentación

En relación con la demanda sobre la interferencia en el derecho al respeto del domicilio, el Tribunal no considera que se desprendan consideraciones diferentes con respecto de las planteadas en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

3. Paralización de las obras de construcción de un campo de golf por escasez de recursos hídricos

Hechos

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2009, el demandante impugna un desarrollo urbanístico propuesto para la construcción de un campo de golf. Alega un interés privado consistente en conservar el tradicional destino pastoril de sus terrenos y, junto a ello, insistía, desde la perspectiva de la legalidad de fondo, en la ausencia de un abastecimiento de agua suficiente y proporcional con el desarrollo urbanístico proyectado.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal acepta las pretensiones del demandante. Considera que, por tanto, el interés general —y los intereses particulares que del mismo pudieran derivarse consecuencia del citado desarrollo— requiere la acreditación de la suficiencia de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo urbanístico en proyecto. Observa que ello no ha sido acreditado. La falta de acreditación de tal requisito implica una patente afectación del interés general que requiere y exige una materialización del desarrollo urbanístico dentro del marco —y con el absoluto respeto— a la normativa sectorial de aplicación al caso, que, en este caso, es la de aguas. Dicho de otra forma, en la confrontación entre el interés general que el desarrollo urbanístico representa y el interés general derivado del cumplimiento de la normativa sectorial de aguas, obvio es que este debe primar.

El Tribunal, a la vista del expediente, observa que hay una escasez de recursos hídricos y que el desarrollo urbanístico proyectado pretende realizar un uso del agua diferente al de su destino natural por lo que no entiende que deba primar el interés a la construcción del campo de golf frente al mantenimiento del uso del suelo de acuerdo con su naturaleza.