

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL INTERNACIONAL

ROSA M. FERNÁNDEZ EGEA

Profesora de Derecho Internacional Público

Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: 1. Introducción. 2. Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar. 3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. Introducción

Durante el período del que se da cuenta en la presente crónica apenas ha habido pronunciamientos jurisprudenciales en los que se hayan tratado cuestiones ambientales. Ni siquiera en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ámbito en el que tradicionalmente se producían un número variado de sentencias que afectaban a cuestiones medioambientales, ya sea porque los intereses ambientales se salvaguardan a través de la protección de un derecho fundamental recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, o bien porque la protección del medio ambiente pueda suponer un menoscabo a algún derecho fundamental de la Convención o sus anexos. En esta ocasión contamos tan solo con un caso, que se encuadra en el primero de los escenarios presentados y que será objeto de análisis en el apartado correspondiente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Todavía quedan pendientes algunos asuntos que afectan al medio ambiente en el marco de otras jurisdicciones internacionales. Se trata del asunto sobre ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza de Costa Rica¹ planteado ante la Corte Internacional de Justicia, y los asuntos Moldavia – Medidas que afectan a la importación y la venta en el mercado interior de productos (carga ambiental) (DS 421), Comunidades Europeas – Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas (DS 400/DS 401)² y Unión Europea y un Estado miembro – Determinadas medidas relativas a la importación de biodiesel³, todos ellos en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Ahora bien, ante este *impasse* medioambiental en la jurisprudencia internacional, sí que nos encontramos con un nuevo ámbito judicial internacional que hasta la fecha no había

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

² 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).

³ Información sobre esta diferencia puede encontrarse en: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds443_s.htm>, y en la crónica vol. III, núm. 2 (2012) de la RCDA.

sido objeto de análisis en estas crónicas sobre jurisprudencia internacional del medio ambiente: el Tribunal del Derecho del Mar. No se trata de un caso contencioso, sino de una solicitud de pronunciamiento sobre una serie de cuestiones en relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), como veremos a continuación.

2. Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar

Como se ha señalado en la introducción, es la primera vez en estas crónicas que se hace referencia al Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar (TIDM), puesto que en su escasa jurisprudencia no había tenido lugar ningún pronunciamiento con connotaciones ambientales en los últimos años. Es cierto que el TIDM ha tratado con anterioridad algunas controversias con implicaciones ambientales. Cabe destacar, en este sentido, el asunto del atún de aleta azul (Nueva Zelanda y Australia contra Japón) de 1999⁴, el asunto relativo a la conservación y explotación sostenible de poblaciones de pez espada en el sur del océano Pacífico oriental (Chile contra Unión Europea) de 2000⁵ y el asunto de la planta MOX (Irlanda contra Reino Unido) de 2001⁶.

En esta ocasión se trata de una solicitud al TIDM para que se pronuncie en el marco de su competencia consultiva. La solicitud proviene de la Comisión Subregional de Pesca (CSRP), organismo intergubernamental que fue creado en 1985 con el objetivo de fortalecer la cooperación para preservar, conservar y explotar los recursos pesqueros en beneficio de las poblaciones ribereñas del océano Atlántico centro-oriental⁷. La CSRP tiene su sede en Dakar, Senegal, y forman parte de él siete Estados miembros: Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritania, Senegal y Sierra Leona.

⁴ Esta controversia conllevó la solicitud de medidas provisionales por parte de Australia y Nueva Zelanda en relación con la sobrepesca que Japón realizaba del atún de aleta azul, medidas que finalmente fueron concedidas por el TIDM. Más información al respecto: <<http://www.itlos.org/index.php?id=62>>.

⁵ En este caso, Chile denunció que barcos de la Unión Europea —en su mayoría españoles— no estaban realizando una pesca sostenible del pez espada en aguas adyacentes a las aguas jurisdiccionales chilenas, en contravención de lo establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Finalmente se resolvió mediante acuerdo entre las partes y se eliminó de los asuntos pendientes ante el TIDM. Más información en: <<http://www.itlos.org/index.php?id=99>>.

⁶ La controversia se originó por las medidas provisionales solicitadas por Irlanda en relación con la instalación por parte del Reino Unido de la planta MOX frente a las costas irlandesas, y los consiguientes riesgos del movimiento internacional de materiales radiactivos para la protección del medio marino del mar de Irlanda. La controversia había sido sometida a arbitraje, pero Irlanda decidió dirigirse al TIDM de forma cautelar. El TIDM adoptó medidas provisionales en el sentido de obligar a ambas partes a entrar en consultas y cooperar. Más información al respecto: <<http://www.itlos.org/index.php?id=102>>.

⁷ Más información sobre este organismo intergubernamental en: <<http://www.fao.org/fishery/rfb/sr/en>>.

Hasta la fecha, solo en una ocasión se había solicitado al TIDM una opinión consultiva⁸, quedando la que aquí se presenta inscrita en la lista de casos del TIDM como caso núm. 21. Por ser la primera vez que se hace referencia a esta jurisdicción internacional, me detendré brevemente para explicar algunos de sus rasgos característicos.

El TIDM fue establecido con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR), que prevé en su artículo 287 que sea uno de los medios elegidos por las partes para dirimir las controversias que pudieran surgir sobre la aplicación e interpretación de la Convención. Así, se establece también el Estatuto del TIDM, que permite que el Tribunal trate los asuntos que le sean sometidos en relación con otros acuerdos internacionales cuando tengan relación con su ámbito material y así se prevea en tales acuerdos (arts. 20-22)⁹.

En virtud del artículo 138 del Reglamento del TIDM¹⁰, el Tribunal puede emitir una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica si así se prevé en un acuerdo internacional que se relaciona específicamente con los propósitos de la CONVEMAR. En este sentido, en virtud del artículo 20 del Estatuto del TIDM, no solo podrán acceder al TIDM los Estados partes en la CONVEMAR, sino también aquellas entidades distintas de los Estados partes en relación con otro acuerdo internacional cuando dicho acuerdo prevea la jurisdicción del TIDM. Tal es el caso de la Convención sobre la determinación de los requisitos mínimos para el acceso y la explotación de los recursos pesqueros en zonas marítimas bajo jurisdicción de los Estados miembros de la CSRP de 2012, cuyo artículo 33 admite la posibilidad de solicitar al TIDM que dé su opinión sobre un asunto jurídico determinado¹¹.

⁸ Se trata de una opinión consultiva, presentada a la sala de controversias de los fondos marinos por el Consejo de la Autoridad de los Fondos Marinos, en relación con las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores las personas y entidades con respecto a actividades en la zona. Más información, así como el texto de la opinión consultiva de 1 de febrero de 2011, en: <<http://www.itlos.org/index.php?id=109>>.

⁹ El texto del Estatuto del TIDM se encuentra disponible en: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/statute_en.pdf>.

¹⁰ El Reglamento del TIDM de 28 de octubre de 1997 (tras su modificación del 17 de marzo de 2009) puede consultarse en: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/Itlos_8_E_17_03_09.pdf>.

¹¹ Véase la solicitud de opinión consultiva del CSRP, de 27 de marzo de 2013, disponible en: <<http://www.itlos.org/index.php?id=252>>.

Así, el 28 de marzo de 2013, el TIDM recibió una solicitud de la CSRP¹² con el fin de obtener su opinión consultiva sobre las siguientes materias¹³:

- “1. ¿Cuáles son las obligaciones del Estado del pabellón en casos en los que actividades de pesca ilegal, no declarada y no regulada (INDNR) se lleven a cabo dentro de la zona económica exclusiva de terceros Estados?
2. ¿Hasta qué punto será la bandera del Estado responsable de las actividades de pesca INDNR llevada a cabo por los buques que navegan bajo su bandera?
3. Cuando se emite una licencia de pesca a un buque en el marco de un acuerdo internacional con el Estado del pabellón o con una agencia internacional, ¿será el Estado u organismo internacional responsable de la violación de la legislación de pesca del Estado ribereño por el buque en cuestión?
4. ¿Cuáles son los derechos y las obligaciones del Estado ribereño para garantizar la gestión sostenible de las poblaciones compartidas y las acciones de interés común, especialmente respecto a las especies pelágicas pequeñas y el atún?”

El interés internacional por controlar y vigilar la pesca INDNR es creciente, puesto que este tipo de actividad constituye una amenaza para la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos¹⁴. En este sentido, será interesante conocer cuál es la opinión del TIDM en materia de responsabilidad de los Estados ante supuestos de pesca INDNR, cuestión que será examinada cuando contemos con el pronunciamiento del TIDM, probablemente en la crónica de jurisprudencia internacional del medio ambiente del siguiente número.

3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Aunque la protección del medio ambiente goza de una consideración creciente en la sociedad actual, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) no contempla

¹² En una resolución adoptada durante su XIV reunión extraordinaria (25-29 de marzo de 2013), la Conferencia de Ministros de la SRFC autorizó al secretario permanente de la CSRP que solicitara al TIDM la opinión consultiva.

¹³ Véase al respecto *press release* de 28 de marzo de 2013; disponible en: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_190_E.pdf>.

¹⁴ En este sentido, en el seno de la FAO se han adoptado una serie de instrumentos para combatir esta práctica: el Plan internacional de la FAO contra la pesca INDNR de 2001, disponible en <<http://www.fao.org/docrep/003/y1224s/y1224s00.HTM>>, y el más reciente Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR de 2009, disponible en <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/draftES.pdf>.

un derecho específico sobre el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente saludable y protegido. No obstante, sí que ha sido posible proteger el medio ambiente a través de la salvaguarda de los derechos fundamentales recogidos en la CEDH, y más concretamente a través de su artículo 8, que protege el derecho del individuo al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia. Ello porque en muchas ocasiones la salvaguarda del medio ambiente puede encontrarse estrechamente vinculada al disfrute de este derecho.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)¹⁵ ha realizado, en una cada vez más amplia y asentada jurisprudencia¹⁶, una interpretación extensiva de este precepto. Efectivamente, ha entendido que el respeto al domicilio no se concibe solo como un derecho a un espacio físico, sino también como el derecho a disfrutar en tranquilidad de dicho espacio. Por este motivo, los ataques al derecho de respeto del domicilio no solo son aquellos de carácter material o corporal —como sería la entrada al domicilio de una persona no autorizada—, sino también los ataques inmateriales o incorporales como los ruidos, las emisiones, los olores u otras injerencias. Si estos daños o riesgos ambientales son graves, podrán afectar al bienestar de las personas y privarlas del disfrute de su domicilio y menoscabar su vida privada o familiar.

Ahora bien, ello no implica que pueda invocarse esta disposición ante cualquier deterioro ambiental, sino solo cuando exista un vínculo directo e inmediato entre la situación impugnada y el hogar o la vida privada o familiar del reclamante. Así, se ha afirmado la vulneración del artículo 8 CEDH ante casos, como el que nos ocupa, de contaminación acústica.

El asunto Flamenbaum y otros contra Francia, de 13 de diciembre de 2012, trae causa de la ampliación de la pista principal de aterrizaje y despegue del aeropuerto de Deauville-Saint Gatien, situado cerca del bosque de Saint Gatien, lugar donde los reclamantes tienen sus domicilios. Debido a dicha ampliación, los reclamantes se quejan de una mayor actividad de vuelos, sobre todo vuelos chárter, con el consiguiente aumento de ruido que han de soportar en sus hogares, situados a una distancia media de setecientos metros de la pista principal.

¹⁵ 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/>>.

¹⁶ A este respecto, véanse los asuntos López Ostra contra España de 1994, Guerra y otros contra Italia de 1998, Moreno Gómez contra España de 2002 y, recientemente, Martínez Martínez contra España de 2012.

Por regla general, en los casos de contaminación acústica procedente de aeropuertos los reclamantes no logran sus pretensiones¹⁷, y este caso no es una excepción. En este sentido, el pronunciamiento del TEDH no introduce novedades respecto de la jurisprudencia anterior, pero merece la pena su consideración por presentar un razonamiento claro y bien estructurado.

El derecho a gozar de un medio ambiente sin ruidos excesivos no se encuentra explícitamente recogido en la Convención, pero, como ya se ha dicho, el Tribunal ha realizado una interpretación extensiva del artículo 8 de la Convención para dar cabida a esta circunstancia. No en vano, una contaminación acústica grave puede afectar al bienestar de las personas y constituir, por lo tanto, una vulneración del artículo 8 CEDH. No todos los niveles de ruido conllevan necesariamente un menoscabo de este derecho, determinándose la gravedad en el caso concreto y teniendo en cuenta la intensidad y duración de los ruidos, así como los posibles efectos físicos y psicológicos para los individuos. En el asunto de autos, al encontrarse la mayor parte de las viviendas a unos escasos centenares de metros —estando la más retirada a dos kilómetros y medio— de la pista principal, el Tribunal constató que los reclamantes se veían expuestos a un ruido de tal intensidad ocasionado por el despegue y aterrizaje de aviones que justificaba el planteamiento de una posible vulneración del artículo 8 CEDH.

En este sentido, se puede reprochar al Estado, bien que la contaminación acústica sea causa de una actuación directa del propio Estado, bien que este haya permitido el desarrollo de actividades en perjuicio de la salud y el descanso de los recurrentes. El presente caso se encuadra en el primero de los supuestos, dado que la ampliación de la pista de aterrizaje y despegue de aviones fue acometida por las autoridades públicas.

Ahora bien, para afirmar si se vulnera el artículo 8 CEDH es preciso ponderar el interés del particular con el de la comunidad en su conjunto, pues no existirá vulneración si los perjuicios causados son “razonables”. Corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para alcanzar dicho equilibrio de intereses, para lo que cuenta con cierto margen de apreciación. Por lo tanto, solo existirá una injerencia al derecho contenido en la CEDH si se puede afirmar que el Estado se ha extralimitado en su margen de

¹⁷ Así ocurrió en los asuntos Powell y otros contra Reino Unido de 1990 y Hatton y otros contra Reino Unido de 1997 en relación con el aeropuerto de Heathrow y en el asunto Ashworth y otros contra Reino Unido de 2004 en relación con el aeropuerto de Denham.

apreciación. A este respecto y tratándose de casos con incidencias ambientales, el TEDH ha afirmado que son dos cuestiones las que han de analizarse. En primer lugar, se ha de examinar el contenido material de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales para asegurar que son compatibles con el artículo 8 CEDH. En segundo lugar, se deberá comprobar si en el procedimiento decisorio se han tenido debidamente en cuenta los intereses de los individuos afectados.

Por lo que concierne al aspecto material, el TEDH comprobó que la injerencia se encontraba prevista en la ley nacional y que existía un interés legítimo, a saber, el del desarrollo económico de la región afectada, que justificaba la ampliación de la pista del aeropuerto. En cuanto a la necesidad de dicha injerencia, examinó si los perjuicios ocasionados eran proporcionales al objetivo legítimo perseguido, buscando un equilibrio entre el interés general —el desarrollo y bienestar económico de la región— y el interés particular —no tener que soportar los reclamantes ruidos considerables en su domicilio—. En este sentido, el Tribunal apuntó que el perjuicio no era desproporcionado pues, entre otras cuestiones, el aumento de la pista no había llevado aparejado un incremento considerable del tráfico aéreo —especialmente de los vuelos chárter, que son los más ruidosos— y que los aviones antiguos y generadores de una mayor contaminación acústica ya no volaban como consecuencia de la normativa comunitaria. Por otro lado, se había regulado el tráfico aéreo garantizando las horas de descanso nocturno durante la semana y las horas de descanso a lo largo del día los fines de semana. Además, tuvo en cuenta que, a la hora de ampliar la pista principal, las autoridades públicas no agotaron el límite permitido por la ley, sino que la construyeron doscientos metros más corta. Todas estas consideraciones llevaron al Tribunal a concluir que las autoridades francesas se habían esforzado por lograr un equilibrio justo de los intereses en el caso concreto.

Por lo que concierne al elemento procesal, para que el artículo 8 CEDH no se vulnere es necesario que se lleven a cabo los estudios e investigaciones apropiados y que se permita el acceso público a las conclusiones de dichos estudios. También ha de permitirse que los afectados por las decisiones de las autoridades públicas puedan recurrirlas si consideran que sus intereses no han sido suficientemente tenidos en cuenta. Se trata, en definitiva, de las garantías procedimentales que aseguran la transparencia y participación de los afectados, importantes cuando se trata de decisiones con impacto ambiental y cuya relevancia para dichos fines se ha puesto de manifiesto

también a nivel internacional con el Convenio de Aarhus. En este sentido, la introducción de estos derechos de corte procedimental ha supuesto una nueva ampliación del artículo 8 CEDH.

Estas garantías procedimentales se cumplen, a juicio del Tribunal, en el presente caso dado que se han realizado un estudio de impacto detallado y unas encuestas públicas y que se ha constatado la posibilidad de que los reclamantes participaran en cada fase del procedimiento decisorio e hicieran valer sus observaciones. Igualmente, el Tribunal ha confirmado la existencia de vías de recursos disponibles frente a las decisiones de las autoridades públicas, confirmando que no existió vicio alguno en el procedimiento llevado a cabo y que tuvo como consecuencia la ampliación de la pista principal del aeropuerto de Deauville-Saint Gatien.

Visto lo anterior, el Tribunal concluye que, a pesar de los ruidos soportados por los reclamantes, no puede afirmarse en el presente caso que se haya vulnerado el artículo 8 CEDH, puesto que las autoridades públicas han logrado encontrar un equilibrio razonable de los intereses enfrentados en el caso concreto.