

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL INTERNACIONAL

ROSA M. FERNÁNDEZ EGEA

Profesora de Derecho Internacional Público

Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: 1. Introducción. 2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. Introducción

Durante el período del que se da cuenta en la presente crónica, básicamente solo encontramos “jurisprudencia ambiental” en el marco de la actuación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)¹. Como viene siendo habitual, los casos con incidencia ambiental se producen en dos tipos de escenarios; el primero, cuando los intereses ambientales se salvaguardan a través de la protección del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que recoge el derecho al respeto a la vida privada y familiar; y el segundo, cuando la protección del medio ambiente supone un menoscabo al derecho de propiedad privada. Los casos que se comentarán vienen a engrosar la ya consolidada jurisprudencia del TEDH en estos dos campos. No obstante, la mayor parte de ellos cuenta con alguna peculiaridad respecto de la jurisprudencia anterior que merece la pena comentar y que sirve para completar la jurisprudencia del TEDH. Entre ellos, incluso contamos esta vez con asuntos que implican una verdadera protección del medio ambiente, más allá de la mera protección del derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, que es la vía de acceso al TEDH.

En otros ámbitos jurisdiccionales aún quedan pendientes algunos asuntos de los que se informó en crónicas previas. En el caso de la Corte Internacional de Justicia, todavía no se ha dictado la decisión sobre el fondo en el asunto sobre ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza de Costa Rica, asunto que cuenta con incidencia ambiental por cuanto Costa Rica considera que Nicaragua ha vulnerado las obligaciones recogidas en la Convención de Ramsar sobre los Humedales. Hasta la fecha, la Corte solo se ha pronunciado en relación con las medidas provisionales solicitadas por Costa Rica, pronunciamiento que ya fue comentado en su momento², y, recientemente, para fijar los plazos de entrega de la demanda y contrademanda mediante la Orden de 23 de enero de 2012³. Lo mismo sucede en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en los asuntos Moldavia – Medidas que afectan a la importación y la venta en el mercado interior de productos (carga ambiental) (DS 421) y

¹ La jurisprudencia del TEDH puede consultarse en la página web del Tribunal:
<<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>>

² Véase la crónica sobre jurisprudencia ambiental a nivel internacional publicada en el vol. II, núm. 1 (2011) de la RCDA.

³ Disponible en: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/152/16901.pdf>> (consultado 30/3/2012).

Comunidades Europeas – Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas (DS 400/DS 401)⁴, para el que aún se espera a la constitución de los grupos especiales que han de decidir, por una parte, si los requerimientos ecológicos establecidos por Moldavia para la comercialización de determinados productos vulneran o no los preceptos del GATT, y, por otra, si la regulación de la Unión Europea que prohíbe la importación de productos derivados de focas que han sido capturadas mediante prácticas crueles e inhumanas se ajusta o no a las reglas comerciales de la OMC.

2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como ya se ha adelantado en la introducción, en la jurisprudencia del TEDH encontramos dos tipos de escenarios en los que el medio ambiente tiene un papel relevante, en relación con la protección de los derechos fundamentales recogidos en la Convención Europea de Derechos Humanos y en sus anexos (CEDH).

En el marco del primer escenario, el medio ambiente es susceptible de ser salvaguardado a través de la protección de derechos fundamentales recogidos en la CEDH, concretamente a través del artículo 8 de la CEDH, que protege el derecho del individuo al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia.

El TEDH, en una jurisprudencia cada vez más engrosada, ha afirmado que el artículo 8 puede invocarse cuando se produzcan daños o riesgos ambientales que afecten al bienestar de las personas y les priven del disfrute de su domicilio y menoscaben su vida privada o familiar. El deterioro ambiental bien pudiera ser causa de una actuación directa del Estado o porque este haya permitido el desarrollo de actividades de privados en perjuicio de la salud y el descanso de los recurrentes, menoscabando de esta forma su vida privada y familiar. Mientras que el primer supuesto impone a los poderes públicos una obligación negativa consistente en no injerirse de forma arbitraria en el disfrute de los derechos fundamentales de los individuos, el segundo impone al Estado la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas de las

⁴ Véase información sobre estos casos en la crónica vol. II, núm. 2 (2011) de la RCDA, así como en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds421_s.htm> (DS 421); <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds400_s.htm> (DS 400) y <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds401_s.htm> (DS 401) (consultadas el 15/04/2012).

posibles injerencias causadas por agentes privados. Los casos que aquí se recogen conciernen a esta última variante.

En este sentido, encontramos cuatro casos recientes, dos relativos a la contaminación acústica —el asunto Martínez Martínez contra España, de 18 de octubre de 2011, y el asunto Zammit Maempel contra Malta, de 22 de noviembre de 2011— y otros dos que contemplan riesgos y daños sobre el medio ambiente —el asunto Di Sarno y otros contra Italia, de 10 de enero de 2012, y el asunto Hardy y Maile contra Reino Unido, de 14 de febrero de 2012—.

En relación con los asuntos sobre contaminación acústica, el TEDH se remitió a una consolidada jurisprudencia⁵ para afirmar que un caso de contaminación grave bien pudiera suponer una vulneración del artículo 8 CEDH por cuanto supone un impedimento para el disfrute normal del hogar y de la vida familiar y privada. No obstante, dicha contaminación ha de superar un nivel mínimo para ser considerada grave, nivel que se alcanzará dependiendo de las circunstancias de cada caso, entre ellas, la intensidad y duración de la contaminación, así como los efectos causados sobre la salud de los individuos.

En el asunto Martínez Martínez contra España se trataba de los ruidos procedentes de la terraza de una discoteca, situada a poca distancia del domicilio del recurrente, que superaba los niveles mínimos establecidos en la normativa española. En dicho caso el TEDH afirmó que el Estado español —concretamente el Ayuntamiento de Cartagena— no cumplió la obligación positiva de garantizar el derecho de los reclamantes de respeto a su domicilio y vida privada, en menoscabo del artículo 8 CEDH.

Sin embargo, en el segundo caso, el asunto Zammit Maempel contra Malta, el TEDH desestimó la pretensión de los reclamantes. Aquí se trataba de los ruidos causados por los fuegos artificiales que se lanzaban a escasos 150 metros de la vivienda de los reclamantes durante dos semanas al año con ocasión de las festividades de dos pueblos aledaños. El hecho de que la contaminación acústica fuese puntual y no continuada no impidió que el TEDH entrara a considerar la posible vulneración del artículo 8 CEDH —y rechazar la excepción de admisibilidad alegada por Malta—, pues a su juicio los ruidos eran lo suficientemente graves como para superar el nivel mínimo exigido para

⁵ Véanse los párrafos 36-38 en el asunto Zammit Maempel contra Malta y los párrafos 40-47 en el asunto Martínez Martínez contra España. A este respecto, véase también la crónica sobre jurisprudencia ambiental a nivel internacional publicada en el vol. II, núm. 1 (2011) de la RCDA.

constituir un menoscabo de la vida privada y familiar de los reclamantes, así como del disfrute de su vivienda. En este sentido, esta sentencia es novedosa y crea un precedente al admitir la posible vulneración del artículo 8 CEDH por una contaminación acústica no continuada sino puntual.

Sin embargo, el TEDH recordó que, para poder afirmar la vulneración de este precepto, es necesario ponderar los perjuicios causados con el interés general de la comunidad o los intereses de los agraviados, puesto que no existe vulneración si la contaminación o los perjuicios ambientales o sobre la salud son “razonables”. Corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para alcanzar dicho equilibrio de intereses, para lo que cuenta con cierto margen de apreciación. De esta forma, tras constatar las circunstancias particulares del caso, en particular que los reclamantes no habían probado la existencia de graves riesgos sobre sus personas o su propiedad y que la alta densidad de población en Malta no ofrece lugares alternativos para realizar los fuegos artificiales, el TEDH afirmó que las autoridades no habían sobrepasado su margen de apreciación a la hora de establecer un equilibrio entre los intereses en juego y que, consecuentemente, no se vulneraba el artículo 8 CEDH.

En relación con los dos casos de corte más “ambiental”, la actuación del TEDH ha supuesto ciertos avances en la integración de principios y obligaciones de derecho ambiental internacional, como son el principio de precaución y la obligación del acceso público a la información en caso de riesgos ambientales, así como la referencia a los pronunciamientos de otros tribunales, en concreto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También ha de destacarse que tales asuntos han sido llevados al Tribunal por grupos de individuos que representaban más un interés general de la comunidad que uno particular e individualizable.

El primer caso, el asunto Hardy y Maile contra Reino Unido, tenía por causa la construcción y puesta en funcionamiento de dos terminales de gas natural líquido en el puerto de Milford Haven. Los reclamantes invocaban el artículo 8 CEDH al considerar que el Estado no había contemplado los graves riesgos sobre las personas y el medio ambiente marino del desarrollo de dicha actividad industrial. La peculiaridad de este caso, respecto de otros asuntos en los que se invocaba la vulneración del artículo 8 CEDH, es que no había tenido lugar un perjuicio ambiental o daño alguno sobre la salud de las personas, sino que se trataba de riesgos potenciales por una liberación de gases

tras un posible choque en el puerto o por la explosión de las terminales⁶. En opinión del TEDH, las circunstancias del caso llevaban a afirmar que los riesgos potenciales que entrañaban las terminales eran de tal gravedad que superaban el nivel mínimo requerido y establecían un vínculo suficientemente estrecho con la vida privada de los recurrentes y sus hogares, por lo que podía alegarse el artículo 8 CEDH. Aunque el TEDH no lo dijera explícitamente —formaba parte de la argumentación de los recurrentes—, en realidad se aplicó el principio de precaución a la hora de admitir la consideración de una posible vulneración del artículo 8 CEDH. Sin embargo, finalmente y a la vista de los numerosos estudios y las medidas legislativas y reglamentarias adoptadas en relación con el desarrollo de dichas actividades industriales, el Tribunal consideró que el Estado no había incurrido en un error en la apreciación a la hora de establecer un equilibrio razonable entre los intereses en juego. De esta forma, afirmó que el Estado había cumplido con su obligación de respetar la vida privada y familiar y los hogares de los reclamantes, sin que pudiera constatarse una vulneración del artículo 8 CEDH.

El segundo de los casos de corte más ambiental merece también una mención especial. El asunto *Di Sarno y otros contra Italia* se produce como consecuencia de la “crisis de la basura” en la región de Nápoles ocasionada por la desastrosa gestión del servicio de recogida y eliminación de basuras, crisis que duró de 1994 a 2009, pero que tuvo sus momentos más dramáticos entre finales de 2007 y mediados de 2008, cuando se produjo una importante acumulación de desechos en las vías públicas⁷. En este caso los reclamantes invocaron la vulneración del artículo 8 debido a que las autoridades públicas habían fallado a la hora de llevar a cabo una gestión adecuada de la crisis que tuvo por consecuencia causar serios daños al medio ambiente y poner en peligro la salud de los ciudadanos. Además, alegaron que el Estado no había cumplido la obligación de facilitar la información necesaria para permitir a los interesados evaluar su nivel de exposición a los riesgos asociados a la recogida y eliminación de los desechos, ni la de difundir al público los resultados de los estudios solicitados por el servicio de protección civil. En su opinión, estas graves afrentas al medio ambiente y al bienestar de

⁶ En la jurisprudencia del TEDH ya existió un precedente —en el asunto *Tatar contra Rumanía* de 27 de enero de 2009—, en el que el Tribunal verificó si el funcionamiento de una planta de extracción de minerales suponía un riesgo tal que su falta de consideración y mitigación por parte de las autoridades públicas podía suponer una vulneración del artículo 8 CEDH, como finalmente afirmó el TEDH.

⁷ La prensa internacional se hizo eco de la noticia. Véase, a modo de ejemplo, el reportaje de 24 de febrero de 2008, disponible en: <http://elpais.com/diario/2008/02/24/internacional/1203807607_850215.html> (último acceso el 13/04/2012).

los ciudadanos les habían privado del disfrute de su domicilio y de su vida privada y familiar, tal y como había afirmado el TEDH en casos precedentes⁸.

Así, en este caso se trataba de verificar, por una parte, si el Estado había cumplido con la obligación positiva de adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos del individuo en virtud del artículo 8, y, por otra, si se habían cumplido las obligaciones procesales que también derivan de este precepto y que implican el derecho de acceso del público a las informaciones que permitan evaluar el daño al que se exponen las personas.

En relación con la primera cuestión, la obligación positiva se traduce en el caso de una actividad peligrosa —como era la del presente supuesto— en adoptar una regulación que se adapte a las especificidades de dicha actividad, especialmente al nivel del riesgo que esta pudiera conllevar. En este sentido, el Tribunal verificó que la recogida, el tratamiento y la eliminación de desechos son actividades sin duda peligrosas, por lo que el Estado debió adoptar medidas que permitieran proteger los derechos correspondientes al respeto y disfrute de la vida privada y familiar y del domicilio de los particulares, además de, y aquí se encuentra el valor añadido de la sentencia, el disfrute de un medio ambiente sano y protegido. Así pues, el TEDH afirmó que la incapacidad prolongada de las autoridades italianas para asegurar el funcionamiento regular del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de los desechos ha supuesto una afrenta al derecho de los reclamantes en relación con la protección de su vida privada y su domicilio, en violación del artículo 8 de la Convención.

Como ya se ha adelantado, esta sentencia también goza de interés por cuanto el TEDH integra en sus argumentos elementos procedentes del derecho europeo e internacional. Así, a la hora de afirmar la gravedad de la situación, el TEDH se remitió al pronunciamiento que sobre el mismo caso realizó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el que afirmó que la acumulación de cantidades importantes de basuras en la vía pública es susceptible de someter a la población a un riesgo sanitario importante⁹.

⁸ Véanse los asuntos López Ostra contra España, de 9 de diciembre de 1994 (párr. 51), y Guerra y otros contra Italia, de 19 de febrero de 1998 (párr. 60).

⁹ Se trata de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de marzo de 2010, as. Comisión Europea contra República Italiana (C-207/08), por la que se afirmó la vulneración del derecho de la UE porque Italia no adoptó “todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación” (extracto del fallo).

Además, el TEDH trajo a colación el artículo 23 del Proyecto articulado sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional y el pronunciamiento anterior del Tribunal de Justicia de la UE para descartar que las circunstancias invocadas por el Estado italiano pudieran constituir un caso de fuerza mayor, tal y como había alegado su Gobierno para justificar que no se adoptaran las medidas necesarias para evitar los efectos de la crisis. Igualmente, a la hora de comprobar si el Estado italiano había cumplido con la obligación procesal de proveer la información necesaria al público sobre los posibles riesgos, el TEDH se refirió al Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 sobre el acceso a la información y participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental, que había sido ratificado por Italia. Si bien el Tribunal ya ha enfatizado en anteriores pronunciamientos la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre actividades que puedan afectar al medio ambiente al constituir una salvaguarda procesal para asegurar los derechos protegidos por el artículo 8 CEDH, lo cierto es que no es habitual que invoque este instrumento de derecho internacional ambiental. De esta forma, el TEDH da ejemplo de cómo integrar diferentes sistemas normativos para reforzar las decisiones sobre la protección de los derechos humanos y el medio ambiente.

El segundo escenario de casos con incidencia ambiental que se desarrollan ante el TEDH son aquellos en los que se produce una vulneración de un derecho fundamental sobre la base de una necesidad ambiental. El derecho fundamental alegado suele ser casi exclusivamente el derecho a la propiedad privada, recogido en el artículo 1 del Protocolo 1 a la CEDH. Sin embargo, su vulneración suele afirmarse cuando la injerencia del Estado sobre la propiedad privada de los reclamantes no viene acompañada de la indemnización correspondiente, con independencia de si las limitaciones ejercidas sobre el derecho de propiedad se fundamentan en una necesidad ambiental o de otro tipo. En algunas ocasiones también se invoca la vulneración del artículo 6 CEDH, que prevé el derecho a un juicio justo sin dilaciones indebidas. Este también ha sido el caso del asunto *Curmi contra Malta*, de 22 de noviembre de 2011, objeto de examen en la presente crónica.

En el asunto *Curmi contra Malta* los reclamantes alegaron que el Estado de Malta había vulnerado su derecho a la propiedad al desposeerlos de un terreno que constituía una superficie pantanosa de agua salada de una gran importancia ecológica. Afirmaron que, aunque dichos terrenos habían sido declarados zona especial de conservación, el Estado

simplemente se había limitado a vallarlos para abandonarlos sin control alguno y sin protegerlos contra actos de vandalismo. A su juicio, de seguir siendo de su propiedad, los terrenos habrían estado mejor cuidados y habrían sido objeto de proyectos de desarrollo sostenible. Por otro lado, reprocharon que veintidós años después de ser expropiados aún no hubieran recibido compensación alguna. Por su parte, el Gobierno de Malta afirmó que sí que existía un interés público puesto que dicho terreno era una reserva natural de un ecosistema de gran importancia en el que crecían especies que solo se daban en dicha parte de Malta. Además, el supuesto abandono de la zona se debía al deseo de mantener dichos terrenos en su estado natural. Por otro lado, estos terrenos son objeto de limpieza y se contaban con el mismo riesgo de estar sometidos a actos de vandalismo que los territorios de titularidad privada. En relación con la falta de compensación por la expropiación de tales terrenos, el Gobierno alegó que no fue hasta fechas recientes que tuvieron conocimiento de quiénes eran los propietarios, pues estos eran extranjeros que hasta aquel momento se habían desentendido de su propiedad.

El TEDH recordó que el artículo 1 del Protocolo 1 al CEDH establece, en primer lugar, el principio del disfrute pacífico de la propiedad. Sin embargo, este derecho no goza de una protección absoluta, pues dicho precepto también prevé que los Estados podrán hacer uso de las propiedades de acuerdo con el interés general, estableciendo que la posible privación de las posesiones debe estar sujeta a ciertas condiciones, en particular, a que sea proporcional y se vea compensada sin dilaciones indebidas. Ello porque se ha de establecer un equilibrio justo entre el interés público y la protección del derecho fundamental de propiedad, equilibrio que no se dará si el individuo ha de soportar una carga excesiva. Efectivamente, los beneficios para el medio ambiente han de ser proporcionales a los perjuicios causados a los reclamantes. Precisamente la existencia de compensación puede ser determinante para afirmar si se da un equilibrio justo. Así, la expropiación sin una compensación razonable conforme al valor de la propiedad puede constituir una interferencia desproporcionada al derecho de propiedad, permitiéndose solo en casos muy excepcionales que no exista indemnización alguna. Además, un atraso injustificado y tardío en la obtención de la compensación también puede considerarse como un perjuicio para el particular que ha de soportar una carga desproporcionada.

En el presente asunto no se cuestionaba que existiera una vulneración del derecho de los reclamantes como consecuencia de una privación de su propiedad que, aun estando

motivada por el interés general de proteger el ecosistema de la marisma, no vino acompañada de la debida indemnización. Es más, que no se hubiera obtenido compensación alguna tras tantos años permitió al TEDH afirmar que se vulneró el artículo 1 del Protocolo núm. 1 anexo a la CEDH por haberse roto el equilibrio necesario entre el interés general y el privado de los reclamantes. Por último, el TEDH afirmó que el hecho de que se haya denegado al reclamante el acceso a un proceso que pudiera determinar el monto total de la compensación debida también supone una vulneración del artículo 6 CEDH, que recoge el derecho a un proceso justo sin dilaciones injustificadas.