

REVISTA DE Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

E. SCHMIDT-ABMANN

La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas

M. CARLÓN RUIZ

El servicio universal de telecomunicaciones

R. FERNÁNDEZ ACEVEDO

La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas

G. GARCÍA ÁLVAREZ

Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico

I. SANZ RUBIALES

Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico

171

Madrid

Septiembre/Diciembre

2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 171,
Madrid, septiembre-diciembre (2006)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

NOTAS DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

OMAR BOUAZZA ARIÑO*

Profesor Titular Interino de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I. LA PROTECCIÓN DEL PLURALISMO Y LA CRÍTICA *NO INJURIOSA* DE LAS RELIGIONES.—II. LA IRRECURRIBILIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.—III. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL: 1. *Silencio administrativo, agotamiento de la vía jurisdiccional interna y depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno*. 2. *Libertad de empresa y política territorial*.—IV. SENTENCIAS Y DECISIONES REFERIDAS A ESPAÑA.

I. LA PROTECCIÓN DEL PLURALISMO Y LA CRÍTICA *NO INJURIOSA* DE LAS RELIGIONES¹

La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la libertad de expresión son dos derechos fundamentales esenciales que cimentan la estructura de toda sociedad democrática. Así lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en repetidas ocasiones. En los últimos meses se han producido tensiones especialmente destacadas entre ambas libertades, con lo que se han tenido que emplear especiales esfuerzos para establecer límites² y garantizar así sus respectivos espacios.

* * *

* obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia «El reto de los derechos fundamentales en el seno de una sociedad pluralista» (SEJ-08538), que dirige el Prof. Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

¹ La elaboración de estas Notas coincide con la lectura del texto del Discurso de Apertura del Curso Académico 2006-07 de la Universidad Complutense de Madrid, que pronunció el Prof. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Lleva por título *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas (un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006, 91 págs.

² Delimitar la prevalencia entre la libertad religiosa y la libertad de expresión cuando colisionan no es sencillo, como bien muestra, desde el punto de vista del Derecho comparado, la Ley británica sobre Odio Racial y Religioso (*Racial and Religious Hatred Act 2006*). Esta norma, que modifica la *Public Order Act 1986* en lo que se refiere a la religión, intensifica los mecanismos de reacción contra las expresiones o comportamientos «amenazantes» que puedan provocar odio religioso. Hace referencia específica a los medios de comunicación social. Sin embargo, como contrapunto, introduce un artículo 29-J que no hará fácil la labor de los jueces a la hora de decidir. En efecto, este precepto garantiza una amplia libertad de expresión que puede incluir, por ejemplo, los insultos o la burla, recogiendo, de esta manera, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ha amparado en los últimos meses varias sentencias protegiendo la libertad de expresión al entrar en conflicto con la libertad religiosa en relación con dos de las religiones mayoritarias: el Cristianismo y el Islam. Para determinar si se han sobrepasado los límites aceptables de la libertad de expresión, el TEDH analiza si el discurso fomenta el odio religioso o constituye una apología de la violencia.

En la primera de las sentencias, *Giniewski c. Francia*, de 31 de enero de 2006³, el demandante, un periodista, sociólogo e historiador, preocupado por contribuir a través de sus trabajos al acercamiento entre los judíos y los cristianos, publica un polémico artículo en *Le quotidien de Paris*. En él realiza un análisis crítico de la posición del Papa y discierne sobre los posibles vínculos de una determinada doctrina con los orígenes del Holocausto. Con esta línea, el demandante consiguió crear debate sobre las posibles razones de la exterminación de los judíos en Europa, un tema de claro interés público en toda sociedad democrática. Al parecer, el artículo molestaría a algunos sectores. El Sr. Paul Giniewski sería demandado, junto al periódico y su director, por la Alianza general contra el racismo y por el respeto de la identidad francesa y cristiana (*Alliance générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne*). En primera instancia fueron declarados culpables por un delito de difamación. Serían absueltos en apelación, si bien se dictaminó el pago de 1 euro simbólico de indemnización, así como la publicación a su costa de la sentencia en el periódico.

El Tribunal de Estrasburgo considera que el artículo no contiene ataques a una determinada religión, sino el punto de vista que el demandante quería expresar como historiador y periodista. Es esencial para una sociedad democrática, dice el Tribunal, que el debate sobre las causas de actos de especial gravedad sobre crímenes contra la humanidad se lleve a cabo libremente. Si bien el artículo en cuestión contenía pasajes que podían molestar o chocar a algunas personas, el Tribunal reitera que ello no es suficiente para interferir en la libertad de expresión. *El artículo en concreto, además, no había ofendido gratuitamente, insultado ni incitaba al odio.*

Concluye que aunque al final se había condenado simbólicamente al demandante, la obligación impuesta por el Tribunal interno de publicar la noticia en la que se indicaba que había sido condenado penalmente en primera instancia constituía una sanción desproporcionada desde el punto de vista de la importancia e interés del debate en torno al tema del artículo.

* * *

En la sentencia *Aydin Tatlav c. Turquía*, de 2 de mayo de 2006, el demandante, periodista de profesión, editó un exitoso libro titulado *La reali-*

³ Puede consultarse en el sitio web del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: <http://www.echr.coe.int>. Para la elaboración de las notas a las sentencias y decisiones he manejado indistintamente las versiones en inglés y en francés que ofrece el Tribunal.

dad del Islam (Islamiyet Gerçeği). Al publicarse la 5.^a edición, un particular se siente atacado por las reflexiones del demandante. La idea de la obra era muy sencilla: la religión tiene como efecto legitimar las injusticias sociales justificándolas en base a la voluntad de Dios. En vía interna, se considera que el libro del Sr. Aydin Tatlav tenía como finalidad profanar a una de las religiones. Se le condena a un año de prisión, pena que se reconvertiría en multa.

En Estrasburgo el demandante argumenta que la condena ha supuesto una violación de su libertad de expresión. El TEDH constata que la obra en cuestión contiene vivas críticas a la religión, desde un plano sociopolítico. Sin embargo, el Tribunal no observa en tales reflexiones un tono insultante hacia los creyentes, ni un ataque injurioso a los símbolos sagrados de los musulmanes. En cuanto a la sanción impuesta al demandante, una condena penal puede tener el efecto de disuadir a los autores y editores de publicar opiniones sobre la religión que no son conformistas y constituir un obstáculo a la protección del pluralismo, indispensable para la evolución saludable de toda sociedad democrática.

* * *

Como no hay dos sin tres, dice el refrán, tras la sentencia *Aydin Tatlav* el Tribunal de Estrasburgo ha tenido ocasión de conocer un nuevo supuesto de hecho en el que aplicará la misma doctrina. Sin embargo, los hechos en esta ocasión serían inversos. En el ámbito interno, los Tribunales turcos intentarían «proteger» a los «no creyentes» o adeptos a otra religión diferente del Islam frente a un discurso político crítico contra la protección de la neutralidad, de lo laico, por parte del Estado.

En la sentencia *Güzel c. Turquía (No. 2)*, de 27 de julio de 2006, el demandante, el Sr. Hasan Celal Güzel, ex ministro y diputado parlamentario y presidente del Partido del Renacimiento, participó en un seminario sobre derechos humanos organizado por el Ayuntamiento de Kayseri. Su conferencia molestó a las autoridades judiciales. Consideraron que incitaba al odio y a la violencia sobre la base de una distinción fundada en la pertenencia a una religión, lo cual encajaba en el tipo previsto en el artículo 312 del antiguo Código Penal turco. Fue condenado a un año de prisión. La sentencia reproduce parte del discurso. Ofrezco una traducción propia del mismo:

«(...) qué mentalidad puede admitir tratarlas como ciudadanas de segunda clase por razón de su velo [se refiere, como habrá notado el lector, a las mujeres musulmanas que siguen las formas de vestir tradicionales]. Se cubren por razón de sus convicciones (...). En Turquía, se habla de un falso problema de fundamentalismo desde hace un año y medio. Los altos responsables del Estado, tras el escudo de la lucha contra el fundamentalismo, han entablado una batalla contra la forma de vestir del pueblo, contra sus convic-

ciones (...). Los profesores que rechazan el acceso a las aulas de las estudiantes por razón de su velo son reaccionarios[,] sectarios. (...) Con la excusa de la lucha contra el fundamentalismo, combaten contra la convicción de un pueblo».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a diferencia de los Tribunales internos, no consideró que este discurso fomentaba el odio ni constituía una apología de la violencia. Se trataba de un discurso sobre un tema vivo en Turquía, abierto al debate, una crítica necesaria que debe tener su lugar en el debate público y, por consiguiente, no se puede eliminar. Turquía, concluye el Tribunal, ha violado el derecho a la libre expresión del demandante, reconocido en el artículo 10 CEDH.

II. LA IRRECURRIBILIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Una muestra más de las tensiones entre derechos fundamentales que se dan en Turquía se observa en la sentencia recaída en el caso **Saygili y Seyman c. Turquía**, de 27 de junio de 2006.

Hechos y vía interna

Los Sres. Fevzi Saygili y Tuncay Seyman son, respectivamente, el propietario y el editor del diario *Yeni Evrensel*. La Prefectura del Estado de Excepción dictó un acto administrativo prohibiendo la publicación y distribución del diario en las provincias de Diyarbakir, Hakkari, Siirt, Sirmak, Tunceli y Van, en las que se había declarado el Estado de Urgencia. En las demás provincias el periódico se distribuía con normalidad. Esta prohibición se realizó de conformidad con lo establecido en el artículo 11.e) de la Ley aplicable.

Los demandantes interpusieron un recurso de anulación de la prohibición y solicitaron la inejecución del acto administrativo, en virtud de los artículos 6 y 10 CEDH. El Tribunal Administrativo de Diyarbakir rechazó la demanda sin entrar a conocer sobre el fondo. Argumentó que el acto administrativo formaba parte del grupo de actos contra los cuales no cabe demanda de anulación, de acuerdo con la Ley.

Argumentación del TEDH

El Tribunal constata que las partes reconocen que la prohibición de publicar y distribuir el diario en la región supone una injerencia en la libertad de expresión de los demandantes, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 10 CEDH. Habrá que ver si el supuesto de hecho encaja en el supuesto del segundo párrafo, que establece los límites al derecho. En primer

lugar, reconoce que la medida estaba prevista en la Ley y perseguía un fin legítimo, la protección de la integridad territorial del Estado. Se tendrá que analizar, en tercer lugar, si la prohibición era necesaria en una sociedad democrática.

Para el Gobierno, la retirada del diario en la región durante el periodo excepcional era necesaria. La tensión terrorista en la zona justificaría esa limitación.

Estrasburgo considera que la Ley sobre la que se apoya la medida litigiosa otorga vastas prerrogativas al prefecto de la región sometida al Estado de Urgencia, al autorizarle la publicación y distribución de periódicos. Esta medida, en principio, no es incompatible con el Convenio. No obstante, debe inscribirse en un marco legal estricto en cuanto a la delimitación de la prohibición y al control judicial de posibles abusos. En ausencia de una motivación detallada acompañada de un control adecuado, el Tribunal no puede suscribir el argumento del Gobierno en virtud del cual la decisión incriminada fue tomada porque los artículos publicados en el periódico justificaban las actividades terroristas. Debido a su gravedad, este tipo de medidas, continúa el Tribunal, no pueden tomarse a través de un acto irrecusable, discrecional y unilateral del prefecto.

En conclusión, la ausencia de un control jurisdiccional en materia de prohibición administrativa de publicaciones priva a los demandantes de garantías suficientes para evitar abusos eventuales. Por ello, la injerencia no puede considerarse necesaria en una sociedad democrática y va más allá de las exigencias del fin legítimo perseguido.

Igualmente, considera que la inexistencia de un recurso efectivo ante un Tribunal para poder impugnar las medidas adoptadas por la Prefectura del Estado de Excepción viola el artículo 13 CEDH. Hay que destacar la importancia de este asunto desde el punto de vista del Derecho Administrativo pues, aunque no se trate de un supuesto de hecho frecuente, no se deben ignorar los límites del poder del Estado en situaciones de excepción.

La decisión final va acompañada de una indemnización de 2.500 euros para cada uno de los demandantes en concepto de daños morales.

III. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

1. *Silencio administrativo, agotamiento de la vía jurisdiccional interna y depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno*

La Decisión de Inadmisión ***Stipe Cokaric y otros c. Croacia***, de 19 de enero de 2006, nos conduce a uno de los parajes del mar Adriático que cuenta con excepcionales paisajes pintorescos y bellezas naturales y una exuberante riqueza arquitectónica, la bahía croata de Kastela. Se trata de un destacado centro turístico costero que atrae la atención de viajeros y turistas desde tiempos remotos.

Hechos y vía interna.

Los demandantes son 72 vecinos de Stobrec, un pueblo costero de la región de Kastela. Son representados por la Asociación para la Preservación del Patrimonio Cultural y Natural de Stobrec Epetium, que tiene por objeto promover la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.

En el marco de un proyecto de protección de la bahía de Kastela del mar Adriático, el Estado decidió construir una red de alcantarillado con un desagüe cerca del lugar de residencia de los demandantes. Encargó la realización de las obras a una empresa. Los demandantes solicitarían la reapertura del procedimiento administrativo en virtud del cual se concedió la licencia de obras. Argumentaron que no habían tenido la oportunidad de participar, lo que interfirió, a su parecer, en sus derechos constitucionales en materia de medio ambiente, al no estar equipado el alcantarillado con el correspondiente sistema de purificación biológica. El Ministerio solicitaría a los demandantes fundamentar su demanda, así como aportar documentación que avalara sus pretensiones. Denegará la petición de los demandantes al considerar que ni habían probado su legitimación ni sustanciado debidamente su demanda tal y como exige la normativa aplicable. Recurren el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Administrativo reconoce que no se debería haber inadmitido el recurso de los demandantes por falta de legitimación, pues viven en la zona de posibles impactos negativos de las obras. Actualmente, el procedimiento de solicitud de reapertura del expediente ante el Ministerio todavía está pendiente.

Al parecer, el mismo día en que los demandantes interponen un recurso administrativo contra la licencia de obras, interponen un recurso ante el Tribunal Constitucional (última instancia), alegando una violación de sus derechos constitucionales. Además, solicitan como medida cautelar la interrupción de las obras. El Tribunal Constitucional, como no podía ser de otra manera, inadmite argumentando que no se habían agotado las vías jurisdiccionales previas. En realidad, ni siquiera se había iniciado la vía judicial. El asunto estaba todavía en vía administrativa.

Posteriormente, inician diferentes vías judiciales por diferentes conceptos. Por ejemplo, algunos de los demandantes acuden ante la jurisdicción civil pidiendo una indemnización por los daños ocasionados por la construcción de la red de alcantarillado. El Tribunal competente, antes de iniciarse la vía en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, todavía no había decidido. Solicitarán también medidas cautelares ante los Tribunales. Para su otorgamiento se debe emitir la opinión de un experto y para garantizar la petición de la reclamación los demandantes deben depositar una suma de dinero. Los demandantes no lo hicieron.

Finalmente, los demandantes dicen que se ha violado su libertad de movimiento porque un día, mientras nadaban, la policía les impidió acercarse a la zona por razones de seguridad.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en primer lugar recogerá

el precepto relativo a la acción pública en materia de medio ambiente, el artículo 156 de la Ley de Obligaciones Civiles (*Zakon o obveznim odnosi-ma*), donde se reconoce el derecho a indemnización por daños causados por obras de interés general. A continuación enumera una serie de casos llevados ante el Tribunal Supremo en los que se ha reconocido el derecho resarcitorio en supuestos de hecho que encajaban en el artículo 156 (por ejemplo, la sentencia 1711/1996-2, de 16 de diciembre de 1999, en la que se reconoció el derecho de indemnización de los propietarios que sufrieron la depreciación del valor de sus posesiones como consecuencia de la construcción de una carretera de interés general). Con ello parece que se quiere mostrar que los Tribunales croatas aplican efectivamente la norma en relación con los derechos resarcitorios.

A continuación, el TEDH recoge otras normas aplicables al caso como, por ejemplo, el plazo para resolver de la Administración y los Tribunales ordinarios; normas relativas al silencio; normas sobre legitimación; así como los recursos constitucionales. En este último caso destaca que se puede interponer un recurso ante el Tribunal Constitucional, según el artículo 63 de la Ley, cuando se haya agotado la vía judicial previa o bien cuando el tribunal no resuelve en un plazo razonable. Recordemos que en este caso se interpone recurso ante el Constitucional el mismo día que se inicia la vía administrativa.

Descrito el supuesto de hecho y presentado el Derecho interno aplicable, habrá que ver las alegaciones de los demandantes:

- En primer lugar, en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, dicen que sus propiedades han sido destruidas por las obras y, como consecuencia de la construcción de la red de alcantarillado, ha decrecido el valor de sus propiedades.
- En segundo lugar, argumentan, en relación con el artículo 13 CEDH, que no han tenido un recurso efectivo en relación con la violación de su derecho de propiedad.
- En tercer lugar, dicen que se les ha impedido ilegalmente su movimiento por la zona de la costa donde se están realizando las obras, violándose, en consecuencia, su libertad de movimiento del artículo 2 del Protocolo adicional núm. 4.
- En cuarto lugar, incardinan la violación de su derecho de participación pública a través de los artículos 6 + 14 CEDH. Al no haber podido participar en el procedimiento de otorgamiento de la licencia, se consideran discriminados.

Argumentación del TEDH.

El Tribunal inadmitirá por los siguientes motivos:

- El artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 no garantiza el disfrute de la propiedad en un ambiente determinado. No obstante, ha reco-

nocido en algún caso que el ruido excesivo puede implicar una depreciación del valor de la propiedad y, por consiguiente, una violación de este derecho (cita el caso de la extinguida Comisión Europea de Derechos Humanos **S. c. Francia**, de 17 de mayo de 1990).

- De acuerdo con el Derecho interno aplicable y la jurisprudencia del Supremo, los demandantes hubiesen podido iniciar la vía de la reclamación por daños y perjuicios. Estrasburgo destaca que sólo tres de los demandantes lo han hecho y el Tribunal competente todavía no ha tenido ocasión de resolver. Con lo cual, en virtud del artículo 35.1 y 4, el Tribunal de Estrasburgo no entra a conocer pues no se ha agotado la vía interna.
- En relación con las alegaciones sobre la violación de la libertad de movimiento, el TEDH considera que no se les dejó aproximarse a la zona donde se realizaban las obras por motivos de seguridad, dando por buena la prohibición de las autoridades.
- En relación con la violación de los derechos participativos, Estrasburgo señala que, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo, toda persona tiene derecho a participar en todo procedimiento administrativo en el que se vea afectado alguno de sus derechos como consecuencia de la aplicación de un acto administrativo. Igualmente, destaca que la demanda en torno a esta pretensión es prematura ante Estrasburgo puesto que se ha reabierto el procedimiento en la vía interna para dar una participación efectiva a los demandantes.
- Finalmente, en relación con la duración excesiva del procedimiento en la vía interna, el TEDH considera que los demandantes tienen opciones para acelerar el procedimiento en defensa de sus derechos, opciones de las que no han hecho uso. Por ejemplo, la interposición de un recurso administrativo contra la demora del Ministro en responder.

Por todo ello, al no haberse agotado la vía interna, el TEDH inadmite la demanda.

2. *Libertad de empresa y política territorial*

La Decisión **Saarenpään Loma Ky c. Finlandia**, de 9 de mayo de 2006, nos traslada al municipio de Valkeala, situado en una destacada región del sureste de Finlandia que cuenta con paisajes de singular belleza, caracterizados, primordialmente, por sus lagos y profundas zonas selváticas. Según se desprende de la narración de los hechos, estas virtudes constituyen importantes recursos turísticos de la región. De hecho, el turismo y la industria de la construcción son dos de las principales fuentes de ingresos económicos de la zona⁴.

⁴ El municipio da cuenta de ello en su página de Internet: <http://www.valkeala.fi/>. Ofrece información en finlandés, ruso y, también, en inglés.

Este caso aporta un ejemplo de solución a un problema de conflicto entre la presión urbanística y la protección de áreas de especial valor ecológico en una zona, repito, en la que el turismo y la construcción constituyen una de las primordiales fuentes de crecimiento económico. Será interesante relatar el procedimiento interno y la respuesta (todavía no definitiva) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Hechos y vía interna.

La demandante, Saarenpään Loma Ky, es una sociedad limitada cuya principal actividad consiste en la construcción y alquiler de casas de vacaciones, así como la prestación de servicios de viaje. Sus propietarios son el Sr. Kari Saarenpää y la Sra. Eevaliisa Saarenpää. Cuatro de sus casitas de vacaciones están situadas en la zona boscosa de Repovesi, en el municipio de Valkeala. Las propiedades rodean un lago y algunas de ellas están afectadas por un plan de ordenación del mismo. La sociedad demandante solicitaría a la Administración del condado la concesión de un permiso excepcional para construir cuatro cabañas y una sauna en una zona no afectada por el plan. La Administración, siguiendo la opinión autorizada del Consejo Nacional Forestal, denegó la solicitud al constatar que las nuevas construcciones se encontrarían en una zona incluida en el Programa Nacional de Protección. En concreto, el Consejo, de conformidad con la Ley sobre Edificación (arts. 123.1 y 132.1), consideró que el proyecto impediría poner en práctica un plan de ordenación previsto. Además, los derechos edificatorios ya se habían establecido y no se podían conceder más. La demandante recurrirá el acto ante el Ministro. El superior jerárquico, no obstante, también denegará la autorización basándose en los mismos motivos que la Administración del condado. La sociedad demandante acudirá a la vía judicial. El Tribunal Supremo, para decidir sobre este supuesto de hecho, realizó una visita *in situ* y abrió un periodo de audiencia. Concluiría que las pequeñas dimensiones del proyecto no obstruirían la puesta en práctica del plan. Por consiguiente, se daban las condiciones legales para excepcionar la regla general prevista en el instrumento de ordenación. Anuló las decisiones administrativas y, de acuerdo con lo previsto en el Derecho interno, reenvió el asunto al Centro Ambiental del Sureste de Finlandia (*Kaakkois-Suomen ympäristökeskus, Sydöstra Finlands miljöcentral*). El Centro, sin embargo, denegaría la licencia debido a que se pensaba proteger la zona. Añadió que todo proyecto en la zona debía tomarse en consideración en relación con los planes de protección [arts. 123.b).1 y 137.d).2 de la Ley sobre Edificación]. La sociedad demandante recurre ante el Ministro. En alzada, haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Supremo, se otorgará la licencia. No obstante, el Centro Ambiental, en un intento de salvaguardar los intereses de la ordenación del territorio que se tiene previsto establecer en la zona, y haciendo uso de los poderes que le otorga la legislación aplicable en estos casos, prohíbe cualquier actividad que pueda poner peligro el estado natural del área, aplicando el artículo 55 de

la Ley de Protección de la Naturaleza de 1996. La moratoria entraba en vigor inmediatamente y tenía una duración de dos años. Hizo referencia al programa de protección de los lagos, en el que se indica que las autoridades deben proteger las áreas designadas, como la de Repovesi, en su estado natural, y a varios inventarios ecológicos en los que se recoge la zona por sus excepcionales valores naturales. La sociedad demandante no recurriría esta decisión. Antes de que transcurrieran los dos años de moratoria, el Centro comenzó el procedimiento expropiatorio⁵. La sociedad demandante recurrió ante el Tribunal Supremo sin éxito.

Argumentación del TEDH.

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

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

El Tribunal constata que las decisiones administrativas y judiciales en relación con la denegación de licencias por motivos excepcionales, la moratoria y la expropiación tienen una base legal en el Derecho finlandés. Además, perseguían un interés general: prohibir la construcción en una zona incluida en un programa de protección de los lagos y sus orillas. En relación con el test de proporcionalidad, el TEDH constata que aunque la sociedad demandante ha sufrido un periodo de incertidumbre desde 1993 a 1999 sobre las posibilidades de llevar a cabo el proyecto, el Sr. Saarenpää era propietario del suelo desde 1980 y debía saber que las instalaciones recreativas que proponía no cumplían con las exigencias del planeamiento desde 1986, fecha en la que se adoptó el instrumento de ordenación. Por consiguiente, no tenía ninguna expectativa legítima de construir, a menos que se le concediese la licencia por motivos excepcionales. En relación con la duración del procedimiento, el Tribunal indica que el conjunto de instancias a las que se recurre, y en concreto las decisiones obtenidas, permiten obtener un mejor equilibrio del interés general con los intereses individuales. Durante ese periodo, además, el demandante podía hacer uso de su propiedad de conformidad con el planeamiento. Por todo ello, concluye que de los datos que constan en el expediente parece que se ha llevado a cabo un criterio correcto de proporcionalidad entre los intereses generales,

⁵ Hay que destacar el poder que se otorga a los centros regionales de protección ambiental en lo que se refiere a estas materias, constituyendo su decisión la última palabra.

la salvaguarda del estado natural de la zona y los intereses individuales, por lo que inadmite la demanda en este punto.

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

IV. SENTENCIAS Y DECISIONES REFERIDAS A ESPAÑA

En este nuevo apartado haré un repaso de las decisiones adoptadas en relación con España durante los últimos meses. Se pretenderá ofrecer una visión de los problemas en materia de derechos humanos que afectan a nuestro país, desde la perspectiva de los casos que llegan a Estrasburgo.

En este número, como se comprobará a continuación, destacan las sentencias en las que se ponen de manifiesto algunas de las carencias del funcionamiento de nuestra Administración de Justicia, afectando al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) o derecho a un proceso equitativo, según la denominación del CEDH (art. 6). Se trata, por otro lado, de la repetición en Estrasburgo del fenómeno habitual en España en relación con el volumen de demandas vinculadas a este derecho.

* * *

En la sentencia recaída en el caso **Puig Panella** (24.IV.2006), sobre responsabilidad patrimonial del Estado-Juez, Estrasburgo dice que España ha violado el Convenio en materia de presunción de inocencia (art. 6.2 CEDH). El demandante, tras obtener una sentencia favorable del Tribunal Constitucional en la que se argumenta que se había violado la presunción de inocencia al haber sido condenado en virtud de pruebas obtenidas en la fase de instrucción sin haber disfrutado de un periodo de audiencia, acude ante el Ministerio de Justicia reclamando una indemnización de daños y perjuicios por los 1.663 días pasados en prisión. El Estado rechaza tal petición en base al artículo 294 LOPJ, que establece: «1. Tendrán derecho a indemnización quienes, después de haber sufrido prisión preventiva, sean absueltos por inexistencia del hecho imputado o por esta misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que se le hayan irrogado perjuicios». El demandante había obtenido una sentencia anulatoria por insuficiencia de pruebas, lo cual no demostraba su inocencia, argumentó el Ministerio de Justicia. También interpone, sin éxito, recurso contencioso-administrativo. El TEDH dice que el artículo 294 LOPJ, al no dejar margen para este tipo de supuestos de hecho, *favorece* la duda sobre la inocencia del demandante. Estrasburgo también subraya que tras trece años la condena sigue figurando en sus antecedentes penales, bien que había sido anulada por el Tribunal Constitucional. El Tribunal también condena a España al pago de una indemnización de 12.000 euros por daños morales.

Otro ejemplo de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia lo encontramos en la sentencia **Lacárcel Méndez** (15.VI.2006). La

Sra. Isabel Lacárcel, propietaria de un apartamento en la ciudad de Murcia, dejó de pagar los gastos de comunidad. Sus vecinos la demandaron por impago de una cantidad de 877 euros. Se ejecutaría la sentencia en los bienes de la demandante. En concreto, en el piso donde vivía. Un poco antes de recaer la sentencia, dos jueces autorizaron el ingreso de la demandante en un centro psiquiátrico y cinco años después es declarada incapaz. Acudirá ante Estrasburgo alegando una violación del derecho a un proceso equitativo pues participó en el procedimiento, en virtud del cual se ejecutó en su patrimonio, en una clara situación de desventaja. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dice que, efectivamente, se ha violado el artículo 6.1 CEDH pues el estado mental de la demandante, constatado durante la celebración del juicio en primera instancia (la demandante compareció ante el juez presentándose como hija de Alfonso XIII), no le permitía participar en condiciones de igualdad. El juez obvió, dice el Tribunal, activar la previsión del artículo 203 del Código Civil, en virtud del cual: «(...) las autoridades y funcionarios públicos que, por razón de sus cargos, conocieran de la existencia de posible causa de incapacitación de una persona, deberán ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal. El Juez competente, en los mismos casos, adoptará de oficio las medidas que estime necesarias, y pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, quien deberá solicitar del Juez lo que proceda». El Tribunal concluye que la manera en que las autoridades judiciales españolas han tratado el caso ha privado a la demandante de su derecho de acceso efectivo a un Tribunal. También condena a España al pago de 25.000 euros por daños morales.

La sentencia *Díaz Ochoa* (22.VI.2006) nos traslada al centro peninsular. El Sr. Ramón Díaz Ochoa, residente en Fuenlabrada y consejero delegado de la sociedad «Plasti-Rec», cuyo domicilio social se encontraba en Humanes (Madrid), cesa en su cargo a favor de J. M. M. y sale de la sociedad. J. M. M. lleva la administración de la sociedad hasta su cierre, un año después. Interpone una demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la sociedad. Pedía la modificación de la base del cálculo de su pensión de invalidez. Facilitó como dirección del demandante la de la sociedad disuelta. Propuso, además, citar al demandante por la vía de edictos. La citación realizada por el Tribunal la recibió devuelta con la mención de ausencia. Se adopta una decisión judicial sin que el Sr. Díaz Ochoa haya comparecido. La sentencia se publica en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Se establece que el INSS puede exigir responsabilidades al demandante, por lo que solicitaría el embargo de su salario. Seis años después de la publicación de la sentencia, el demandante tiene conocimiento del procedimiento judicial. Interpone un recurso de anulación argumentando que su domicilio se encontraba en Fuenlabrada y que no había recibido notificación alguna de los diferentes actos del proceso. Su demanda sería rechazada, al igual que los posteriores recursos de revisión y de amparo, al haber transcurrido el plazo de cinco años para interponer recurso desde la publicación oficial de la sentencia. Ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el demandante básicamente alega que no fue informado del procedimiento en el que él era codemandado. Invoca una

violación de sus derechos procedimentales, de los artículos 6 y 13 CEDH así como de su derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo adicional núm. 1), por la ejecución que se realizó en sus bienes. El TEDH recuerda que el derecho a recurrir se debe poder ejercer a partir del momento en que los interesados puedan conocer efectivamente las decisiones judiciales que les imponen una carga o puedan afectar negativamente a sus derechos e intereses legítimos (párr. 48). En este caso, a diferencia de la sentencia **Cañete Goñi** (15.X.2000), no se ha demostrado que el demandante tuviese conocimiento del proceso judicial de una forma extrajudicial. Subraya, en este sentido, que los Tribunales españoles en revisión y en amparo no han aportado remedio alguno para soslayar la ausencia de participación del demandante en el proceso principal y han realizado una interpretación excesivamente restrictiva del derecho al dar por buena la decisión del juez de lo social de rechazar la demanda por el transcurso del plazo. Declarada la violación del artículo 6.1 CEDH, no considera necesario entrar en el resto de preceptos alegados por el demandante. Establece una indemnización de 6.000 euros por daños morales.

Finalmente, en la sentencia **Olaechea Cahuas** (10.VIII.2006), el TEDH condena a España por desatender la medida cautelar de no extraditar al demandante, sobre el que recaían sospechas de participar en el grupo terrorista peruano «Sendero Luminoso», antes de su examen del caso. El TEDH considera que se ha violado el artículo 34 CEDH en tanto se ha impedido un ejercicio efectivo del derecho del demandante de acceso al Tribunal.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00171

9 770034 763905

19,00 €