

CASO POWELL Y RAYNER CONTRA REINO UNIDO

Artículo 13 (Molestias causadas por el ruido de los aviones. Injerencia en el derecho de la propiedad) Sentencia de 21 de febrero de 1990

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido, de acuerdo con el artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y con los preceptos pertinentes de su Reglamento en una Sala compuesta por los siguientes Jueces:

Señores R. Ryssdal, Presidente; Thór Vilhjálmsson, L.-E. Pettiti, Sir Vicent Evans, Señor A. Spielmann, Señora E. Palm, Señor I. Foighel, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado los días 30 de septiembre de 1989 y 24 de enero de 1990,

Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió este caso al Tribunal el 16 de marzo de 1989, dentro del plazo de tres meses establecido en los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Tuvo su origen en la demanda número 9310/81, deducida contra el Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, presentada ante la Comisión el 31 de diciembre de 1980, en virtud del artículo 25, por la «Federation of Heathrow Anti-Noise Groups» y después continuada por dos ciudadanos británicos, los señores Richard John Powell y Michael Anthony Rayner.

El escrito de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración británica de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Su finalidad es que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió sus obligaciones según el artículo 13 del Convenio.

2. Los demandantes, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. *d)* del Reglamento, anunciaron que participarían en el procedimiento y pidieron autorización -concedida por el Presidente- para que les representara un Profesor de Derecho de una Universidad británica (art. 30).

3. La Sala que debía constituirse comprendía, como miembros natos o de oficio, a Sir Vincent Evans, Juez elegido por su nacionalidad británica (art. 43 del Convenio), y al señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. *b)* del Reglamento]. El 30 de marzo de 1989, el Presidente designó por sorteo, celebrado en presencia del Secretario, a los cinco miembros restantes, los señores Thór Vilhjálmsson, L.-E. Pettiti, J. A. Carrillo Salcedo, N. Valticos y la señora E. Palm (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento). Posteriormente, los jueces suplentes A. Spielmann y J. Pinheiro Farinha sustituyeron a los señores Carrillo Salcedo y Valticos, imposibilitados para actuar; y a su vez, el segundo de aquéllos fue sustituido por el señor I. Foighel (arts. 22.1 y 24.1 del Reglamento).

4. El señor R. Ryssdal, después de hacerse cargo de la Presidencia de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario adjunto al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al representante de los demandantes sobre la necesidad del procedimiento

escrito (art. 37.1). De acuerdo con la correspondiente providencia, la Memoria de los demandantes se presentó en Secretaría el 16 de junio de 1989, y la del Gobierno el 23 del mismo mes y año.

El Secretario de la Comisión, en carta del 18 de agosto también de 1989, informó al del Tribunal que el Delegado expondría su parecer en la audiencia del litigio.

5. El Presidente, después de consultar por medio del Secretario adjunto a los comparecientes, señaló el 27 de septiembre de 1989 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38).

6. La audiencia se celebró públicamente el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos en Estrasburgo. El Tribunal se reunió inmediatamente antes para prepararla.

Han comparecido:

a) Por el Gobierno:

el señor M. C. Wood, asesor jurídico, Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Agente;

el señor N. Bratza, Q. C., asesor jurídico;

la señorita P. Henderson, Ministerio de Transportes, asesora;

el señor E. Neve, Ministerio de Transportes, asesor.

b) Por la Comisión:

el señor E. Busuttil, delegado;

c) Por los demandantes:

la señorita F. Hampson, profesora encargada de curso en la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex, asesora jurídica.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas de los señores Bratza por el Gobierno, Busuttil por la Comisión y la señorita Hampson en nombre de los demandantes.

7. En la audiencia y en fechas que van del 10 de octubre de 1989 al 4 de enero de 1990, el Gobierno y los demandantes presentaron varios documentos en la Secretaría del Tribunal.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

8. El primer demandante, Richard John Powell, Director de una empresa minera, vive con su familia en Esher, Surrey, en una casa que compró en 1957. Situada a varios kilómetros del aeropuerto de Heathrow, cerca de Londres, desde 1972 está en el eje de un canal de vuelo utilizado aproximadamente una tercera parte del año, generalmente en verano, y dividido en dos partes en 1975 como consecuencia de las quejas contra el excesivo ruido. La casa, por lo

menos hasta 1984, se incluía precisamente dentro del perímetro de 35 NNI (*Noise and Number Index* o índice numérico de ruido), es decir, en una zona considerada de molestias por ruido débiles (véase el apartado 10, posterior), en la que viven aproximadamente medio millón de personas. Desde 1984 se incluye la casa en un sector con un índice NNI más bajo.

9. El segundo demandante, Michael Anthony Rayner, cultiva con otros parientes unas fincas rústicas en Colnbrook Berkshire, pertenecientes a su familia durante varias generaciones. Vive en un pabellón -adquirido por los suyos en 1952 para incorporarlo a la finca- desde 1961 con motivo de su matrimonio. Situado a unos dos kilómetros al oeste de la pista del norte de Heathrow, en la prolongación en línea directa, sobre él vuelan regularmente de día los aparatos y con menor intensidad durante la noche. Se incluye en el perímetro de 60 NNI, considerado de ruidos muy molestos para los que en él residen. Según los datos estadísticos facilitados por el Gobierno, la altura media de los aparatos que van a aterrizar cuando vuelan sobre la finca del señor Rayner es de 450 pies, y la de los que acaban de despegar varía entre 1.235 y 2.365 pies, según sus características. Unas 6.500 vecinos o colindantes del aeropuerto sufren molestias por el ruido iguales o mayores que las que padecen el señor Rayner y su familia.

10. El NNI es una medida media a largo término de la exposición al ruido que se utiliza en el Reino Unido para apreciar las molestias que causa el de los aviones a los residentes próximos a los aeropuertos. Tiene en cuenta dos factores: la media del ruido y el número de aeronaves que lo producen un día normal de verano. Los vuelos que determinan el NNI en cualquier punto del suelo son los que se efectúan entre las 6 y 18 horas (según Greenwich), durante los tres meses sobrecargados del verano, o sea desde mediados de junio a la mitad de septiembre, y que alcanzan un nivel máximo de ruido superior a 80 decibelios del percibido (PNdB) en aquel lugar. El NNI pretende expresar las reacciones de la población ante el nivel del ruido de los aviones para servir de orientación a la política de urbanismo, de ordenación territorial y de regulación de los ruidos. Se trata, por tanto, de uno de los criterios aplicados en los planes: dentro de los perímetros de 35 a 39 NNI un terreno puede ser urbanizado, puesto que la denegación de la licencia de construcción no puede fundarse sólo en los ruidos. No sucederá lo mismo en los perímetros de 40 a 50 NNI (zona de molestias por ruidos moderados), salvo si se pretende completar un sector ya edificado, con medidas adecuadas de aislamiento contra los ruidos; por último, no se autorizará ningún desarrollo urbanístico en los perímetros de 60 NNI en adelante (zona de grandes molestias sonoras). Hay que señalar que el sistema de cálculo NNI refleja un elemento logarítmico de la escala de los PNdB, de manera que cada aumento de diez puntos en ésta representa aproximadamente el doble del nivel del ruido.

II. El crecimiento del aeropuerto de Heathrow

11. La apertura oficial del aeropuerto se remonta a mayo de 1946. El primer servicio de una línea regular con aviones a reacción se prestó en 1952. En 1955, 1961 y 1968 se inauguraron tres terminales, y una cuarta en 1986, después de una información pública que duró veinticuatro semanas, y en la que declararon 125 testigos. En cuanto al futuro, el Gobierno ha definido su política en un libro blanco, en 1985 (*Airports Policy*): «no está dispuesto a comprometerse, en las circunstancias actuales, en la cuestión de la creación de una quinta terminal en Heathrow, pero la seguirá de cerca» («Command Paper», Cmnd 9542, apartado 5.19).

12. Heathrow es uno de los aeropuertos internacionales de mayor tráfico en el mundo, con tres millones de pasajeros en 1956, más de un millón sólo en el mes de julio de 1963, 22.400.000 en las líneas internacionales y 4.400.000 en las interiores en 1973, cifras aumentadas a 37,5 y 6,8 millones, respectivamente, en 1988. Con el paso del tiempo se ha incrementado también el movimiento de aparatos. Más del 22 por 100 de los pasajeros utilizan

el aeropuerto en tránsito. Acoge actualmente a más de 70 compañías aéreas y atiende unos 200 puntos de destino en todo el mundo. Es el primer puerto del Reino Unido en el tráfico comercial visible, con fletes calculados en 26,3 billones de libras en 1988. El aeropuerto de Heathrow aporta unos 200 millones de libras a la balanza de pagos británica, emplea directamente a unas 48.600 personas, a las que hay que añadir muchos trabajadores de la región que ayudan al funcionamiento del conjunto, y satisface más de 16 millones de libras en impuestos locales y en alquileres.

III. Las medidas de indemnización

13. La Ley de 1973 de indemnización a los propietarios inmobiliarios (*Land Compensation Act*) establece una indemnización cuando un edificio o un terreno pierde valor por el ruido de un aeropuerto. Sin embargo, sólo se aplica a las instalaciones de nueva construcción o modificadas, en servicio después del 16 de octubre de 1969. Por razones de principio y de orden práctico, la mayor intensidad de un uso existente no da derecho a la indemnización. Por tanto, los señores Powell y Rayner no podían reclamarla con fundamento en dicha ley, por falta de una instalación así en el caso de Heathrow.

14. La *British Airports Authority*, organismo público creado por una ley, no tiene facultades para adquirir inmuebles cercanos a un aeropuerto, excepto si demuestra que es necesario para su buen funcionamiento. En diciembre de 1986, después de concluirse la cuarta terminal (apartado 11) y de pasar al ámbito privado el mencionado organismo, la compañía que le sucedió anunció un plan para la compra de las fincas seriamente perjudicadas por el ruido de los aviones, cerca de Heathrow (dentro del perímetro de 65 NNI), cuando el propietario la hubiere adquirido antes del 17 de octubre de 1969 y deseara venderla, pero no encontrase comprador sin depreciarla. Las peticiones debían presentarse desde el 1 de enero de 1987 hasta el 31 de diciembre de 1988. Las fincas de los demandantes, sitas fuera del perímetro de 65 NNI, no estaban incluidas en el plan.

15. Cualquier persona a la que moleste una actividad que afecte más de lo razonable al uso y disfrute de una finca, especialmente por el ruido, puede ejercitar una acción ante los tribunales, de acuerdo con el common law. Si se demuestra la responsabilidad, el Juez podrá conceder una indemnización o, en determinadas circunstancias, ordenar que cesen las molestias.

No obstante, la Ley de 1960 para disminuir el ruido (*Noise Abatement Act*) dispone expresamente que no se aplicará el causado por los aviones. El artículo 76.1 de la Ley de 1982 sobre la aviación civil limita además la responsabilidad de los empresarios de aeronaves en la forma siguiente:

«No se podrá ejercitar ninguna acción por perturbaciones o molestias en la posesión por el único motivo de que un avión vuele sobre una finca a una altura razonable teniendo en cuenta el viento, el tiempo y cualquier otra circunstancia pertinente, incluidas las incidencias habituales en el tráfico aéreo, mientras no se infrinja un reglamento de esta navegación o cualquier otra disposición promulgada en virtud del anterior artículo 62, o del posterior artículo 81.»

El apartado 2 del mismo artículo establece una responsabilidad objetiva -es decir, sin que se requiera la prueba de dolo o negligencia-, entre otras causas, cuando un avión en vuelo o un objeto procedente del mismo produce en tierra o mar daños y perjuicios materiales. En la legislación anterior reguladora de la aviación civil ya se incluían disposiciones análogas al artículo 76 (por ejemplo, en los arts. 9 de la Ley de navegación aérea de 1920 y 1940 de la Ley sobre la aviación civil de 1949).

El artículo 76 recuerda al artículo 1 del Convenio de Roma de 1952 sobre los daños causados a terceros en la superficie por aeronaves extranjeras. Dice así:

«Cualquier persona que sufra un daño en la superficie tendrá derecho a una indemnización en las condiciones establecidas en este Convenio por el mero hecho de que se pruebe que procede de una aeronave en vuelo o de una persona o cosa que de ella caiga. Sin embargo, no se indemnizará si el daño no es resultado directo del hecho que lo ha causado, o si se debe al mero paso de la aeronave a través del espacio de acuerdo con las reglas pertinentes de la circulación aérea» (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, 1958, vol. 310, núm. 4.493, pág. 183).

En enero de 1990 habían ratificado este Convenio treinta y seis Estados, cuatro de ellos miembros del Consejo de Europa: Bélgica, Italia, Luxemburgo y España; no así el Reino Unido.

16. El artículo 76.1 de la Ley de 1982 no libera a las empresas aéreas de toda responsabilidad por las perturbaciones y molestias causadas por un aparato en vuelo. En primer lugar, la exención sólo se aplica a los aviones que vuelen a una altura razonable, cuestión de hecho que habrá que resolver a la vista de las circunstancias que concurren. Además, se entiende sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales a que se remite el artículo 76.1: el Reglamento (modificado) de 1985 que regula la navegación aérea, el Reglamento general (modificado) de 1981 sobre dicha navegación, el Reglamento (modificado) de 1985 sobre la misma materia y el control del tráfico aéreo; y también una disposición de especial interés para el caso de autos, el Reglamento de 1987 que se refiere a la homologación fónica o del sonido (*Noise Certification*) de las aeronaves (y las disposiciones para la aplicación de los Reglamentos y órdenes que se han ido dictando). Si, por ejemplo, un avión vuela sin ajustarse a los reglamentos vigentes, o si despegue o aterrice infringiendo el citado Reglamento de 1987, su empresa no podrá invocar el artículo 76 para oponerse a una acción por perturbaciones o daños en la posesión.

IV. Las medidas para disminuir el ruido

17. La Organización o Asociación de la aviación civil internacional (siglas en francés, OACI; en inglés, ICAD) es el principal foro de cooperación internacional que pretende conseguir que los aviones sean más silenciosos. Su trabajo consiste esencialmente hasta la fecha en preparar una serie de normas que supriman poco a poco los aparatos que no las cumplan. Sólo se aplican en los Estados miembros de la Organización cuando se incorporan a su Derecho interno. En el Reino Unido, la adaptación se hace mediante Órdenes o Reglamentos de homologación fónica de las aeronaves.

Las Órdenes de 1970 y 1979 recogen las primeras normas de la Organización sobre los aviones de reacción. Otra de 1984 ha puesto en vigor nuevas reglas, así como las que tienen en cuenta las recomendaciones de la Conferencia europea de la aviación civil. Al mismo tiempo, ha atendido las exigencias de las Directivas de la Comunidad europea de 1979 y 1983 sobre la «limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves». Sin embargo, fue más allá en su aplicación: los aparatos que no las cumplían quedaron eliminados del registro nacional doce meses antes de que lo exigiera la Directiva de 1989. Las Órdenes de 1986 y 1987 introdujeron nuevas normas de la Asociación.

18. La sociedad «Heathrow Airport Limited», al establecer sus derechos de aterrizaje, tiene en cuenta las normas de la Organización sobre la homologación fónica para estimular el uso de aparatos más silenciosos.

19. Desde 1971 se limitan los movimientos nocturnos de los aviones a reacción para ir suprimiendo los vuelos de noche de los más estrepitosos. Estas restricciones se han establecido a la vista de las investigaciones sobre las relaciones entre el ruido de las aeronaves y las perturbaciones del sueño, después de consultar a todos los interesados, incluida la «Federation of Heathrow AntiNoise Groups», a la que pertenecen los demandantes.

20. La prevención del ruido de los aviones que parten de Heathrow empezó al principio de los años sesenta. Desde 1974 se utiliza una instalación automática que comprende trece terminales de vigilancia del ruido, unidas a un centro de proceso de datos y de control. La situación de las terminales se propone proteger la primera aglomeración urbana, sobrevolada después del despegue, del ruido superior al límite legal de 110 PNdB de día (de 7 a 23 h.) y de 102 PNdB de noche (de 23 a 7 h.). El aeropuerto comunica a la compañía aérea, por una carta de la que se remite copia al Ministerio de Transportes, cualquier exceso del límite permitido. Según el Gobierno, las recientes prohibiciones, que afectan a los aparatos sin homologación fónica, han conseguido mantener el grado de cumplimiento del máximo legal en un 90 por 100 de día y en un 98 por 100 de noche, aproximadamente. El artículo 78 de la Ley de aviación civil autoriza al Secretario de Estado a prohibir a las compañías que no cumplan las medidas de reducción del ruido el uso de las instalaciones de Heathrow, pero hasta ahora no se ha considerado necesario utilizar esta facultad. En cambio, los cupos de vuelos nocturnos de las empresas infractoras se han disminuido.

21. La normativa vigente obliga a los aviones que salen de Heathrow a mantenerse en unos pocos itinerarios o canales específicos, denominados preferentes por el ruido y proyectados para evitar en lo posible las grandes zonas edificadas.

22. Se utilizan actualmente procedimientos de aproximación considerados más silenciosos que los de tiempos anteriores. Además, los reglamentos establecen normas sobre la altura mínima tanto al aterrizar como al despegar. A mayor abundamiento, desde 1972 funciona en Heathrow en el sector oeste un sistema alternativo regular de las pistas; su principal finalidad es distribuir debidamente los períodos de relativa calma entre los habitantes del oeste de Londres, afectados por el ruido de los aparatos cuando pasan para tomar tierra.

23. En 1978 se estableció un enlace mediante helicópteros entre los aeropuertos de Gatwick y de Heathrow, pero en junio de 1986 el Secretario de Estado o Ministro de Transportes, después de las informaciones públicas efectuadas en 1978, 1979, 1983 y 1985, dispuso que se revocara la concesión teniendo en cuenta el interés de los alrededores.

24. En 1980 se estableció en Heathrow un programa de aislamiento acústico de las viviendas después de los anteriores de 1966, 1972 y 1975. Más de 16.000 propietarios o inquilinos pidieron, con arreglo al mismo, las correspondientes subvenciones, con un costo total para la *British Airports Authority* de 19 millones de libras aproximadamente. El programa se centraba en las poblaciones que quedarían expuestas a niveles de ruido bastante elevados a mediados de los años ochenta y en las que sufrían grandes molestias por los vuelos nocturnos. Se calculaba que el importe de las subvenciones cubriría el 100 por 100 de los gastos previstos razonablemente. La delimitación de la zona se fundaba en el perímetro de 50 NNI previsto para 1985 y en el trazado rectificado de la línea que unía los puntos en que se registra 95 PNdB al paso de los aviones considerados silenciosos. La cifra de 95 PNdB representa el nivel de ruido exterior por debajo del cual una persona media no corre apenas el peligro de despertarse, según los datos actuales, en una habitación que no esté aislada. Después de las correspondientes consultas y en virtud del compromiso, contraído por el Gobierno, de revisar los límites tan pronto como se conociera el mapa de ruidos actual, en abril de 1989 empezó a aplicarse un programa destinado a incluir otros sectores, con un costo calculado en 11,25 millones de libras.

Lo mismo que las demás personas que viven dentro del perímetro de 60 NNI, el señor Rayner tiene derecho a una subvención del 100 por 100.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

25. La demanda número 9310/81, presentada ante la Comisión el 31 de diciembre de 1980, procedía en sus orígenes de la *Federation of Heathrow Anti-Noise Groups*. Rechazada por la Comisión el 15 de marzo de 1984, los señores Powell y Rayner la tomaron a su cargo junto con una tercera persona cuya reclamación se resolvió después mediante un convenio. Los interesados denunciaban los niveles excesivos del ruido causado por el uso del aeropuerto de Heathrow, e invocaban los artículos 6.1, 8 y 13 del Convenio y el 1 del Protocolo número 1. La Comisión, los días 17 de octubre de 1985 y 16 de julio de 1986, respectivamente, admitió a trámite las reclamaciones de los señores Powell y Rayner en relación con el artículo 13 del Convenio; pero las declaró inadmisibles en todo lo demás.

En su informe de 19 de enero de 1989 (art. 31), llegó a la conclusión, por doce votos contra cuatro, de que se había violado el artículo 13 en la queja fundada por el señor Rayner en el artículo 8 del Convenio; no así en las demás cuestiones litigiosas (por unanimidad en cuanto a los agravios deducidos de los artículos 1 del Protocolo número 1 y 6.1 del Convenio, y por quince votos contra uno respecto al del señor Powell en virtud del artículo 8 del Convenio). El texto íntegro de su opinión y del voto particular disidente formulado se incluye en un anexo a esta sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL

26. En la audiencia pública del 27 de septiembre de 1989, los demandantes pidieron al Tribunal que «declarara que habían sido víctimas de una violación de los artículos 6 y 8 del Convenio y que la falta de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional infringía el artículo 13 del mismo».

27. Por su parte, el Gobierno ratificó las conclusiones de su Memoria o escrito de alegaciones, pidiendo al Tribunal que «resolviera y declarara que no se había violado el artículo 13 en cuanto a las quejas deducidas de los artículos 6.1 y 8 del Convenio, o del artículo 1 del Protocolo número 1 por los demandantes». Dijo también que «el intento de éstos de resucitar sus reclamaciones en el ámbito de los artículos 6 y 8 era un completo error».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. El objeto del litigio

28. En su demanda a la Comisión, los señores Powell y Rayner alegaban una violación de sus derechos al respeto de su vida privada y de su domicilio (art. 8 del Convenio) y al respeto de sus bienes (art. 1 del Protocolo núm. 1), al derecho de acudir a un tribunal en materia civil (art. 6.1 del Convenio) y al de disponer de un recurso efectivo ante una «jurisdicción» nacional por las presuntas infracciones del Convenio (art. 13).

La Comisión, los días 17 de octubre de 1985 y 16 de julio de 1986, declaró inadmisibles todas estas reclamaciones por evidente falta de fundamento, salvo la última deducida del citado artículo 13 (véase el apartado 25, anterior). No obstante, sostienen los demandantes que el Tribunal tiene competencia para examinar las violaciones alegadas de los artículos 8 y 6, con

independencia de la del artículo 13 (véase el apartado 9 *in fine* de su Memoria). Después del período de admisibilidad, no han mantenido su pretensión en cuanto al artículo 1 del Protocolo número 1.

29. El objeto del litigio deferido al Tribunal se delimita por la resolución de la Comisión sobre la admisión (véase la reciente sentencia Kamasinski de 19 de diciembre de 1989, serie A, núm. 168, pág. 30, apartado 59). El Tribunal «no puede conocer del fondo de las reclamaciones rechazadas por evidente falta de fundamento, pero tiene competencia para tomar en consideración las que la Comisión ha declarado admisibles» (Sentencia Boyle y Rice de 27 de abril de 1988, serie A, núm. 131, pág. 24, apartado 54). Ciertamente, puede calificar en Derecho los hechos que se le han sometido, pero las alegaciones de violación de los artículos 6 y 8 eran reclamaciones bien distintas y no, como pretenden los demandantes, meros argumentos sobre los mismos hechos que el agravio deducido del artículo 13. El cuidado con que la Comisión ha estudiado la reclamación del señor Rayner sobre el artículo 8 no permite deducir la conclusión de que en realidad ha sido admitida a trámite, pero rechazada en cuanto al fondo.

Entiende por esto el Tribunal, de acuerdo con la Comisión y con el Gobierno, que no tiene competencia para resolver en este caso las quejas formuladas al amparo de los artículos 6 y 8, con independencia de su pertinencia en el contexto del artículo 13.

II. La violación alegada del artículo 13

30. Según los demandantes, en relación con sus agravios a la vista de dichos preceptos, no contaron con ningún recurso interno tal como exige el artículo 13 del Convenio en los siguientes términos:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en este Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional, incluso cuando la violación se cometa por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

A. Introducción

31. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal, el artículo 13 exige un recurso sólo para las reclamaciones que se puedan considerar «defendibles» en relación con el Convenio (véase, por ejemplo, la citada Sentencia Boyle y Rice, serie A, núm. 131, pág. 23, apartado 52). Ahora bien, en el presente caso, las formuladas por los demandantes como presupuesto de la invocación del artículo 13 fueron declaradas inadmisibles por la Comisión por manifiesta falta de fundamento (art. 27.2 del Convenio; véase el apartado 25 precedente).

32. Sin embargo, la mayoría de la Comisión distingue entre los conceptos de «manifiesta falta de fundamento» e «indefendible». «Se deduce implícitamente de la jurisprudencia de la Comisión que las palabras "manifiestamente mal fundada" van más lejos que el adverbio "manifiestamente", al pie de la letra y en el primer momento» (apartado 59 del informe). Así, algunas reclamaciones podrían suscitar de entrada un problema serio, aunque, estudiadas con cuidado en la fase de admisión, se rechazaran finalmente por falta manifiesta de fundamento, a pesar de su carácter defendible. Los demandantes están de acuerdo con esta apreciación.

Por el contrario, el Gobierno y la minoría de la Comisión opinan que ésta no podía lógicamente considerar al mismo tiempo «manifiestamente infundada o mal fundada», a efectos del artículo 27.2, y «defendible», a los del artículo 13, una misma alegación de violación de un precepto sustantivo.

33. Como dijo el Tribunal en su sentencia Boyle y Rice, «según el sentido usual de las palabras, es difícil concebir cómo una reclamación manifiestamente mal fundada puede, no obstante, defenderse y viceversa» (*loc. cit.*, pág. 24, apartado 54). Además, los artículos 13 y 27.2 se refieren los dos, en sus respectivos ámbitos, a la existencia de recursos que garanticen los derechos y libertades consagrados por el Convenio. La coherencia de este doble sistema de protección correría peligro si se interpretase el artículo 13 obligando al Derecho nacional a proporcionar un «recurso efectivo», incluso para un agravio considerado, a los efectos del artículo 27.2, tan débil que no requiere su examen a fondo en el plano internacional. Cualquiera que sea el umbral, establecido por la Comisión en su jurisprudencia, para declarar una reclamación «manifiestamente mal fundada o infundada» en virtud del artículo 27.2, debería en principio mantener el mismo para el concepto paralelo de «defendible» en el ámbito del artículo 13.

Lo dicho no significa, sin embargo, que en el caso de autos el Tribunal tenga que declarar inaplicable el artículo 13 por el mero hecho de que la Comisión haya rechazado por falta manifiesta de fundamento, el 17 de octubre de 1985 y el 16 de julio de 1986, las reclamaciones de las demandantes en virtud de los artículos 6.1 y 8. Aunque no puede revisar estas resoluciones, el Tribunal tiene competencia para conocer de cualquier cuestión de hecho o de Derecho que se suscite en el contexto de la reclamación al amparo del artículo 13 que se le ha sometido debidamente, con inclusión del carácter «defendible» o no de las alegaciones de infracción de los preceptos sustantivos (sentencia ya citada Boyle y Rice, pág. 24, apartado 54). Para resolver este último punto, hay que examinar los hechos y la naturaleza de las cuestiones de Derecho suscitadas, a la vista especialmente de las resoluciones de la Comisión sobre la admisión y sus fundamentos. Como se deduce de la sentencia Boyle y Rice (*loc. cit.*, págs. 27 a 29, apartados 68 a 75, y págs. 30 y 31, apartados 79 a 83) y también de la sentencia *Plattform Ärzte für das Leben* (21 de junio de 1988, serie A, núm. 139, págs. 11 a 13, apartados 28 a 39), una reclamación no se convierte necesariamente en defendible porque la Comisión, antes de declararla inadmisibile, la haya estudiado atentamente, haciendo lo mismo con los hechos que la han originado.

B. La queja deducida del artículo 6.1

34. Según los demandantes, el artículo 76.1 de la Ley de aviación civil de 1982, que no permite el ejercicio de una acción por daños fundada en el ruido de los aviones (véase el apartado 15 anterior), les impidió injustamente acudir a los tribunales para que se resolviera sobre sus «derechos y obligaciones de naturaleza civil». Se violó así el artículo 6.1 del Convenio que dispone lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que se oiga su causa con justicia (y) públicamente..., por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que resolverá..., los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil...»

35. La Comisión, en sus resoluciones del 17 de octubre de 1985 y del 16 de julio de 1986 sobre la admisión, rechazó la queja fundándose en que en el ordenamiento inglés los demandantes no tenían ningún «derecho de naturaleza civil» a una indemnización por las molestias que supone el ruido exagerado causado por las aeronaves, salvo cuando no respetan la reglamentación aérea. En su informe, añade que no se puede plantear ninguna cuestión distinta sobre la concesión de un recurso efectivo a la vista del artículo 13, teniendo en cuenta que sus exigencias son menos estrictas que las del artículo 6.1 y quedan absorbidas por éstas, y que, en tanto en cuanto discuten los demandantes la compatibilidad del artículo 76.1 de la Ley de 1982 con el Convenio, el artículo 13 no garantiza un recurso para impugnar en si la legislación de un Estado contratante. Llega, por tanto, a la conclusión de que no se violó el

artículo 13 de este punto.

Para los demandantes, las resoluciones de la Comisión en el trámite de admisión se deben a una interpretación errónea del Derecho inglés. A su entender, el *com mon law* les concede una acción contra las molestias causadas por ruidos que superan los límites razonables, pero el artículo 76 les quita la posibilidad de ejercitarla. La facultad, que el precepto respeta, de demandar en la vía judicial a una compañía aérea por los vuelos que infrinjan los reglamentos o se efectúen a una altura que no sea razonable les parece meramente teórica e ilusoria. El obstáculo legal levantado por dicho artículo infringe los principios establecidos por el Tribunal europeo en su Sentencia Ashingdane de 28 de mayo de 1985 (serie A, núm. 93, págs. 24 y 25, apartado 57), en cuanto que no persigue una finalidad legítima, somete a los interesados a una carga desproporcionada y, por tanto, destruye la esencia misma del derecho, antes citado, que les concede el *common law*.

El Gobierno aduce argumentos análogos a los de la Comisión. Además, dice alternativamente que el artículo 76.1 de la Ley de aviación civil no lesiona ni el meollo del derecho de los demandantes a un tribunal, consagrado por el artículo 6.1, ni el principio de proporcionalidad.

36. La queja formulada se refiere sustancialmente a la limitación de responsabilidad que resulta del artículo 76.1 de la Ley de 1982. Enfocada así, no entra en juego ni el artículo 6 ni el 13 del Convenio. Como lo ha señalado la Comisión en sus resoluciones sobre la admisión, el artículo 76.1 lleva a la supresión de cualquier responsabilidad por las molestias que causa el vuelo de las aeronaves en determinadas circunstancias, con la consecuencia de que los demandantes no pueden tener un derecho, según el ordenamiento legal inglés, a conseguir una reparación por su exposición al ruido así producido. En esta medida, la Ley nacional no reconoce un «derecho de naturaleza civil» que implique la aplicación del artículo 6.1 del Convenio (Sentencia Lithgow y otros de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 102, pág. 70, apartado 192). En cualquier caso, el artículo 13 no se extiende hasta exigir un recurso para impugnar, ante una autoridad o jurisdicción nacional, las leyes de un Estado contratante (*ibidem*, pág. 74, apartado 206).

Por lo demás, no puede deducirse ningún argumento defendible en favor de la violación del artículo 6.1 de la alegación alternativa considerando ilusoria la facultad limitada para actuar que proporciona el artículo 76.1. Cualquier persona que entienda tener en Derecho inglés un derecho a indemnización por daños podrá acudir a los tribunales internos. A ellos corresponde resolver las cuestiones que se susciten sobre la aplicación del artículo 76.1.

Por consiguiente, no se ha violado el artículo 13 en cuanto a las quejas de los demandantes en el ámbito del artículo 6.1 del Convenio.

C. La queja deducida del artículo 8

37. Los demandantes, debido al ruido excesivo causado por el tráfico aéreo del aeropuerto de Heathrow, se consideran víctimas de una intromisión injustificada del Reino Unido en el derecho que les garantiza el artículo 8, redactado en la forma siguiente:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada... (y) de su domicilio...

2. La autoridad pública sólo podrá injerirse en el ejercicio de este derecho en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y sea una medida necesaria en una sociedad democrática... para el bienestar económico del país...»

Consideran inadmisibles los límites sonoros permitidos por la regulación de la navegación

aérea, e ineficaces las medidas administrativas para reducir la exposición al ruido. El artículo 76.1 de la Ley de aviación civil de 1982 les obligaba a soportar, sin posible recurso legal, las molestias más allá de lo razonable que causan las aeronaves sin infringir los correspondientes reglamentos. Aunque el señor Powell sufría menos perjuicios que el señor Rayner, entendían los dos que su denuncia de la violación del artículo 8 era defendible a los efectos del artículo 13.

38. En su resolución sobre la admisión en el caso del señor Powell, la Comisión no ha resuelto si los niveles de ruido que sufrió (apartado 8) fueron una injerencia en el ejercicio de su derecho al respeto de su vida privada y de su domicilio garantizado por el apartado 1 del artículo 8, debido a que, según explica en su informe (véase el apartado 56), ha entendido que el apartado 2 justificaba ampliamente cualquier limitación. En su opinión, los hechos de autos no dan paso a una reclamación defendible en relación con el artículo 8 ni, por consiguiente, a la concesión de un recurso como dispone el artículo 13.

Los hechos en cuanto al señor Rayner son, para la Comisión, muy diferentes. Según ha dicho su Delegado, en su resolución en el trámite de admisión ha apreciado una «clara injerencia» que implica la existencia de «las obligaciones positivas del Gobierno a tenor del artículo 8», aunque justificada en una sociedad democrática por el interés del bienestar económico del país. Destaca en su informe que la casa y la finca del interesado están en las inmediaciones y en la prolongación directa de una de las pistas más utilizadas de Heathrow, que se prohíbe cualquier desarrollo en esta zona, clasificaba de molestias por ruido muy elevadas, y que el demandante había comprado su vivienda antes de la gran expansión del aeropuerto (apartados 9 y 11, precedentes). «El cuidadoso estudio que ha dedicado, durante el período de admisión, a la queja deducida del artículo 8 por el señor Rayner y a los hechos subyacentes ha convencido a la Comisión de que se trataba de una pretensión defendible a los efectos del artículo 13. Como, en su opinión, ninguno de los recursos disponibles (véanse los apartados 13 a 16 y 24) podía proporcionar la adecuada reparación, ha llegado a la conclusión de que se ha violado el artículo 13.

39. Sostiene ante todo el Gobierno que los hechos de autos no ponen de manifiesto ninguna «injerencia (directa) de una autoridad pública» en el ejercicio del derecho garantizado al demandante por el artículo 8: ni el Gobierno ni ninguno de los organismos que de él dependen ha poseído nunca ni ha controlado o explotado el aeropuerto de Heathrow y los aparatos que lo utilizan. Se trataría en realidad de las obligaciones positivas -no de las negativas- del Estado que se deducen del artículo 8; y no hay ningún motivo para entender que ha incumplido su deber de asegurar el derecho de los demandantes a que se respete su vida privada y su domicilio.

Alternativamente, cualquier injerencia en el ejercicio del derecho reconocido por el apartado 1 del artículo 8 estaría justificada, a tenor del apartado 2, por las razones aducidas por la Comisión en sus resoluciones sobre la admisión a trámite.

Llega así el Gobierno a la conclusión de que ni el señor Powel ni el señor Rayner formularon una queja defendible de violación del artículo 8.

40. El ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow ha disminuido la calidad de la vida privada y el disfrute del hogar de los dos demandantes, aunque en grados muy distintos (apartados 8 a 10). Por consiguiente, el artículo 8 ha de tenerse en cuenta en relación al señor Powell y al señor Rayner.

41. Tanto si se aborda el litigio en el ámbito de la obligación positiva del Estado de tomar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos de los demandantes a tenor del apartado 1 del artículo 8, como en el de una «injerencia de una autoridad pública» que ha de

justificarse con arreglo al apartado 2, los principios aplicables son muy parecidos. En los dos casos hay que tener en cuenta el equilibrio justo que debe existir entre los intereses concurrentes del individuo y del conjunto de la sociedad; y en los dos, el Estado goza de algún margen de apreciación para determinar las disposiciones que deben tomarse con el fin de asegurar el cumplimiento del Convenio (véase, por ejemplo, la Sentencia Rees de 17 de octubre de 1986, serie A, núm. 106, pág. 15, apartado 37, para el apartado 1; y la Sentencia Leander de 26 de marzo de 1987, serie A, núm. 116, pág. 25, apartado 59, para el apartado 2). Además, incluso para las obligaciones positivas que resulten del apartado 1, «las finalidades enumeradas en el apartado 2... pueden tener alguna importancia» en «la busca» del «equilibrio» pretendido (Sentencia ya citada Rees, *loc. cit.*).

42. Como lo ha señalado la Comisión en sus resoluciones sobre la admisibilidad, la existencia de grandes aeropuertos internacionales, incluso en zonas urbanas muy pobladas, y el incremento del empleo de los aviones a reacción se han hecho indudablemente necesarios para el bienestar económico del país. Según estadísticas no discutidas facilitadas por el Gobierno, el aeropuerto de Heathrow, uno de los más utilizados del mundo, tiene extraordinaria importancia en el comercio y las comunicaciones internacionales y en la economía del Reino Unido (apartado 12). Los propios demandantes reconocen que la explotación de un aeropuerto de estas condiciones persigue un fin legítimo y que no se pueden suprimir totalmente las repercusiones desfavorables en el contorno.

43. Las autoridades competentes han tomado distintas medidas para inspeccionar y reducir el ruido de los aviones en el aeropuerto de Heathrow y en sus alrededores y para reparar los daños que causa: homologación fónica de las aeronaves, restricciones de los vuelos nocturnos de los aviones a reacción, vigilancia del ruido, introducción de canales preferentes a este respecto, uso alternativo de las pistas, derechos de aterrizaje calculados teniéndolo en cuenta, revocación de la concesión de la línea de helicópteros que unía Gatwick y Heathrow, programas de subvenciones para aislarse del ruido y adquirir fincas afectadas por el mismo cerca del aeropuerto, etc. (véanse los anteriores apartados 14 y 17 a 24). Tomadas estas medidas paulatinamente, después de consultar a los distintos intereses y personas afectados, han tenido en cuenta las normas internacionales vigentes, la evolución de la técnica aeronáutica y la diferencia en la intensidad de las molestias sufridas por los vecinos del aeropuerto.

44. Sin embargo, el artículo 76.1 de la Ley de aviación civil de 1982 limita las posibilidades de recurrir a las personas lesionadas (véase el apartado 15, precedente). Con todo, la exclusión de responsabilidad que establece no es absoluta y sólo se aplica a los aviones que vuelan a una altura razonable y que cumplan los correspondientes reglamentos sobre el ruido en la navegación aérea (apartado 16).

Desde la promulgación en 1949 de un precepto precursor del artículo 76.1, los sucesivos gobiernos británicos han considerado que, para afrontar los problemas que suscita el ruido de los aviones, es preferible en principio utilizar las medidas reglamentarias específicas dirigidas a disminuir en todo lo posible las molestias, en lugar de dejar a la jurisprudencia el cuidado de pronunciarse, con ayuda del criterio general de lo que es «razonable», sobre las acciones judiciales ejercitadas con fundamento en el *common law*. No corresponde, ciertamente, a la Comisión ni al Tribunal sustituir con su criterio el de las autoridades nacionales sobre la mejor política en este ámbito social y técnico tan difícil. En esta materia, hay que reconocer a los Estados contratantes un amplio margen de apreciación. Es muy significativo que las disposiciones del artículo 76.1 son comparables con las del Convenio de Roma de 1952 sobre los daños que causan las aeronaves extranjeras en la superficie (véase el anterior apartado 15).

45. Por consiguiente, no hay ningún fundamento serio para entender que la forma en que las autoridades del Reino Unido han abordado el problema o el contenido de las medidas reglamentarias específicas que han tomado ha violado el artículo 8, en su aspecto positivo o negativo. No se puede pretender razonablemente que el Gobierno británico, al determinar el alcance de los medios para disminuir el ruido de las aeronaves que salen de Heathrow y allí toman tierra, ha sobrepasado su margen de apreciación o alterado el equilibrio justo que exige el artículo 8. Esta conclusión es aplicable tanto al señor Rayner como al señor Powell, aunque aquél haya sufrido molestias mucho más fuertes que éste, y aunque la Comisión haya estudiado cuidadosamente su caso en la fase de admisión de la demanda.

46. En resumen, no se ha demostrado ninguna queja defendible en relación con el artículo 8 y, por consiguiente, ningún derecho a un recurso, a tenor del artículo 13, respecto a uno u otro demandante por el ruido de los aviones volando a una altura razonable y cumpliendo los reglamentos de la circulación aérea.

En tanto en cuanto los demandantes reclamaban también contra el ruido causado por las aeronaves que no cumplían cualquiera de estas condiciones, nada les impedía ejercitar una acción por daños; por tanto, disponían de un recurso efectivo.

En conclusión, no se ha violado el artículo 13 por las quejas formuladas por los demandantes en el ámbito del artículo 8.

El Tribunal, por estos fundamentos y por unanimidad,

1. *Falla* que no tiene competencia para reconocer de las reclamaciones de los demandantes con fundamento en los artículos 6.1 y 8.

2. *Falla* que no se ha violado el artículo 13 en cuanto a ninguno de los demandantes.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública, en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 21 de febrero de 1990.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 19 de enero de 1989)

A. Las cuestiones litigiosas

44. Las cuestiones que se suscitan en este litigio son las siguientes:

- si los demandantes disponían de un recurso efectivo, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio, para sostener su queja de una injerencia injustificada en sus derechos de propiedad garantizados por el artículo 1 del Protocolo número 1;

- si los demandantes disponían de un recurso efectivo, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio, para sostener su queja por no poder acudir a un tribunal para que resolviera sobre sus derechos de naturaleza civil, como garantiza intrínsecamente el artículo 6.1;

- si los demandantes disponían de un recurso efectivo, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio, para sostener su queja por la injerencia injustificada en el derecho al respeto de su vida privada y de su domicilio, garantizado por el artículo 8.

B. Consideraciones generales

45. El artículo 13 del Convenio dice así:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en este Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional, incluso cuando la violación se cometa por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

46. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Silver y otros (Sentencia de 25 de marzo de 1983 , serie A, núm. 61, pág. 42, apartado 113), interpretó esta disposición en los términos siguientes:

« a) la persona que, de manera defendible, se considere víctima de una violación de sus derechos reconocidos en el Convenio, deberá disponer de un recurso ante una jurisdicción (o autoridad) nacional para que resuelva su queja, y, si procede, le conceda la correspondiente reparación (véase la Sentencia Klass y otros..., serie A, núm. 28, pág. 29, apartado 64);

b) la jurisdicción (o autoridad) de que habla el artículo 13 no ha de ser necesariamente un órgano judicial; pero en tal caso se tendrán en cuenta sus facultades y las garantías que ofrece para apreciar si el recurso es efectivo (*ibidem*, pág. 30, apartado 67);

c) aunque un recurso no reúna por sí solo los requisitos del artículo 13, el conjunto de los que ofrezca el Derecho interno podrá cumplir sus exigencias (véanse, *mutatis mutandis*, las Sentencias X contra el Reino Unido..., serie A, núm. 46, pág. 26, apartado 60, y Van Droogenbroeck de 24 de junio de 1982, serie A, núm. 50, pág. 32, apartado 56);

d) ni el artículo 13 ni el Convenio en general imponen a los Estados contratantes una determinada manera de asegurar en su Derecho interno la efectiva aplicación de cualquiera de las disposiciones de dicho instrumento, por ejemplo, incorporándola a su propio ordenamiento legal (véase la Sentencia Sindicato sueco de conductores de locomotoras de 6 de febrero de 1976, serie A, núm. 20, pág. 18, apartado 50).

Se deduce de este principio que la aplicación del artículo 13 en un determinado caso dependerá de la manera escogida por el Estado contratante interesado para cumplir la obligación que tiene, según el artículo 1, de reconocer directamente a cualquiera que dependa de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título 1 del Convenio (véase la Sentencia en el caso Irlanda contra el Reino Unido..., serie A, núm. 25, pág. 91, apartado 239)».

47. En el presente caso, la Comisión ha declarado inadmisibles por manifiestamente mal fundadas las quejas deducidas por los demandantes de los artículos 6 y 8 del Convenio y del artículo 1 del Protocolo número 1; pero en cambio ha admitido la reclamación por falta de un recurso interno efectivo para defender estos agravios, con lo cual se infringe el artículo 13. El

Tribunal Europeo de Derechos Humanos estudió, en el caso Boyle y Rice la relación entre una queja manifiestamente mal fundada, con arreglo al artículo 27.2 del Convenio, y el concepto de la que es defendible a los efectos del artículo 13, diciendo lo siguiente:

«A pesar de su redacción, puede aplicarse el artículo 13 incluso sin que se haya violado otro del Convenio de los considerados sustantivos (Sentencia Klass y otros de 6 de septiembre de 1978, serie A, núm. 28, pág. 29, apartado 64). El artículo 13 garantiza la existencia en el Derecho interno de un recurso para invocar -y, por tanto, para denunciar su incumplimiento- los derechos y libertades del Convenio tal como estén consagrados en él (véase la Sentencia Lighthgow y otros de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 102, pág. 74, apartado 205, con las correspondientes citas).

Sin embargo, no se debe interpretar el artículo 13 como si exigiera un recurso en el Derecho interno para cualquier queja, por injustificada que sea, que una persona pueda presentar en el ámbito del Convenio: ha de ser una queja defendible a la vista de dicho Instrumento [véase la reciente Sentencia Leander de 26 de marzo de 1987, serie A, núm. 116, pág. 29, apartado 77, a)].

...

54. Como subrayó el Tribunal en su Sentencia en el caso Airey de 9 de octubre de 1979, el rechazo por falta manifiesta de fundamento supone en definitiva que ni siquiera existe la apariencia de una reclamación justificada contra el Estado demandado (serie A, núm. 32, pág. 10, apartado 18). Ahora bien, según el sentido usual de las palabras, es difícil concebir cómo una pretensión manifiestamente infundada puede ser defendible y viceversa.

Sin embargo, lo dicho no significa que el Tribunal deba excluir a una reclamación de la protección del artículo 13 por el mero hecho de que la Comisión la haya considerado mal fundada en el ámbito del artículo sustantivo invocado. La resolución de la Comisión declarando admisible una demanda fija el objeto del litigio planteado ante el Tribunal (Sentencia Irlanda contra el Reino Unido de 18 de enero de 1978, serie A, núm. 25, pág. 63, apartado 157). El Tribunal no puede conocer del fondo, a la vista del artículo pertinente, de las reclamaciones rechazadas por falta manifiesta de fundamento; pero tiene competencia para resolver las admitidas a trámite por la Comisión que se le sometan debidamente. De esta manera, puede conocer de cualquier cuestión de hecho o de Derecho que se suscite con ocasión de las quejas formuladas con arreglo al artículo 13 (*ibidem*), con inclusión del carácter defendible de las alegaciones de infracción de los preceptos sustantivos. A este respecto, la resolución de la Comisión sobre la admisión de las reclamaciones de fondo, aun no siendo decisiva, facilita útiles indicaciones sobre su carácter defendible a los efectos del artículo 13.

55. El Tribunal no tiene por qué dar una definición abstracta del concepto defendible. En cambio, le corresponde averiguar, tanto a la vista de los hechos como de las cuestiones de Derecho planteadas, si las alegaciones de violación en que se fundan los agravios denunciados en el ámbito del artículo 13 eran defendibles y, en el supuesto afirmativo, si se cumplían los requisitos de éste en relación con aquéllas.»

C. El presente caso

48. Sostienen los demandantes que tienen quejas defendibles de violación de los artículos 6 y 8 del Convenio y originariamente del artículo 1 del Protocolo número 1. De esto deducen su opinión de que no disponen de un recurso interno efectivo, con arreglo al artículo 13, para que se resuelva sobre dichas pretensiones.

49. Contesta el Gobierno, entre otras cosas, que a la vista de las resoluciones de la Comisión, en el trámite de admisión, rechazando las reclamaciones sobre la cuestión de fondo como manifiestamente mal fundadas, a tenor del artículo 27.2, no tienen los demandantes agravios defendibles deducidos de los artículos 6 y 8 del Convenio y del artículo 1 del Protocolo número 1. Por tanto, no aparece ninguna violación del artículo 13.

50. La Comisión entiende que la cuestión de si una queja es «defendible» debe resolverse teniendo en cuenta tanto los hechos como las cuestiones de Derecho planteadas (véase el último párrafo de la cita que se hace en el anterior apartado 47).

a) El artículo 13 del Convenio en relación con la queja deducida del artículo 1 del Protocolo número 1

51. La Comisión señala, en primer lugar, que desde que declaró admisible la queja deducida del artículo 13, los demandantes no han sostenido ya en sus alegaciones sobre el fondo que tienen un agravio defendible en el ámbito del artículo 1 del Protocolo número 1, que exigiría un recurso interno efectivo. Añade también que no se ha probado que en este caso el valor de los bienes de los interesados haya disminuido sustancialmente o que no se puedan vender como consecuencia del ruido de los aviones. Al no haberse producido una injerencia en el derecho de propiedad de los demandantes, la Comisión ha declarado inadmisibles por manifiesta falta de fundamento las quejas deducidas del artículo 1 del Protocolo número 1 adicional al Convenio. En estas circunstancias, opina que los demandantes no pueden pretender la existencia de un agravio defendible a la vista de dicho precepto. En consecuencia, no pueden reivindicar el derecho a un recurso interno efectivo, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio, en relación con lo alegado originariamente en el ámbito del artículo 1 del Protocolo número 1.

Conclusión

52. La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no se ha violado el artículo 13 del Convenio en relación con la queja deducida por los demandantes del artículo 1 del Protocolo número 1.

b) El artículo 13 del Convenio en relación con las quejas deducidas del artículo 6.1

53. La Comisión se remite a sus resoluciones sobre la admisión de esta demanda, en las que entendió que los demandantes no tenían en el Derecho inglés ningún derecho de naturaleza civil a ser indemnizados por las molestias, más allá de lo razonable, que no fueran causadas por el ruido de los aviones volando con infracción de la correspondiente normativa. Resolvió también que no se les había negado el derecho de acudir a un tribunal para que resolviera sobre sus derechos de naturaleza civil, como implícitamente garantiza el artículo 6.1 del Convenio. En consecuencia, declaró que la reclamación por violación de este precepto estaba manifiestamente mal fundada en el sentido del artículo 27.2 del Convenio.

54. En tanto en cuanto los demandantes sostienen todavía, en sus alegaciones sobre la cuestión de fondo, que se les negó el acceso a un tribunal que resolviera sobre sus derechos de naturaleza civil con motivo de las perturbaciones causadas por el ruido, lo cual se opone al artículo 6.1 y plantea también un problema de recurso efectivo, a tenor del artículo 13, la Comisión comparte el punto de vista del Gobierno (véase el apartado 40, anterior). No se suscita un problema distinto a la vista de este último precepto cuyas exigencias son menos estrictas que las del artículo 6 y quedan absorbidas por el mismo, *lex specialis* en la materia (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Silver y otros de 25 de marzo de 1983, serie A, núm. 61, apartado 110). En la medida en que la argumentación de los demandantes puede interpretarse como la reclamación de un derecho general a un tribunal en cualquier

circunstancia, cuya denegación exigiría un recurso interno efectivo, no tiene apoyo defendible en ninguna disposición sustantiva del Convenio. En consecuencia, el artículo 13 no es aplicable a una queja de este género. Por último, en cuanto al parecer discuten los demandantes la compatibilidad con el Convenio del artículo 76 de la Ley de aviación civil de 1982, recuerda la Comisión su reiterada jurisprudencia confirmada por el Tribunal; según ella, el artículo 13 del Convenio no llega hasta el extremo de garantizar un recurso que permita impugnar como tal la legislación de un Estado contratante (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia James y otros de 21 de febrero de 1986 , serie A, núm. 98, pág. 47, apartado 85).

Conclusión

55. La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que no se ha violado el artículo 13 en relación con la queja deducida por los demandantes del artículo 6.1 del Convenio.

c) El artículo 13 del Convenio en relación con la queja deducida del artículo 8

aa) El primer demandante

56. Opina la Comisión que el primer demandante, el señor Powell, no puede considerarse, con argumentos defendibles, víctima de una violación del artículo 8 del Convenio. Señala a este respecto que su casa, lo mismo que las de medio millón de personas, está en una zona en la que las perturbaciones por el ruido de los aviones son débiles. Situada en Esher, a varios kilómetros del aeropuerto de Heathrow, en un perímetro de 35 NNI, no se ha probado la existencia de una injerencia en el ejercicio de su derecho a que se respete su vida privada o su domicilio, de acuerdo con el artículo 8.1 del Convenio. Sin embargo, recuerda la Comisión que en su resolución sobre la admisión a trámite no se ha pronunciado sobre la cuestión de la injerencia, por considerar ampliamente justificada cualquier posible limitación de este derecho según el segundo apartado del artículo 8, por el bienestar económico del país. Por esto, ha declarado en este punto que la demanda estaba manifiestamente mal fundada. Dadas estas circunstancias, entiende que el primer demandante no puede alegar una queja defendible en relación con el artículo 8 del Convenio ni, en consecuencia, reclamar un recurso interno efectivo, de acuerdo con el artículo 13, para apoyar su pretensión en el ámbito de aquel precepto.

Conclusión

57. La Comisión sienta la conclusión, por quince votos contra uno, de que no se ha violado el artículo 13 en relación con la queja deducida por el primer demandante del artículo 8 del Convenio.

bb) El segundo demandante

58. Por el contrario, opina la Comisión que el segundo demandante, el señor Rayner, tiene razones defendibles para considerarse víctima de una violación del artículo 8 del Convenio. Destaca que su vivienda y su finca, en las que el trabajo le obliga a estar al aire libre la mayor parte del tiempo, están situadas a dos kilómetros del aeropuerto de Heathrow y en el eje de una de las pistas que más se utilizan. Se considera esta zona de grandes molestias, puesto que está dentro de un perímetro de 60 NNI; lo cual significa un nivel de ruido mucho mayor que el que sufren los residentes en el de 35 NNI, como el primer demandante, teniendo en cuenta el elemento logarítmico del índice numérico en esta materia (véase el apartado 19, precedente). El Estado reconoce estas molestias y prohíbe, por ejemplo, cualquier nueva construcción en esta zona; y el Gobierno admite que sólo unas 1.500 personas en los alrededores del aeropuerto de Heathrow están expuestas a unas perturbaciones por el ruido iguales o mayores

que las que soporta el segundo demandante. El señor Rayner adquirió su casa antes de la gran expansión del aeropuerto que ha incrementado en gran medida la circulación aérea. Como no quiere abandonar la zona tiene, en opinión de la Comisión, sólidas razones para quejarse y reclamar una indemnización por el aumento del ruido en los alrededores de su casa.

59. La Comisión ha declarado manifiestamente mal fundada la queja deducida por el señor Rayner del artículo 8 porque, ponderadas las circunstancias, la injerencia en su vida privada y en su domicilio se ha considerado necesaria en una sociedad democrática para el bienestar económico del país. Resulta implícitamente de la reiterada jurisprudencia de la Comisión que las palabras «manifiestamente mal fundada» del artículo 27.2 del Convenio van más allá del sentido literal que el adverbio utilizado podría, a primera vista, hacer suponer. En algunos litigios, cuando la Comisión entiende al principio del procedimiento que hay una apariencia de agravio justificado, pide a las partes que formulen sus alegaciones sobre la admisibilidad y el fundamento de la demanda. Puede entonces examinar por completo los hechos y las cuestiones de Derecho y, no obstante, rechazar finalmente las reclamaciones de los demandantes sobre el fondo del asunto por falta manifiesta de fundamento, a pesar de su carácter «defendible». En tales casos, el rechazo de una queja como inadmisibile supone lo siguiente: después de proporcionar las partes informaciones completas, sin que sea necesaria una investigación formal posterior, se ha puesto de manifiesto que la presunta violación del Convenio no tiene fundamento. El agravio sustantivo que el señor Rayner ha deducido del artículo 8 del Convenio responde a este modelo. Su cuidadoso examen, así como el de los hechos que lo han suscitado, llevan a la Comisión a la conclusión de que es «defendible» a los efectos del artículo 13 del Convenio.

60. La cuestión que hay que resolver a continuación es si el segundo demandante dispone de un recurso efectivo, en el sentido del citado artículo 13, para reparar la queja que deduce del artículo 8. En su opinión, no cuenta con él mientras que, según el Gobierno, en materia de las perturbaciones causadas por el ruido de los aparatos de aviación existe un conjunto de recursos satisfactorios: acción civil por daños contra las empresas de aviones que no respeten la normativa área, petición de indemnización con arreglo a la Ley de 1973 que las regula en el ámbito inmobiliario, subvenciones para aislarse de los ruidos y establecimiento y ejecución por el Estado de controles del ruido causado por las aeronaves.

61. Advierte la Comisión que no puede ejercitarse ninguna acción en la vía civil por las molestias causadas por los aparatos que vuelan a una altura razonable y cumplan los pertinentes reglamentos, incluso si son muy fuertes. Por otra parte, los que, como el señor Rayner, adquirieron una finca antes de que obras de interés público como el aeropuerto de Heathrow se desarrollaran y utilizaran al máximo de su capacidad, no tienen ningún derecho a una reparación conforme a la Ley de 1973 sobre indemnizaciones inmobiliarias. El aislamiento de los ruidos no es completamente eficaz para las personas que viven en un perímetro muy ruidoso, 60 NNI, como el señor Rayner, y parece que, a pesar de los controles impuestos a este respecto por el Gobierno, el nivel de ruido de los aviones todavía es muy elevado. En las circunstancias particulares de este litigio, opina la Comisión que ninguno de los recursos citados podía corregir adecuadamente el agravio que el señor Rayner ha deducido del artículo 8 del Convenio. Por consiguiente, el segundo demandante no dispuso de un recurso efectivo, de acuerdo con el artículo 13 del Convenio.

Conclusión

62. La Comisión llega a la conclusión, por doce votos contra cuatro, de que se ha violado el artículo 13 del Convenio en cuanto a la queja deducida por el segundo demandante del artículo 8 del Convenio.

D. Resumen

63. La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no se ha violado el artículo 13 del Convenio en relación con la queja deducida por los demandantes del artículo 1 del Protocolo número 1 (apartado 52).

64. La Comisión sienta la conclusión, por unanimidad, de que no se ha violado el artículo 13 en relación con la queja deducida por los demandantes del artículo 6.1 del Convenio (apartado 55).

65. La Comisión sienta la conclusión, por quince votos contra uno, de que no se ha violado el artículo 13 en relación con la queja deducida por el primer demandante del artículo 8 del Convenio (apartado 57).

66. La Comisión sienta la conclusión, por doce votos contra cuatro, de que se ha violado el artículo 13 del Convenio en cuanto a la queja deducida por el segundo demandante del artículo 8 del Convenio (apartado 62).

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE EN FUNCIONES

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL SEÑOR DANELIUS, AL QUE SE HAN UNIDO LOS SEÑORES JÖRUNDSSON Y WEITZEL Y LA SEÑORA LIDDY

Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la Comisión ha seguido en muchas ocasiones, se debe interpretar el artículo 13 de manera que sólo exija un recurso interno cuando el demandante sostenga con argumentos «defendibles» que se ha violado un precepto sustantivo del Convenio (véase, por ejemplo, la Sentencia Leander de 26 de marzo de 1987, serie A, núm. 116, apartado 77).

En dos sentencias recientes, el Tribunal ha desarrollado esta jurisprudencia refiriéndose al lazo que existe entre una «queja defendible» y el concepto de «manifiestamente mal fundada» del artículo 27.2 del Convenio. En el caso Boyle y Rice ha dicho que «según el sentido usual de las palabras, es difícil concebir cómo una queja manifiestamente mal fundada puede, no obstante, ser "defendible" y viceversa» (Sentencia de 27 de abril de 1988, serie A, núm. 131, apartado 54). En el caso «Plattform Ärzte für das Leben» examinó si la alegación de incumplimiento de una disposición sustantiva del Convenio era defendible «a pesar de su rechazo por la Comisión por falta manifiesta de fundamento» (Sentencia de 21 de junio de 1988, serie A, núm. 139, apartado 27).

En la Sentencia Boyle y Rice dijo además el Tribunal que no se deduce de la relación entre los dos conceptos «queja defendible» y «manifiestamente mal fundada» que «no deba aplicarse a una reclamación el artículo 13 del Convenio porque la Comisión la haya considerado previamente mal fundada en el ámbito del precepto sustantivo invocado» (apartado 54 de la sentencia). Así debe ser, puesto que el Tribunal puede muy bien no estar de acuerdo con la Comisión en la cuestión de la falta de fundamento.

Por otra parte, parece deducirse del razonamiento del Tribunal que en los casos en que la Comisión declara manifiestamente mal fundada la queja por violación de una de las disposiciones sustantivas del Convenio, debería también, por lo menos como regla general, comprobar que no era defendible y que, por tanto, no exigía un recurso a tenor del artículo 13.

En el caso que nos ocupa, la Comisión ha considerado manifiestamente mal fundadas las quejas que deducen los demandantes de los artículos 6 y 8 del Convenio y del artículo 1 del Protocolo número 1. No parece haber ninguna razón especial para que la Comisión las considere defendibles si se las examina en el ámbito del artículo 13 del Convenio.

Por estos motivos, llego a la conclusión de que no se ha violado el artículo 13 en relación con ninguno de los demandantes.